

LE CITTÀ MEDIE COME LUOGHI DI COSTRUZIONE DELLE POLITICHE

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, Ufficio per la Formazione del Personale delle Pubbliche Amministrazioni, promuove la valorizzazione delle risorse umane della P.A. A tal fine pone in essere azioni strategiche e di *sistema* finalizzate allo sviluppo di modelli organizzativi e gestionali, alla messa a punto di politiche di miglioramento della qualità dei servizi offerti ai cittadini, all'introduzione della qualità dei processi, all'implementazione di modelli di *governance* e al rafforzamento della progettazione integrata territoriale. Nel corso della programmazione 2000-2006, il Dipartimento è stato titolare di due Misure specifiche cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo (FSE) nell'ambito di due Programmi Operativi Nazionali:

- il PON Assistenza Tecnica ed Azioni di Sistema Obiettivo 1, a titolarità del Ministero dell'Economia e delle Finanze, rivolto alle Regioni del Mezzogiorno in ritardo di sviluppo, per il rafforzamento degli strumenti di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali attraverso il supporto di assistenza tecnica e di azioni di sistema a favore delle stesse Regioni;
- il PON Azioni di Sistema Obiettivo 3, a titolarità del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, rivolto alle Regioni del Centro-Nord per il rafforzamento di sistemi nazionali di formazione e lavoro e per l'accompagnamento dell'applicazione del Titolo V della Costituzione.

Con specifico riferimento al PON Azioni di Sistema, il Dipartimento è stato titolare della Misura D.2 "Promozione di un sistema di formazione continua della PA a sostegno dell'innovazione e dei processi di governance", nell'ambito della quale è stato finanziato il Progetto CROSS *Competitività Regionale e Occupazione – Sperimentazioni e Strumenti*.

Il Progetto è stato finalizzato a supportare la Pubblica Amministrazione – intesa in senso estensivo, con riferimento non solo alle Regioni ma anche a quelle realtà amministrative (Province e Comuni) cui è richiesta l'assunzione di nuove e complesse funzioni nella gestione delle politiche di coesione – a sviluppare le competenze del personale, necessarie ad una efficace gestione dei fondi comunitari.

Progetto	CROSS Competitività Regionale e Occupazione - Sperimentazioni e Strumenti
Fonte di finanziamento	Cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo
Organismo intermedio	Dipartimento della Funzione Pubblica – Ufficio per la formazione del Personale delle Pubbliche Amministrazioni – Servizio per la programmazione e gestione degli interventi finanziati dal Fondo Sociale Europeo e dalle pertinenti risorse aggiuntive
Enti committenti	Dipartimento della Funzione Pubblica
Ente attuatore	Formez Centro di Formazione Studi
	Coordinamento Anna Gammaldi
	Gruppo di lavoro Maddalena Cagnolati, Maurizio Carbognin, Susanna Costantini
	Organizzazione editoriale Vincenza D'Elia, Paola Pezzuto

Il presente volume si è avvalso di contributi prodotti in precedenti interventi progettuali, allo scopo di rendere fruibili e trasferibili le pratiche e gli strumenti indagati. In particolare, si è fatto riferimento ad una indagine realizzata dalla società Arkymede srl nell'ambito del progetto Nuovi Traguardi (PON Assistenza Tecnica ed Azioni di Sistema Obiettivo 1), ad una ricerca realizzata dall'istituto IFOA e ad un'analisi di caso sul Comune di Reggio Emilia elaborata dai dott.ri Annalisa Gramigna e Francesco Minchillo nell'ambito del progetto SINTESI per il cambiamento organizzativo (PON Azioni di Sistema Obiettivo 3).

Si ringraziano, infine, le Amministrazioni che hanno partecipato alla realizzazione dell'indagine.

INDICE

INTRODUZIONE	7
Il contesto	7
Politica e burocrazia nello sviluppo della <i>governance</i> locale	8
La <i>governance</i> locale nel contesto europeo	10
 CAPITOLO 1	 13
LO STATO DEL DIBATTITO SULLA GOVERNANCE LOCALE.....	13
1. Il ruolo delle città medie e lo sviluppo della <i>governance</i> locale	13
2. Il concetto di <i>governance</i>	14
3. <i>Performance</i> istituzionale e sviluppo locale	16
4. Pianificazione strategica e capitale istituzionale	17
5. Pianificazione strategica come partecipazione.....	19
6. Pianificazione strategica e istituti della partecipazione.....	20
7. Urbanistica e processi di <i>governance</i>	21
 CAPITOLO 2	 23
LO SVILUPPO DELLA CAPACITÀ DI GOVERNO DELLE CITTÀ MEDIE.....	23
1. Metodologia	23
2. Bolzano	25
3. Trento.....	35
4. Verona.....	44
5. La Spezia.....	55
6. Barletta.....	63
7. Reggio Emilia.....	74
8. Una lettura trasversale.....	93
 CAPITOLO 3	 103
RUOLO DELLE CITTÀ NELLA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA.....	103
1. Le politiche per lo sviluppo delle città nel contesto europeo	103
2. Le città nella programmazione 2000-2006 in Italia	106
3. I temi al centro delle politiche urbane nel periodo 2000-2006.....	118
4. Governance e assetti istituzionali per l'attuazione delle politiche urbane nel periodo 2000-2006	122
5. Le politiche urbane e territoriali nello scenario 2007-2013.....	126
 CONCLUSIONI	 137
1. Le principali acquisizioni delle ricerche presentate.....	137
2. I problemi di fondo	141
3. Modelli organizzativi e ruoli-chiave	145
4. Le difficoltà del caso italiano: il ritorno del modello assessorile e l'incerta evoluzione del modello di dirigenza.....	147
 Bibliografia ragionata	 149

INTRODUZIONE

IL CONTESTO

Risulta ormai assodato che in tutta Europa le società e le economie locali, ed in generale la dimensione locale del territorio, non hanno perso di rilevanza con i processi di internazionalizzazione e di globalizzazione nei quali siamo tutti inseriti: al contrario, il livello di sviluppo economico e di qualità della vita del quale potremo godere, si giocherà sempre di più, in futuro, nella competizione tra “aree sistema” (città e reti di città) e le loro alleanze, piuttosto che tra aree regionali, il più delle volte non omogenee al loro interno. Le città e le loro relazioni, quindi, ritornano ad essere al centro della scena economica e politica, come lo sono state per gran parte della storia europea. Ciò è scontato per le grandi aree metropolitane, ma risulta vero anche per le città medie.

Questo significa che la *governance* locale (che allude non solo al governo in senso politico-amministrativo, ma più in generale al sistema di direzione della società e dell’economia locale) deve sviluppare strategie e azioni non solo sulle problematiche territoriali o sul *welfare* locale (tradizionale appannaggio degli enti locali), ma più in generale sui problemi dello sviluppo e dell’organizzazione sociale.

Le ricerche europee sui livelli di competitività confermano che il fattore determinante in grado di spiegare il diverso sviluppo delle varie aree territoriali nell’ultimo decennio è rappresentato dal modello e dalla qualità del sistema di *governance* locale: dalla sua capacità di integrare nel sistema di governo la rappresentatività, il consenso, la condivisione, la partecipazione e, nel contempo, i diversi interessi e le competenze necessarie per trovare soluzioni a problemi sempre più complessi.

Le aree urbane che hanno registrato le maggiori *performance* in termini di sviluppo nell’ultimo decennio in Europa (capacità di attrarre investimenti, crescita del reddito *pro capite*, ecc.) sono, in primo luogo, le tre città che svolgono funzioni continentali: Londra, Parigi e Francoforte. Immediatamente dopo si situano Barcellona e Lione, due città che hanno sviluppato una modalità nuova di *governance* del territorio, sperimentando una pianificazione strategica della città, su una scala non semplicemente comunale, ma di rete di centri urbani.

I confini amministrativi (in Italia le Regioni, le Province ed i Comuni) non sempre corrispondono ai confini geo-politici. I sistemi di relazioni economiche e sociali, i percorsi dello sviluppo economico, le traiettorie della vita quotidiana delle persone (nello studio, nel lavoro, nel tempo libero) e, alla fine, le identità territoriali poco hanno a che vedere con i confini amministrativi.

Le Province, malgrado il recente trasferimento di importanti funzioni realizzato dalle riforme amministrative degli anni Novanta, non riescono a trovare un ruolo davvero

pregnante nella dialettica tra neocentralismo regionale e crescita di ruolo e di aspettative dei cittadini nei confronti dei Comuni.

I Comuni si dimostrano gli enti che maggiormente hanno realizzato gli obiettivi delle riforme amministrative degli anni Novanta e, in tutti i sondaggi, emergono come il soggetto politico-istituzionale più vicino ai cittadini. Tuttavia, la rigidità dei loro confini e la dimensione spesso troppo esigua per fare massa critica, non sempre ne fa i protagonisti della *governance* locale.

Per altro, i confini delle problematiche che il Comune deve affrontare assai raramente coincidono con i confini geografici assegnati e con le competenze amministrative affidategli. Ritorna, quindi, il problema del sistema di *governance*, che deve avere come confine di riferimento un ambito corrispondente ai problemi da affrontare (quindi a geometria variabile: talvolta comunale, altre sovracomunale con i comuni confinanti, altre ancora in rapporto ad altre città) e deve coinvolgere tutti gli attori che contribuiscono alla realizzazione di determinate *policy*. Sempre di più, infatti, le politiche pubbliche locali (territoriali, assistenziali, culturali, ecc.) sono il risultato dell'intervento di una pluralità di attori, pubblici e privati. Si creano, nei fatti, strutture di implementazione di una politica, talvolta corrispondenti ad una entità giuridica (ad esempio, una società per costruire un'infrastruttura), ma spesso corrispondenti solo alla rete di relazioni tra i soggetti che intervengono.

POLITICA E BUROCRAZIA NELLO SVILUPPO DELLA *GOVERNANCE* LOCALE

L'affermarsi di sistemi di *governance* locale richiede lo sviluppo di competenze specifiche sia nei ruoli politici che nella burocrazia, in particolare nella dirigenza, e comporta la sperimentazione di nuovi modelli organizzativi.

Il *New Public Management*, cioè l'applicazione degli strumenti e delle strategie di gestione tipici dell'impresa privata alle strutture pubbliche, che ha rappresentato il quadro di riferimento quasi obbligato della innovazione organizzativa nella Pubblica Amministrazione, si dimostra del tutto inadeguato a sostenere ed orientare tali processi.

I casi più significativi di innovazione nelle autonomie locali prefigurano invece un *drive* all'innovazione, caratterizzato in primo luogo da politiche innovative e dai loro contenuti.

Rispetto ai percorsi di innovazione della struttura comunale, l'esperienza della pianificazione strategica, ad esempio, ha rappresentato, almeno in alcuni casi, la proposta di un orizzonte di senso all'interno del quale collocare le *routine* quotidiane, ed anche le esigenze di una loro eventuale innovazione. Il coinvolgimento (informativo, ma spesso anche propositivo) dei dirigenti, dei quadri, ma anche di molti funzionari nell'elaborazione e nella implementazione del Piano Strategico, ha consentito a molti operatori di "alzare la testa" rispetto alle specifiche e tradizionali *routine* e di collegarle ad un quadro di riferimento generale e ad una prospettiva di sviluppo di medio periodo della propria città. Ciò è diventato evidente e generalizzato nel momento in cui sono state modificate le

modalità di elaborazione del Piano Esecutivo di Gestione, chiedendo il collegamento esplicito tra le azioni e i progetti di settore con le linee e i progetti generali proposti nel Piano Strategico.

Si tratta di un cambiamento più profondo di quanto possa sembrare. La pianificazione strategica rappresenta un processo che interviene in modo significativo sui modelli cognitivi dell'organizzazione e degli attori coinvolti ed introduce nuove *routine*, in particolare in ordine a due aspetti fondamentali per l'innovazione.

Il primo riguarda l'orizzonte temporale di riferimento delle politiche, nel quale sono ormai sempre di più inseriti non solo il quotidiano e il breve periodo, ma anche il medio periodo: è, cioè, cresciuta la consapevolezza che la burocrazia sia portatrice di una prospettiva istituzionale che, temporalmente, travalica il mandato elettorale, come condizione di efficacia ed in certi casi di sopravvivenza e stabilità dell'istituzione stessa. Potenzialmente, la burocrazia può conferire stabilità e continuità alle politiche, al di là della diversa gerarchia di rilevanza attribuita ai problemi di *governance* urbana nelle diverse fasi del ciclo politico-elettorale dai diversi schieramenti politici.

Il secondo riguarda l'ottica sistemica e intersettoriale che deve caratterizzare molte politiche. Parecchi Comuni hanno un livello medio di *performance* decoroso e, in molti settori, buono o addirittura eccellente, finché i processi e i servizi attengono verticalmente ad un unico settore. Il rendimento istituzionale diminuisce significativamente quando un intervento o una politica riguarda più settori. La constatazione non è nuova, riguarda con una certa frequenza organizzazioni complesse e di grandi dimensioni, ma non è ascrivibile solo alle difficoltà di governo dei processi trasversali a più unità organizzative o ai sistemi di coordinamento; vi è anche la pluralità di deleghe assessorili che tendono, in primo luogo a livello politico, a rendere difficile l'integrazione, sia talvolta per diversità di prospettive politiche, che per ragioni di visibilità personale, in particolare all'approssimarsi delle scadenze elettorali. L'avvio del processo di pianificazione strategica ha abituato dirigenti e funzionari ad affrontare tematiche "sistemiche" e, quindi, ad introdurre nelle routine quotidiane la prospettiva del confronto intersettoriale, non solo con strumenti formali (ad esempio, la conferenza dei servizi), ma anche con modalità sostanziali: ovviamente si tratta di un processo di apprendimento lungo e certamente non lineare, ma del quale si incominciano ad intravedere i primi passi. L'apprendimento va poi consolidato e legittimato con soluzioni organizzative appropriate (unità organizzative temporanee intersettoriali, gruppi di progetto), con sistemi di valutazione delle persone e dei comportamenti che incentivino sviluppi in questa direzione.

In alcuni casi, i processi di democrazia deliberativa (non solo, quindi, di pianificazione strategica) hanno puntato molto a far crescere la partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini. Tali esperienze hanno dovuto mettere in campo competenze, metodologie, tecnologie spesso molto sofisticate, in certi casi (pochi) presenti nella struttura comunale, e in molti altri acquistate all'esterno.

Il fabbisogno di competenze che queste esperienze richiedono si manifesta in modo specifico nelle città di media dimensione. Infatti, nelle grandi metropoli la dimensione della struttura comunale, le risorse disponibili, la presenza di grandi Università consentono di rispondere al fabbisogno con modalità non sempre disponibili nelle città medie, che, quindi, vanno indagate con un *focus* particolare, anche perché rappresentano il vero tessuto connettivo del nostro Paese.

LA GOVERNANCE LOCALE NEL CONTESTO EUROPEO

Il nuovo protagonismo delle città, che assistono al rafforzamento di istanze amministrative decentrate e a processi di sviluppo locale, trova una sua affermazione esplicita nella programmazione comunitaria per il periodo 2007-2013.

Il Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 (QCS) attribuiva alle città il ruolo di destinatarie dei fondi strutturali, rispettando il dettato di una politica che voleva le Regioni come veri centri di decisione e di propulsione di livello territoriale più basso.

La nuova programmazione, con il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN), dà lo slancio ad una politica sempre più *bottom up* che considera gli Enti locali ed i sistemi territoriali come veri luoghi di costruzione delle politiche di innovazione per una crescita competitiva basata sull'economia della conoscenza.

La città è individuata come uno dei principali propellenti dello sviluppo economico, dell'innovazione produttiva, sociale e culturale. Ad essa viene dedicata la Priorità 8 del QSN che ha l'obiettivo di promuovere la competitività, l'innovazione e l'attrattività delle città e delle reti urbane.

In tale quadro programmatico la Regione continua a ricoprire un ruolo di regia, tuttavia, le scelte regionali devono salvaguardare alcuni principi ispirati alla sussidiarietà, che mira alla responsabilizzazione degli Enti locali per il raggiungimento degli obiettivi delle Agende di Lisbona e Göteborg. Tra questi, quello che prevede che sia favorito il decentramento alle Amministrazioni Locali delle funzioni rilevanti per un'efficace definizione e attuazione di programmi o progetti integrati, in particolare, quando insistono su strategie e problematiche locali, e quello che indica per le città, rilevanti per la programmazione regionale, la possibilità di usufruire di meccanismi di delega per la gestione della sovvenzione globale.

All'interno di questo scenario i governi locali sono sollecitati a riconfigurare la propria *mission* istituzionale e a modificare le proprie strategie di azione, occupando uno spazio fondamentale per supportare il coordinamento dell'azione collettiva. L'attore pubblico è chiamato a giocare il ruolo di imprenditore istituzionale e di *leadership* nell'orientare ed influenzare strategie, priorità ed obiettivi per lo sviluppo del territorio ed il miglioramento delle condizioni di vita e di benessere.

In questa fase storica la Pubblica Amministrazione deve, quindi, porsi l'obiettivo del rafforzamento della *capacity building* e della implementazione di *asset* organizzativi,

innovativi, di logiche di *management* e di prassi operative che le consentano di assolvere appieno, e nel migliore dei modi, la sua funzione strategica.

Ecco, dunque, come la questione della *governance*, intesa non solo nel senso di processo inclusivo, ma anche come opportunità per attivare percorsi cognitivi, diviene un nodo cruciale per rafforzare le competenze tecniche e di governo delle amministrazioni e per favorire quegli adeguamenti organizzativi resi necessari dal nuovo quadro di funzioni e ruoli degli Enti locali¹.

¹ Commissione Europea, COM (2007) 3329, Quadro Strategico Nazionale, Priorità 10 Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci.

CAPITOLO 1

LO STATO DEL DIBATTITO SULLA *GOVERNANCE* LOCALE

Obiettivo di questo capitolo è di riproporre lo stato del dibattito e delle elaborazioni sul tema della *governance* locale e dei principali strumenti attraverso i quali essa prende forma, quale presupposto teorico del capitolo seguente.

Un ulteriore approfondimento tematico sui concetti che hanno influenzato in maniera determinante il dibattito, italiano ed estero, su questi temi è presente nell'appendice del volume, contenente schede bibliografiche ed un *focus* sull'esperienza di pianificazione strategica della città di Lione.

1. IL RUOLO DELLE CITTÀ MEDIE E LO SVILUPPO DELLA *GOVERNANCE* LOCALE

Le città rappresentano, nell'esperienza europea, uno dei principali motori dello sviluppo economico, dell'innovazione produttiva, sociale e culturale. Non è un caso che, proprio in questi ultimi anni, si manifesti un ritorno di attenzione culturale e politica alla città: al suo ruolo, alla sua (nuova) forma, ai modelli per governare la sua crescente complessità, alle forme istituzionali di governo locale più adatte e agli strumenti per intervenire in un contesto di crescente complessità decisionale e istituzionale.

Da una parte, infatti, ad essa è affidato un ruolo fondamentale: quello di essere nodo di reti internazionali a carattere economico, finanziario, direzionale, culturale e scientifico, strumento per affrontare i processi di globalizzazione in atto. Dall'altra, le città sono le depositarie di un'eredità culturale che, soprattutto in Europa, costituisce patrimonio inestimabile nei processi di rielaborazione dei vantaggi competitivi e di mantenimento della coesione sociale fortemente legata alle identità territoriali. Inoltre, esse finiscono spesso sul banco degli imputati poiché i processi di urbanizzazione vengono visti come contrastanti con le nuove esigenze di sviluppo sostenibile.

Nel documento della Commissione *Quadro d'Azione per lo Sviluppo Urbano Sostenibile* del 1998², con riferimento all'armatura urbana complessiva, si sottolinea come, agendo su di essa, sia possibile incidere direttamente sulla possibilità di raggiungere tre obiettivi fondamentali del Trattato di Amsterdam:

- l'obiettivo della coesione, attraverso l'intervento sulle aree di esclusione e povertà, che si concentrano ampiamente nelle città;
- l'obiettivo della competitività, attraverso il miglioramento dell'efficienza delle città, della loro accessibilità e attrattività per gli investitori (specie esterni all'Unione),

² Commissione Europea, COM (1998) 605, Quadro d'Azione per lo Sviluppo Urbano Sostenibile.

essendo le città le punte avanzate dei rispettivi territori e le porte della loro internazionalizzazione;

- l'obiettivo della sostenibilità dello sviluppo, da raggiungere attraverso un miglioramento dell'efficienza energetica delle città e in generale dell'efficienza nell'uso di risorse scarse.

L'impostazione viene ripresa nella nuova politica di coesione comunitaria 2007-2013, attraverso azioni mirate a promuovere una crescita più equilibrata e policentrica, sviluppando la rete urbana, a livello nazionale e comunitario, con collegamenti tra le città economicamente più importanti e le altre aree urbane, compresi i centri di medie dimensioni. Ciò richiede scelte strategiche che individuino e rafforzino i poli di crescita e che creino reti capaci di legarli, sia in termini fisici (infrastrutture, tecnologie dell'informazione, ecc.), sia umani (azioni per promuovere la cooperazione, ecc.).

La dimensione spaziale della nozione di policentrismo acquisisce, quindi, rilevanza anche in termini di *policy-making*, attraverso due concetti recentemente elaborati dalla riflessione scientifica in ambito territoriale:

- a) il concetto della città e dell'armatura urbana complessiva, come strumenti della competizione fra sistemi territoriali in epoca di globalizzazione;
- b) il concetto di "reti di città", ossia un modello di organizzazione territoriale che consente a una città di media dimensione di raggiungere elevati livelli di competitività, attraverso rapporti di sinergia e di complementarità, economie di rete e di specializzazione.

In un contesto, in cui lo Stato centrale perde progressivamente peso in ordine ai meccanismi regolatori e, di riflesso, nei processi di produzione delle politiche pubbliche, la gestione dell'interesse collettivo tende ad essere affidata a forme istituzionali più aperte e flessibili e a geometria variabile. La *governance* urbana, attraverso i modelli in cui essa si estrinseca, diviene, quindi, lo strumento per gestire l'intervento di una pluralità di attori, ma anche per favorire l'innovazione organizzativa (nuove funzioni, nuovi processi) all'interno delle amministrazioni locali.

2. IL CONCETTO DI GOVERNANCE

Negli ultimi anni è progressivamente cresciuta l'attenzione verso il concetto di *governance*. Tuttavia, tale concetto viene spesso utilizzato per descrivere molteplici finalità che ne rendono possibile il posizionamento su piani diversi:

1. Per gli economisti americani legati al nuovo istituzionalismo, la *governance* assume il significato di coordinamento al fine di accrescere l'efficacia dell'azienda. Essi propongono una concezione della *governance* che associa diritto, economia e sociologia delle organizzazioni, allo scopo di evidenziare quei meccanismi di coordinamento che permettono all'impresa di ridurre i costi di transazione.

2. Per la sociologia economica e l'economia politica, il problema non insiste solo sul miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle imprese; occorre tenere conto delle relazioni di potere, delle relazioni fra i gruppi e dei meccanismi di controllo che sottendono. Il riferimento va al concetto di regolazione, inteso come:

- coordinamento delle diverse attività o delle relazioni fra attori;
- allocazione delle risorse legate a tali attività;
- strutturazione dei conflitti che ne derivano.

In tale contesto, la *governance* può essere pensata come un processo di coordinamento fra attori, gruppi sociali e istituzioni, al fine di raggiungere scopi discussi e definiti collettivamente.

3. Per la sociologia politica, la nozione di *governance* va ricondotta a quella di *government*, rispetto alla quale risulta pertinente il processo *input/output*, ossia le modalità attraverso cui l'organo di governo recepisce le sollecitazioni provenienti dall'ambiente esterno e le trasforma in "prodotti": quali misure normative, programmi e politiche. In altri termini, la *governance* caratterizza i processi di governo.

Allo stato attuale, la *governance* non costituisce, quindi, un concetto ancorato ad una teoria. Si tratta piuttosto di una nozione in evoluzione continua, che contribuisce a spiegare le forme contemporanee e le trasformazioni (anche gli elementi di continuità) dello Stato e dell'azione pubblica. Occorre riconoscere che la nozione di *governance* si presenta come uno strumento per cogliere, nominare, identificare, e quindi studiare, una nuova situazione, caratterizzata dalla molteplicità di forme di regolazione e dalla frammentazione del potere tra i vari livelli che compongono gli attuali sistemi politico-amministrativi, economici e sociali.

Ragionare in una prospettiva di *governance* urbana aiuta a porsi domande importanti sulle città europee e, quindi, a cogliere alcune grandi trasformazioni in corso: l'azione e l'assetto dei governi locali a fronte dei mutamenti avvenuti sul fronte interno (crescente frammentazione dei bisogni dei cittadini, evoluzioni sul piano della rappresentanza sociale) ed esterno (unificazione europea, globalizzazione, trasferimento di competenze dallo Stato); il rapporto tra il crescente ruolo dei gruppi di interesse e la garanzia di un processo democratico; i criteri attraverso i quali differenti soggetti locali vengono riconosciuti come legittimi partecipanti al processo di decisione pubblica; la ripartizione di responsabilità e competenze fra Stato, mercato e società civile e tra diversi livelli territoriali e istituzionali.

La capacità di questa prospettiva è di tenere insieme due diversi modi di guardare la città: come attore collettivo, da un lato, e come società locale, dall'altro. Nel primo caso, si rilevano le modalità attraverso le quali i vari gruppi e attori locali si mobilitano e mobilitano le risorse a loro disposizione, in vista di una strategia unitaria della città nei confronti di altri soggetti rilevanti (territoriali, istituzionali, economici). Per l'altro verso, la città può essere guardata come insieme non omogeneo di gruppi, attori e interessi in

conflitto fra loro e che concorrono per imporre o difendere la propria *leadership*, la propria visione, i propri interessi.

La *governance* urbana non riguarda, quindi, soltanto il ruolo delle istituzioni formali, quanto piuttosto il processo di costruzione di relazioni attraverso cui si definisce un sufficiente grado di consenso e di apprendimento collettivo, al fine di sviluppare il capitale sociale, intellettuale e politico, e promuovere il coordinamento e lo scambio di competenze. In questa prospettiva, la *governance* urbana prefigura un mutamento nell'esercizio del governo verso un modello pluralista della regolazione urbana, un processo aperto alla molteplicità, anche conflittuale, degli interessi locali.

Da una prospettiva cognitivista, i soggetti e le organizzazioni che apprendono tempestivamente godono di vantaggi competitivi rilevanti, poiché possono elaborare strategie più adeguate ai nuovi scenari. Tale considerazione costituisce un punto cruciale, oggi, per le pubbliche amministrazioni, che tendono a memorizzare sequenze comportamentali standardizzate come risposta ai problemi provenienti dall'esterno (*routine*). Tuttavia, quando i problemi che si presentano non appartengono a categorie già sperimentate, le *routine* risultano inadeguate. Da questa prospettiva, la *governance*, vale a dire la modalità e la funzione di coordinamento degli agenti verso fini collettivi, costituisce un processo attraverso il quale i soggetti e le organizzazioni trasferiscono la propria conoscenza, generando un processo cognitivo che agisce sia a livello individuale sia a livello organizzativo, come risposta all'azione di risoluzione delle problematiche.

Il processo è, inoltre, rafforzato dal fatto che la *governance* è, per definizione, orientata ai problemi, i quali non necessariamente sono riconducibili, geograficamente, alle partizioni amministrative. L'ambito di intervento trascende le logiche di competenza amministrativa, per abbracciare territori più ampi e maggiormente corrispondenti ai processi socio-economici reali (mobilità, consumo, relazioni produttive). Ciò implica, da parte degli Enti locali, un ulteriore processo di interazione.

3. PERFORMANCE ISTITUZIONALE E SVILUPPO LOCALE

Come accennato nei paragrafi precedenti, la globalizzazione limita le capacità regolative e redistributive dello Stato centrale: si riducono le risorse trasferibili mentre crescono i compiti e le responsabilità (anche finanziarie) dei governi locali sotto la pressione di più stringenti vincoli di bilancio. Inoltre, essi devono misurarsi con la concorrenza di altre aree. In questo senso, la globalizzazione accresce la necessità di un ruolo più attivo dei governi decentrati. Esiste, poi, un secondo tipo di implicazione derivante dal rapporto tra globalizzazione e sviluppo locale, e riguarda le trasformazioni dell'organizzazione produttiva. Le maggiori opportunità di mobilità delle imprese, i miglioramenti nei trasporti e nelle tecnologie di comunicazione favoriscono i processi di delocalizzazione, per cui le

imprese sono meno radicate ai singoli territori; piuttosto, sono “ancorate”³ ai vantaggi competitivi che da essi possono trarre. Cresce, cioè, il peso di quelle produzioni le cui innovazioni sono di tipo tacito, legate al contesto e difficili da riprodurre. Ciò costituisce un bene collettivo locale⁴ che alimenta economie esterne, sia per le produzioni tradizionali, che per quelle a più elevato contenuto di tecnologia.

Nella fase iniziale di un percorso di sviluppo giocano un ruolo rilevante due meccanismi di natura non intenzionale: dotazioni originarie di risorse materiali e immateriali ed effetti cumulati di scelte non coordinate fra singoli attori. Via via che lo sviluppo procede, diviene fondamentale il processo attraverso cui avviene la produzione di tali beni collettivi, ossia il coordinamento consapevole e intenzionale tra i diversi soggetti, e in particolare, l’interazione tra attori collettivi (governi locali, organizzazioni di rappresentanza, associazioni, ecc.). La produzione di tali beni può riguardare infrastrutture e servizi, formazione specifica, accesso alla certificazione, assistenza alle procedure di internazionalizzazione: quei beni, la cui produzione risulta difficile per un’economia locale di piccola e media impresa.

L’efficacia di tale processo richiede un’elevata capacità di cooperazione formale e informale tra i diversi soggetti collettivi, pubblici e privati. La forma istituzionale può essere varia: accordi formali o formalizzati in patti, protocolli d’intesa; in ogni caso la dimensione concertativa assume un ruolo primario, il che impone, indirettamente, la capacità dell’ente di governo locale di superare il tradizionale approccio funzionale dell’apparato amministrativo e politico a favore di forme nuove dell’agire, che fanno perno sulle capacità di instaurare reti cooperative a tutti i livelli, sia orizzontali che verticali.

Si può, quindi, concludere che la globalizzazione, se da un lato accresce la mobilità delle imprese, dall’altro contribuisce a creare nuove opportunità per lo sviluppo locale, poiché spinge i governi locali a svolgere un ruolo più attivo nei percorsi di sviluppo. In tale contesto, il processo di *governance* dell’economia locale diviene cruciale nel favorire le transazioni fra i soggetti economici all’interno del sistema. Tuttavia, non si tratta di un percorso garantito; è necessario, infatti, saper offrire quei beni collettivi che creino e ricreino economie esterne adeguate.

4. PIANIFICAZIONE STRATEGICA E CAPITALE ISTITUZIONALE

Il processo di modernizzazione della pubblica amministrazione è partito negli anni Novanta con la riforma delle autonomie locali. Attraverso profonde e complesse innovazioni, gli enti locali sono stati chiamati a svolgere un ruolo strategico nel processo di sviluppo del Paese. Il nuovo testo del Titolo V della Costituzione opera una nuova e diversa ripartizione delle competenze normative tra Stato, regioni ed enti locali, in coerenza con i principi di

³ Veltz P., *Mondialisation, villes et territoires. L’économie d’archipel*, Paris, Presses Universitaires de France, 2006.

⁴ Secondo la bibliografia anglosassone: *Local collective competition goods*.

sussidiarietà, federalismo e partenariato indicati, a livello europeo, nel *Libro Bianco sulla Governance*⁵.

Il processo di globalizzazione, da un lato, e la previsione di nuovi principi normativi, dall'altro, stanno promuovendo un cambiamento nel modo di esercitare i poteri: da un modello verticistico e centralizzato, ad un approccio che tende all'apertura a diversi soggetti nel processo di elaborazione delle politiche, garantendo una partecipazione più ampia dei soggetti collettivi e dei cittadini.

I comuni e le province si trovano, quindi, a fronteggiare nuove sfide, in uno scenario dove cresce lo spazio per i sistemi locali che rappresentano la nuova unità di misura della competizione. È, infatti, a livello territoriale che è possibile sviluppare quelle risorse, tangibili e intangibili (capitale sociale, capitale istituzionale, patrimonio storico-culturale), che se opportunamente sollecitate e coordinate, sono capaci di innescare i circoli virtuosi della crescita e dello sviluppo.

All'Ente locale viene chiesto di assumere il ruolo di regista dello sviluppo economico locale, attraverso l'esercizio di una straordinaria capacità di visione e di strategia, utilizzando strumenti innovativi e partecipativi, per portare a sistema tutta una serie di interventi che prima erano realizzati in modo frammentario e che adesso vanno collocati nell'ambito di politiche strutturate.

Questa nuova *mission*, fortemente orientata allo sviluppo dei territori e al benessere delle comunità, impone agli Amministratori Locali di esercitare un nuovo ruolo, la cui effettiva implementazione richiede una forte integrazione e cooperazione tra indirizzo politico e competenze professionali. Questo nuovo ruolo è ancora potenziale. Nella realtà concreta degli enti, è ravvisabile una situazione "a macchia di leopardo", con ruoli affatto distinti che tendono, reciprocamente, ad influenzarsi, secondo modelli che rispondono alle culture organizzative e politiche locali, allo spessore professionale della dirigenza, ai caratteri della classe politica e del sistema politico locale.

Da un altro punto di vista, l'approccio gerarchico, che per decenni ha caratterizzato l'azione degli Enti locali nella direzione della separazione delle burocrazie tecniche, è ancora molto presente. Così come le questioni dello sviluppo economico e di quello territoriale venivano trattate separatamente, anche le funzioni e gli uffici sono rimasti rigidamente divisi.

Secondo la nuova impostazione normativa, agli amministratori, eletti direttamente dai cittadini ed espressione della volontà democratica della comunità locale, la legge attribuisce l'esercizio del potere politico di indirizzo e controllo.

Il sindaco, il presidente della provincia, la giunta ed il consiglio hanno il compito di tracciare le linee-guida del governo locale, di definirne la *vision*, indicando mete ed obiettivi da raggiungere nel tempo, attraverso gli atti tipici della pianificazione e della programmazione.

⁵ Commissione Europea, COM (2001) 428, *La Governance europea. Un libro bianco*.

Ai dirigenti locali la legge attribuisce il potere di concretizzare, in piena autonomia, le strategie definite dagli organi di governo, facilitando gli Amministratori Locali nel raggiungimento di mete ed obiettivi, attraverso gli atti tipici della gestione manageriale.

Le politiche, infatti, sono per lo più il risultato di una rete, dell'intervento di una pluralità di attori istituzionali e privati, piuttosto che dell'azione di un singolo Ente. Questa consapevolezza ha progressivamente indotto a ritenere centrale nella discussione politico-culturale il tema della *governance* del territorio, e il successo di un sistema di *governance* locale è certamente legato alla capacità di *leadership* che la politica riesce ad esprimere, ma anche alla competenza progettuale, alla proattività ed alla continuità che solo una buona burocrazia professionale riesce a garantire.

Come è noto, la pianificazione strategica di una città si propone come metodo, strumento e momento di decisione collettiva su scelte future per la costruzione di un progetto condiviso: definendo ipotesi di sviluppo della città, fissando obiettivi di medio-lungo periodo, identificando linee di intervento, azioni e progetti. Dove è stato realizzato, il Piano Strategico si è concretizzato, anzitutto, in un processo di partecipazione che ha coinvolto e messo in rete il più grande numero possibile di portatori d'interessi e cittadini nella costruzione condivisa del futuro sviluppo della città. Nel contempo, il Piano è divenuto la risultanza della riflessione strategica svolta dalle forze sociali coinvolte e posta alla base della progettualità operativa, sviluppata in un *work in progress*.

5. PIANIFICAZIONE STRATEGICA COME PARTECIPAZIONE

La pianificazione strategica nasce negli Stati Uniti in ambiente aziendale, e solo successivamente viene sperimentata in ambito urbano e territoriale. Senza entrare nel merito del dibattito che critica il trasferimento dell'impostazione aziendalista alle realtà urbane, è qui utile sottolineare come la pianificazione strategica delle città sia essenzialmente un processo di apprendimento sociale. Si tratta, in primo luogo, di un processo di costruzione del dialogo, rispetto al quale sono cruciali le istituzioni del dibattito, ossia le procedure adottate. A differenza delle democrazie rappresentative, si tratta di una platea più vasta di attori, di rappresentanze e di istituzioni.

Il Piano Strategico di una città dovrebbe essere costruito attraverso l'ascolto e la discussione dei punti di vista dell'insieme di questi attori. La pianificazione strategica rientra tra le politiche costituenti, ossia che creano nuovi processi decisionali, ampliando, rispetto ad un approccio normativo, lo spazio riservato ai cittadini ed il concetto di "bene comune" che coincide con una visione condivisa della città.

La costruzione della visione condivisa rappresenta un importante processo sociale, che sposta la pianificazione strategica da mera soluzione tecnica di presa delle decisioni e l'avvicina ad una soluzione per i problemi di *deficit* di rappresentanza. Essa, infatti, non interviene solo sulle trasformazioni fisiche della città, ma anche sulle sue strutture sociali.

Spostare l'accento dalla produzione di servizi alla produzione di politiche pubbliche significa, quindi, mettere al centro dell'attenzione i processi decisionali, anziché i processi produttivi, attraverso cui le scelte pubbliche sono formulate ed attuate. Su questo terreno, le Amministrazioni vanno spesso incontro a delusioni e fallimenti, perché riflettono troppo poco sui processi attraverso cui formulano e mettono in atto le loro politiche.

È raro che una scelta pubblica di un certo rilievo non implichi il coinvolgimento di diversi attori, istituzionali e non, soprattutto quando ci si trova di fronte alla nuova generazione di politiche "integrate", che mirano ad affrontare simultaneamente diverse facce di un problema che un tempo sarebbero state gestite separatamente. Ecco, dunque, che diviene rilevante il ruolo degli attori istituzionali, i quali si trovano di fronte a nuove modalità di azione. Le competenze necessarie per la realizzazione di una politica multiattore sono di un nuovo tipo: comunicativo, relazionale, di costruzione delle reti, organizzativo-gestionale, di immagine, strategico-visionarie. Si tratta di competenze complesse, non di tipo esecutivo, che richiedono un cambiamento di prospettiva non irrilevante.

6. PIANIFICAZIONE STRATEGICA E ISTITUTI DELLA PARTECIPAZIONE

Il tema della partecipazione politica, ovvero del coinvolgimento del cittadino, singolo o associato, alle decisioni che lo riguardano, da tempo oggetto di interesse della scienza sociale e politica, è tornato recentemente alla ribalta. Di partecipazione, in un senso spesso non meglio chiarito, oggi si parla a proposito di una molteplicità di esperienze: reti civiche promosse dalle istituzioni, patti territoriali, bilanci comunali partecipati, sondaggi deliberativi, Agenda 21, contratti di quartiere.

Per quanto si tratti di esperienze eterogenee, esse risultano accomunabili sotto almeno tre profili:

- quello di distinguersi dalle tradizionali forme di partecipazione indiretta alla vita politica, vale a dire dai tipici istituti della democrazia rappresentativa;
- quello di distinguersi dal classico attivismo movimentistico, in quanto protesta e spontaneità lasciano sempre più spesso il passo alla collaborazione con le istituzioni governative attraverso il ricorso a procedure solitamente ben strutturate;
- quello di trovare attuazione in una dimensione locale, territorialmente più circoscritta e per questo più facilmente sensibile ai bisogni della comunità ivi localizzata.

Se il processo di ampliamento di compiti, funzioni, responsabilità attribuiti ai governi locali, a cominciare dai Comuni, in materia di politiche pubbliche costituisce probabilmente l'esito inevitabile di precise dinamiche storiche, esso però è funzionale a un'esigenza oggi particolarmente avvertita, che costituisce anche la sua principale forza dal punto di vista ideologico: il decentramento del *decision making*, riferito soprattutto alla pianificazione dell'attività di *policy* a livello locale. Questo sembra favorire logiche inclusive, volte ad

avvicinare il cittadino alle istituzioni, a trasformarlo da mero utente di servizi o destinatario oggetto di politiche, in soggetto partecipante, chiamato a esprimere preferenze e, quindi, a concorrere a determinare gli indirizzi di politica sociale.

Non a caso, le due dimensioni del principio di sussidiarietà, oggi accolto anche nel nostro testo costituzionale, ovvero quello verticale (che opera, come è noto, quale criterio di ripartizione delle funzioni politiche e amministrative fra enti rappresentativi di diversi livelli territoriali di gestione della cosa pubblica) e quello orizzontale (che regola i rapporti tra autorità pubbliche e iniziativa privata nello svolgimento delle medesime funzioni) sono comunemente intese come facce della stessa medaglia.

Tanto il carattere sussidiario dell'azione degli Enti Centrali rispetto alle articolazioni periferiche più vicine ai cittadini, quanto quello dell'intervento pubblico rispetto all'iniziativa privata, individuale e associata, rispondono alla medesima *ratio* di favorire il coinvolgimento delle comunità locali nella definizione delle politiche pubbliche, fissando le basi normative della c.d. cittadinanza attiva.

È nell'ambito di tale cornice istituzionale e ideologica che del resto trova adeguata collocazione la crescente attenzione dedicata all'analisi di tecniche, metodologie, strumenti tesi a favorire processi deliberativi c.d. partecipativi, inclusivi cioè del maggior numero di *stakeholder* (vale a dire portatori di interesse) e, in particolare, di attori mancanti delle tipiche risorse chiave (politiche, economiche, tecnico-giuridiche, conoscitive in generale), tradizionalmente rilevanti ai fini del coinvolgimento in decisioni pubbliche.

7. URBANISTICA E PROCESSI DI GOVERNANCE

Sinora si è trattato di *governance* riferendosi principalmente alle questioni economiche che rilevano ai fini della competitività territoriale. Tuttavia, esiste una dimensione, – quella delle trasformazioni urbane o, in altri termini, della pianificazione urbana – che presenta connessioni importanti, con l'attivazione di processi partecipativi inerenti il governo del territorio.

Nonostante si tratti di un tema non nuovo, esso risulta ancora in parte inesplorato o relegato nell'ambito di iniziative speciali di derivazione comunitaria (URBAN), nonostante la legge nazionale⁶ abbia promosso iniziative analoghe (Contratti di Quartiere). Tuttavia, è assunto ormai comune ai più importanti documenti europei (Agenda 21 locale, Convenzione Europea per il Paesaggio) che la pianificazione delle città e del territorio, la progettazione degli spazi di vita e degli ambienti aperti, devono assumere non solo una funzione tecnica e politica, ma tornare ad essere un processo culturale, teso a ricucire il rapporto sociale ed affettivo tra gli abitanti e i loro ambienti di vita.

In particolare, la *governance* applicata alle trasformazioni urbane rileva, dal punto di vista socio-economico, come il recupero della qualità fisica di aree urbane periferiche può

⁶ Legge 8 febbraio 2001, n. 21, Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione.

contribuire al miglioramento in termini di coesione sociale e di attivazione di micro-imprenditorialità.

È noto come una serie di fattori economici e sociali, correlati ad eventi legislativi (leggi urbanistiche) e alle innovazioni tecnologiche nel ciclo di produzione delle parti urbane, abbiano prodotto una città sempre più estranea ai suoi abitanti, spezzando la corrispondenza tra la comunità e il suo insediamento. La pianificazione territoriale ordinaria ha, quindi, configurato una città specializzata e disaggregata, dove, per parti, si abita, si produce e ci si dedica al tempo libero. Diviene, quindi, cruciale sia la ricomposizione di questi elementi, sia l'aspetto comunicativo, inteso nel senso di ricercare il significato profondo che ciascuna comunità assegna ai luoghi di vita e di relazione.

Ciò, tradotto in procedure urbanistiche, comporta che il percorso progettuale non possa considerare esclusivamente i riferimenti normativi, espressi in standard, ma debba interloquire con la ricchezza del contesto.

Partecipazione e comunicazione, quindi, come qualità progettuale, maggiore equità sociale ed inclusione dei soggetti deboli. In ultima analisi, si potrebbe affermare che la "pianificazione partecipata" aiuta ad educare le persone, ossia ad accrescere il senso di cittadinanza sostanziale e non formale, e a realizzare piani migliori.

Agenda 21 ha dato nuova rilevanza a questo obiettivo, dal momento che lo spostamento verso la sostenibilità non richiede soltanto azioni di governo, ma anche e, soprattutto, modificazioni radicali nei modelli di comportamento individuali. Non ultimo, entrano in gioco, in queste esperienze, sensibilità nuove in grado di valorizzare i risultati di una prassi non convenzionale di lettura e coinvolgimento del territorio nei processi di trasformazione, creando capacità di definire scenari possibili nonché nuovi modi di gestire piani e progetti.

Dal punto di vista interno, ciò può condurre alla creazione di strutture funzionali alle fasi di ricognizione e consultazione che, successivamente, si consolidano come nuove funzioni di interfaccia tra Amministrazione e cittadini. Si tratta, quindi, di un processo cognitivo che si autoalimenta attraverso le informazioni che provengono dall'esterno e induce il cambiamento all'interno. La sperimentazione, finalizzata a creare una prassi partecipativa nelle azioni di governo del territorio, è certamente l'esperienza più produttiva per il futuro delle comunità locali, sia in termini di sviluppo sostenibile che di rafforzamento delle città.

CAPITOLO 2

LO SVILUPPO DELLA CAPACITÀ DI GOVERNO DELLE CITTÀ MEDIE

A completamento del dibattito teorico sul tema della *governance* locale, nel corso del 2008, è stata svolta un'indagine empirica sulla capacità di governo di alcune città medie italiane, condotta con particolare riferimento alle esperienze di pianificazione strategica. In questo capitolo, si dà conto delle principali risultanze emerse in relazione a ciascuna delle esperienze di *governance* urbana descritte e degli elementi che paiono comuni e trasversali alle diverse esperienze richiamate.

1. METODOLOGIA

Prendendo a riferimento il Quadro Strategico Nazionale e la Priorità 8, relativa alla competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani, si è inteso tracciare un quadro delle innovazioni più significative realizzate in materia da alcune città italiane. Si è, inoltre, ritenuto utile raccogliere informazioni sulle soluzioni sperimentate e sulle competenze professionali necessarie messe in campo.

L'analisi è stata focalizzata sulle seguenti città: Bolzano, Trento, Verona, La Spezia, Barletta, Reggio Emilia.

Le esperienze di *governance* urbana sono state scelte combinando la collocazione geografica (Nord/Sud); la realizzazione di esperienze di pianificazione strategica; la presenza di innovazioni organizzative particolarmente significative che hanno implicato una revisione della strategia dell'amministrazione comunale.

Va sottolineato come l'obiettivo perseguito non sia stato una rappresentatività difficile da definire, prima ancora che da realizzare, ma quello di avere un arco di esperienze diverse per problemi affrontati, contesti territoriali, metodologie adottate, impatti realizzati. Scontata l'esigenza di un'articolazione territoriale, abbiamo scelto casi prevalentemente (anche se non solo) di "pianificazione strategica delle città", rappresentando quest'ultima la modalità più diffusa in Europa per sviluppare nuovi processi di *governance* a livello locale. Sono state individuate città con un'esperienza consolidata (alcune sono già al secondo Piano Strategico: La Spezia e Trento), altre con una più recente (Bolzano e Reggio Emilia).

Rispetto alle altre città, è stata individuata Barletta in quanto in Regione Puglia il governo regionale ha elaborato un indirizzo per i sistemi di *governance* di area vasta⁷: il caso si configura, quindi, come un “caso regionale” di particolare interesse ai fini dell’indagine.

Infine la città di Verona, che ha avuto un’esperienza di pianificazione intensa e brillante, che poi si è conclusa con il cambio di amministrazione.

L’analisi dei casi legati alla pianificazione strategica è stata condotta con ricerca documentale e interviste, secondo questo schema di lavoro:

- panoramica introduttiva sulla città e descrizione del percorso e dei principali contenuti del Piano Strategico o dell’innovazione proposta;
- descrizione delle modalità ed innovazioni organizzative adottate: quali soluzioni organizzative sono state implementate per il governo del Piano Strategico sia a livello macro (comunale, provinciale, regionale) che micro (team di progetto, gruppi di lavoro);
- descrizione delle modalità di gestione o istituzionalizzazione dei processi di *governance* multilivello;
- descrizione delle modalità e delle caratteristiche dei processi di partecipazione degli *stakeholder*;
- descrizione dei rapporti del governo della pianificazione strategica con l’attività ordinaria dell’amministrazione comunale;
- descrizione delle competenze professionali messe in campo per gestire la pianificazione strategica.

Questi ambiti tematici sono stati ritenuti idonei a rappresentare, per quanto possibile a tutto tondo, il processo di pianificazione strategica, con un *focus* sui legami (e sugli effetti attuali e futuri) con il contesto territoriale, sociale e istituzionale di riferimento. Particolare attenzione, poi, è stata volta a rilevare i collegamenti della pianificazione con le prassi operative “ordinarie” di gestione degli Enti e le competenze delle risorse umane che, dall’interno, hanno attualizzato i processi.

Una nota metodologica finale riguarda l’individuazione dei testimoni privilegiati che sono stati intervistati a completamento dell’analisi documentale iniziale. Generalmente il referente è stato un singolo, anziché un gruppo di lavoro (es. staff dell’Ufficio di Piano) e spesso ha coinciso con il direttore generale dell’ente. Quando possibile, si è cercato di interloquire con gli attori all’origine del processo: in questi casi l’intervista ha restituito, oltre ad una visione di insieme delle fasi di lavoro e delle scansioni temporali relative, la ricchezza propria delle esperienze condotte in prima persona.

Infine, non è stato possibile, se non indirettamente, avere il punto di vista dei politici (sindaco, assessori e consiglieri comunali) che però è stato riportato dai tecnici intervistati.

⁷ Deliberazione Giunta Regionale 4 luglio 2007, n. 1027, Linee guida per la pianificazione strategica territoriale di Area Vasta.

Va rilevato come questo aspetto, nelle esperienze descritte, abbia assunto un peso determinante, perché spesso la pianificazione è nata dall'*input* di politici attenti e informati; contemporaneamente qualche battuta d'arresto in corso d'opera si è verificata a causa di uno spaesamento degli organi elettivi (consiglio comunale) che hanno dovuto ripensare il proprio ruolo.

Si discosta dall'approccio metodologico descritto il caso relativo alla città di Reggio Emilia, cui è dedicato un paragrafo molto articolato e con struttura differente rispetto agli altri casi esaminati: qui si è, infatti, realizzato un percorso per certi aspetti inverso rispetto alle altre città. L'avvio del processo ha tratto origine dal cambiamento della struttura organizzativa, intesa come condizione per mettere in atto *policy* innovative secondo la logica del governo delle interdipendenze. Tenendo conto di questo, il *focus* dell'indagine ha riguardato le azioni di analisi e di intervento sulla struttura organizzativa, piuttosto che la pianificazione strategica come processo. A onor del vero, anche la città di Reggio Emilia si è dotata di uno strumento equivalente, in qualche misura, al Piano Strategico (il Piano di lavoro dell'Area Pianificazione Strategica) che si configura come un cardine per la pianificazione delle politiche di sviluppo dell'Ente (e del territorio cittadino). Ciò nondimeno si è ritenuto utile, in tal caso, rappresentare il processo globale di revisione della struttura organizzativa, così come le sue principali caratteristiche, che a parere di chi scrive rappresentano un caso emblematico di Amministrazione che si posiziona sul territorio in modo differente rispetto ai modelli tradizionali, legati principalmente alla produzione di servizi.

2. BOLZANO

Bolzano è una città di 100.000 abitanti, caratterizzata da un andamento demografico in forte crescita dal 2001 ad oggi (dati aggiornati a fine 2006).

È oggi la città più vecchia d'Italia, con una percentuale di ultra sessantacinquenni del 21,9% e un numero di immigrati residenti in forte e costante crescita (oggi 9%, presumibilmente 15% nel 2015). È inoltre una città in cui ci si sposa sempre meno e si divorzia di più.

È dotata di un aeroporto che la collega con Roma, Milano e altre destinazioni europee. Si tratta di una città a vocazione turistica (italiani al primo posto ma anche tedeschi e austriaci).

La locale Università, molto attiva, è dotata di cinque Facoltà. Il numero di iscritti nel 2006-07 è stato pari a 3.466.

La vita culturale è ricca di proposte, soprattutto legate a festival musicali ma anche a un'offerta di strutture museali varia (recente apertura del Museion-Museo di Arte Moderna e Contemporanea).

È una città molto orientata all'innovazione: dopo Siena, è la più dotata di fibra ottica in Italia; sede di un protocollo d'intesa con il Centro Ricerche Fiat per lo sviluppo di una

mobilità ecologica sostenibile, attraverso modalità telematiche avanzate di gestione del traffico, e l'utilizzo di carburanti ecocompatibili (progetto scaturito dal Piano di Sviluppo Strategico della città *Bolzano a Misura d'Uomo* 2005-2015).

L'autonomia istituzionale delle Province Autonome trentine fa sì che Bolzano, dotata di risorse economico-finanziarie superiori ad altre aree territoriali italiane, abbia un numero di occupati nel settore pubblico molto elevato, che lo connotano come il principale settore di occupazione (circa 12.000 addetti). Dall'autonomia discende anche il ruolo della Provincia Autonoma di Bolzano di gestore diretto di risorse economico-finanziarie di fonte comunitaria.

In questo contesto, il Piano Strategico risponde alle esigenze di realizzazione di un modello di governo strategico del Comune partecipato, continuativo e misurabile, oltre che di uno sviluppo manageriale dell'organizzazione, attraverso la definizione di una rappresentazione condivisa del futuro della città, non settoriale, ma comprensiva e a lungo termine.

La finalità generale è di sviluppare una visione di lungo periodo della città attraverso l'individuazione e la definizione del possibile posizionamento internazionale di Bolzano con l'attivazione di obiettivi strategici condivisi, secondo un modello di relazioni di tipo reticolare (sussidiarietà propositiva, finalizzata non solo a un dialogo preventivo e di puro ascolto, ma ispirata a un metodo strutturato orientato alla soluzione dei conflitti, all'identificazione dei problemi, dei bisogni e dei beneficiari).

Le esigenze di base che hanno spinto verso il modello di pianificazione strategica sono state, da un lato, la crisi degli strumenti tradizionali di governo dell'Ente (Bilancio triennale, Relazione Previsionale e Programmatica, Piano degli Obiettivi e Piano Esecutivo di Gestione) che non permettevano una programmazione di medio-lungo periodo del futuro auspicabile della città: spesso i problemi non venivano realmente anticipati ma rincorsi nel momento in cui si palesavano. Mancavano, in altre parole, abitudine e strumenti per analizzare in termini prospettici lo sviluppo della città, i suoi problemi, quello che sarebbe accaduto in futuro.

Dall'altro, ci si trovava di fronte a fenomeni sociali in qualche misura imprevedibili: ad esempio, una rapida crescita dell'immigrazione. Questi fenomeni hanno messo in crisi le precedenti politiche locali settoriali, programmate in modo non efficace rispetto all'evoluzione della città.

Oggi, a distanza di tempo (il processo di pianificazione strategica si è concluso rispetto alla fase di analisi, diagnosi ed elaborazione), un esempio può aiutarci a comprendere gli esiti del processo realizzato dall'Amministrazione: Bolzano, la città più anziana d'Italia, prende atto che con le soluzioni tradizionali al problema dell'assistenza agli anziani (strutture residenziali, assistenza domiciliare) non è più possibile far fronte a questo bisogno. La scelta effettuata è quella di agevolare la permanenza degli anziani nelle proprie abitazioni, mediante applicazioni di domotica, telecamere, sensori che permettono di assistere a

distanza l'anziano e di guidarlo, intervenendo senza ricorrere ogni volta a un assistente sociale. A breve questo progetto sperimentale verrà testato su 80 anziani.

2.1 Modalità e innovazioni organizzative adottate

L'*input* per l'avvio del processo è venuto dal Direttore Generale: i politici sono stati inizialmente scettici, tenuto conto del fatto che il processo di pianificazione strategica avrebbe ecceduto la durata del mandato del Sindaco. Questo atteggiamento della classe politica è stato anche determinato dalla difficoltà di delegare ai cittadini la scelta degli scenari di sviluppo della città.

L'*input* tecnico era comunque in linea con l'obiettivo, assegnato al Direttore Generale, di pianificare una politica di interventi della città per lo sviluppo locale.

Il processo è stato avviato nel 2004 e si è concluso l'anno successivo, ma il Comune, dopo le elezioni amministrative del 2005, è stato commissariato per circa 6 mesi a causa di un'irregolarità nello svolgimento delle stesse. In quel periodo il Direttore Generale è stato confermato (anche in seguito all'insediamento del nuovo Sindaco), ma il Piano di Sviluppo Strategico è rimasto in una fase di quiescenza (è stata portata a termine solo un'attività di ripulitura e razionalizzazione interna).

Una volta ripresa la normale attività istituzionale, il Piano Strategico è stato approvato immediatamente.

Le principali fasi di lavoro per l'elaborazione del Piano di Sviluppo Strategico sono state quelle di seguito elencate.

Avvio. In questa fase è maturata la decisione di procedere alla costruzione partecipata di un Piano di Sviluppo della città che permettesse di affrontare in maniera consapevole le sfide economiche e sociali che si profilavano. L'idea è stata proposta e spiegata alla parte politica, al fine di ottenerne il supporto. In questa fase ha avuto inizio anche un percorso formativo per i dirigenti e i funzionari comunali, coerente con la conduzione del processo di costruzione del Piano Strategico.

Analisi di contesto. All'interno degli uffici comunali sono stati costituiti 4 gruppi di lavoro per analizzare lo stato attuale, i fenomeni ed i *trend* caratterizzanti altrettante macroaree di intervento: sociale, cultura e turismo, economia, territorio, ambiente, mobilità e tempi della città.

Tali gruppi di lavoro sono stati composti dai dirigenti e dai funzionari comunali in base all'area di competenza (27 persone). Questa fase è stata preceduta e si è intersecata con la formazione del personale comunale (circa 3 mesi di formazione-affiancamento), che ha fornito la preparazione di base sul metodo e la messa a punto degli strumenti di lavoro per l'analisi di contesto. Una debolezza tematica forte è stata rappresentata dalla macroarea economia, rispetto alla quale il Comune non aveva specifiche competenze. In questo caso la

formazione ha previsto la raccolta e analisi, in collaborazione con l'Ufficio Statistica comunale, di una gran quantità di dati socio-economici, da cui desumere informazioni da interpretare in modo guidato.

Clausura della Giunta. A settembre 2004, la Giunta si è riunita in un rifugio, ritirandosi in una sorta di conclave. In questa occasione sono stati presentati i risultati delle analisi condotte dai 4 gruppi di lavoro e, sulla base di queste informazioni, la Giunta ha individuato 25 idee di sviluppo della città. Queste idee hanno rappresentato il punto di partenza per impostare il dibattito con i cittadini e i corpi sociali sulle possibili vocazioni di Bolzano e sulle azioni da mettere in campo per assicurare il mantenimento degli standard di benessere e di qualità della vita. Prima della fase di condivisione con i cittadini, il piano di lavoro (e le 25 idee di sviluppo) è stato presentato ai capigruppo consiliari e discusso in Commissioni specifiche (Politiche Sociali, Cultura e Spettacolo, Scuola, Lavori Pubblici ed Informatica, Attività economiche e Turismo, Finanze, Patrimonio).

Open day. A novembre 2004, per le vie della città, sono stati installati appositi gazebo ove dirigenti e funzionari comunali hanno incontrato la popolazione per spiegare l'iniziativa e coinvolgere i cittadini nella discussione. In particolare, è stato chiesto di valutare le 25 Idee scaturite dalla Giunta, segnalando le cinque più e le cinque meno condivise, dando per ciascuna una breve motivazione. I questionari potevano essere compilati e consegnati subito, oppure in un secondo momento presso qualsiasi centro civico o via internet, mediante le pagine del sito del Comune dedicate al Piano Strategico. La partecipazione all'iniziativa ha superato le più rosee aspettative: sono stati complessivamente raccolti un numero di questionari pari a circa il 3% della popolazione. I risultati hanno messo in luce una convergenza verso 8 delle 25 idee strategiche, con un risultato che pareva in parte in contrasto con le prospettive di crescita economica della città (relativamente allo sviluppo del settore turistico). Grazie a questo sondaggio, confermato successivamente da un'indagine telefonica su base campionaria, è stato messo in luce il punto di vista della popolazione da tenere in considerazione nella pianificazione strategica della città.

City forum. Si è, quindi, proceduto al coinvolgimento degli attori sociali, economici e culturali. È stato organizzato un *forum*, in cui sono state presentate le 25 Idee, e nell'ambito del quale sono stati istituiti i Cantieri, ossia tavoli di confronto tra esponenti della società civile e delle istituzioni. Riproponendo le aree trasversali scelte per impostare il lavoro di analisi, i Cantieri sono stati quattro: Vivere il Sociale; Vivere la Cultura; Creare Valore (Cantiere Sviluppo dell'Economia); Vivere la Città (Cantiere Territorio, Ambiente, Mobilità e Tempi).

La partecipazione è stata volontaria. Ogni persona ha potuto iscriversi liberamente al Cantiere di interesse. All'interno dei Cantieri è stato riproposto il questionario utilizzato durante l'Open Day, ottenendo indicazioni strategiche molto simili.

I Cantieri, due dei quali sono stati condotti dal Direttore Generale (mentre gli altri da dirigenti comunali selezionati in base alle competenze tematiche e, soprattutto, alla motivazione), hanno definito, anche tenendo conto dei risultati della consultazione dei cittadini, gli obiettivi strategici per le relative macroaree di competenza, le azioni concrete di sviluppo e le relative criticità, in base alle risorse disponibili. La preparazione dei Cantieri è stata molto complessa, soprattutto perché il processo è stato interamente guidato dai dirigenti. Va sottolineato come i dirigenti nel corso dei due anni precedenti fossero già stati sottoposti a forti pressioni: riorganizzazione della struttura e accorpamento dei ruoli dirigenziali; carte dei servizi; nuovo sistema di obiettivi e di valutazione; ascolto dei cittadini, attraverso *focus group* per servizio; riduzione dei tempi delle prestazioni.

La scelta del Direttore è stata quella di circondarsi di dirigenti motivati, flessibili, curiosi e aperti verso la nuova modalità di lavoro. Naturalmente una delle regole di ingaggio è stata determinata dal rispetto delle tematiche settoriali di competenza di ognuno. I Cantieri hanno lavorato in modo molto concentrato nel tempo e con notevole intensità: circa 1 volta a settimana, con sessioni di lavoro di 3-4 ore. L'arco di tempo di operatività dei Cantieri (6 mesi in totale) è stato volutamente molto breve, per evitare dispersione e flessione nella motivazione.

A questo lavoro hanno partecipato circa 290 attori (in prevalenza organizzati in forme associative, di rappresentanza, ma anche personalità del mondo economico, imprenditori, ecc.).

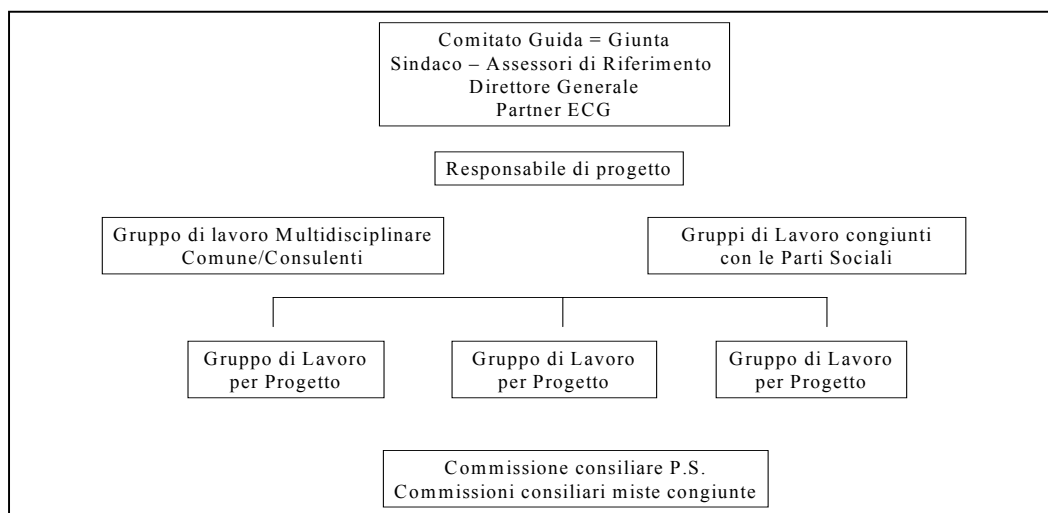
Il collegamento del lavoro dei vari gruppi è stato garantito da un gruppo di coordinamento (composto dalle persone che guidavano i Cantieri) per uniformare metodi, condividere i problemi emersi, elaborare strumenti di lavoro. Il metodo seguito è stato molto strutturato ed ha previsto le seguenti fasi:

- analisi dei problemi;
- individuazione delle soluzioni;
- votazione e inserimento della decisione;
- condivisione delle informazioni e comunicazione interna.

Il lavoro dei Cantieri, pur non seguito direttamente dalle componenti politiche istituzionali (Giunta e Consiglio) è stato sottoposto al vaglio delle Commissioni Consiliari tematiche e degli organi stessi.

Il progetto legato all'elaborazione del Piano di Sviluppo è stato finanziato dal Fondo Sociale Europeo (FSE) dopo il suo avvio spontaneo: per questo è stato realizzato un costante monitoraggio del numero di ore lavorate. Il cofinanziamento del FSE ha riguardato le ore del personale interno dedicate al Piano Strategico e la formazione a supporto dello stesso.

Approvazione del Piano. A maggio 2006, conclusa la citata fase di commissariamento del Comune e ripresa la normale attività istituzionale, il Piano è stato approvato in Consiglio Comunale e si è aperta la fase realizzativa. Oggi, la struttura che governa il Piano è così composta:



Il ruolo dei politici nella formulazione del Piano Strategico è stato caratterizzato da una differente percezione da parte di Assessori e Consiglieri comunali, trovando al contempo sostenitori entusiasti e atteggiamenti sospettosi. Il progetto è stato ampiamente spiegato e discusso con i componenti della Giunta e delle Commissioni consiliari. In particolare, si è dovuto chiarire il potenziale ruolo dei politici all'interno del processo. Molti, infatti, di fronte all'intenzione di costruire decisioni politiche di lungo periodo (quali sono gli obiettivi strategici) all'interno dei Cantieri e non nei tavoli istituzionali tradizionali, hanno percepito un declassamento del proprio ruolo.

Per questo motivo, si è voluto trasmettere il messaggio che i politici avrebbero mantenuto comunque un ruolo centrale nel processo, essendo chiamati a sintetizzare le più generali indicazioni provenienti dall'ascolto della comunità in percorsi di azione efficaci.

Ai politici è stato, inoltre, chiesto di non interferire con i lavori dei Cantieri, intervenendo senza imporre i propri punti di vista, ma ponendosi sullo stesso piano degli altri partecipanti. Questo per fare in modo che l'espressione dei Cantieri fosse del tutto spontanea e i partecipanti percepissero la reale intenzione di un coinvolgimento sostanziale e non solo formale.

Più in generale si è chiesto che il Piano Strategico della città fosse affrontato con un approccio *bi-partisan*, in modo che venisse chiaramente percepito come un prodotto della città nel suo complesso e non di una specifica parte politica.

Nel 2006 è stata costituita la Commissione Consiliare Innovazione e Piano Strategico e un Assessorato *ad hoc*. Oggi maggioranza e opposizione convergono sugli obiettivi del Piano Strategico, essendo cresciuta presso i politici la consapevolezza della “forza” e rappresentatività degli obiettivi formulati mediante processi strutturati di coinvolgimento e di mediazione territoriale.

Il problema attuale è legato all’aumento della complessità della gestione del Piano (caratterizzato da 370 obiettivi) rispetto al ruolo del Consiglio Comunale, che deve rimanere aggiornato su una mole relevantissima di informazioni. Oggi il Consiglio Comunale fa fatica a padroneggiare la complessità del Piano Strategico, visto che esiste una Commissione consiliare *ad hoc* che segue in modo mirato il processo. Si sta valutando la possibilità di trasferire le competenze del Consiglio sulla Commissione, anche rispetto alla relazione annuale di avanzamento del Piano. Allo scopo di informare tutti i Consiglieri è stato previsto lo svolgimento di sedute congiunte tra la Commissione e le altre, in modo tale che molti consiglieri delle Commissioni tradizionali vengano comunque informati.

2.2 Modalità di gestione e funzionamento dei processi di *governance* multilivello

Il Piano Strategico del Comune prevede la realizzazione di molti obiettivi complessi, caratterizzati da multisettorialità e da necessità realizzative che prevedono *partnership* istituzionali e con soggetti privati. Un esempio di ambito tematico, che rappresenta questa esigenza, è quello legato allo sviluppo economico, rispetto al quale il Comune non ha competenze istituzionali specifiche, che competono viceversa alla Provincia.

Per questo la Provincia Autonoma di Bolzano ha mutuato alcuni importanti obiettivi di sviluppo economico dal Piano Comunale, facendoli confluire nel Piano di Sviluppo Territoriale decennale.

Un ambito di collaborazione tra attori differenti per lo sviluppo della città e del territorio è quello della ricerca e sviluppo, volta a sviluppare progetti innovativi nel campo della mobilità sostenibile. Si tratta di obiettivi emersi nel Piano Strategico della Città ora in vigore.

Tra questi, il protocollo d’intesa tra il Comune e il Centro Ricerche Fiat per creare sinergie a supporto dei progetti locali di innovazione. Il Sindaco ha, infatti, firmato con l’Amministratore Delegato del Centro Ricerche di Torino un “memorandum per l’innovazione urbana” che formalizza nella sostanza la collaborazione tra le due realtà, che godrà anche della collaborazione di Provincia e TIS (*Techno Innovation South Tyrol*). Questi soggetti intendono dare seguito a quanto stabilito nel Piano di Sviluppo Strategico

della Città, promuovendo ricerche e studi volti all'innovazione tecnologica nei campi di competenza ed interesse comune.

2.3 Modalità e caratteristiche dei processi di partecipazione

Il Comune ha realizzato nel 2004 un programma di interventi per la riqualificazione complessiva di un quartiere della città (Oltrisarco-Aslago, che conta circa 12.000 abitanti) attraverso un approccio partecipativo e condiviso da un alto numero di soggetti (istituzioni, amministrazioni, enti locali, associazioni di categoria, comitati, gruppi locali e singoli cittadini). Lo strumento di intervento utilizzato è stato quello di un progetto integrato e partecipato di riqualificazione urbana.

Le varie fasi di lavoro sono state concentrate su un'attività di indagine e ascolto del territorio che ha avuto lo scopo di effettuare e approfondire una prima mappatura delle percezioni dei problemi, ma anche delle risorse del quartiere. Gli strumenti adottati in questo percorso sono stati *outreach* (ovvero una metodologia di coinvolgimento che si basa sull'andare a consultare le persone piuttosto che aspettare che esse vengano da noi):

- interviste sulla base di storie di vita;
- camminate di quartiere;
- incontri di scala e di cortile.

Sono stati previsti, inoltre, momenti di interazione plurale e di coinvolgimento di un ampio numero di attori locali; l'apertura di una sede in quartiere, il Punto 21, e l'organizzazione di un *Open Space Technology* (OST). Contestualmente, si è prevista l'attivazione di *workshop* e laboratori progettuali su questioni specifiche con gli abitanti del quartiere.

L'intervento si è fondato su un approccio metodologico di tipo partecipativo, basato sulla necessità di garantire spazi di comunicazione, collaborazione ed eventuale negoziazione fra gli abitanti e i diversi soggetti interessati alla definizione del programma di riqualificazione. Guardando allo specifico del processo di elaborazione del Piano di Sviluppo Strategico, l'elemento qualificante è stato l'approccio di tipo *bottom up* nella formulazione delle linee strategiche. Come già rilevato, tutti i cittadini sono stati invitati ad esprimere le loro preferenze relativamente alle 25 Idee individuate dalla Giunta. Questo processo di consultazione della popolazione è stato caratterizzato da una buona partecipazione (quasi il 3% della popolazione utile) e da un altissimo ritorno in termini di indicazioni pervenute. La cittadinanza ha accolto positivamente il processo di consultazione, in quanto ha potuto esprimere il proprio parere su tematiche ritenute fondamentali e molto spesso critiche per la qualità della vita in città. Allo stesso modo, la partecipazione ai Cantieri è stata aperta a chiunque volesse partecipare, anche se, come è avvenuto in altri contesti, la partecipazione dei cittadini singoli è stata di gran lunga inferiore a quella di gruppi organizzati.

2.4 Rapporti con l'attività ordinaria

L'Amministrazione ha sperimentato una modalità di integrazione tra la logica e i risultati dei percorsi partecipativi attivati, riconducibile ai processi di pianificazione strategica, e di rendicontazione (Piano Esecutivo di Gestione) nonché di informatizzazione (software a sostegno del processo) a breve, medio e a lungo periodo, sperimentando un approccio metodologico che si basa sull'integrazione di sistemi e di documenti (Piano Strategico, Relazione Previsionale e Programmatica, Piano Esecutivo di Gestione, Bilancio).

La finalità è di introdurre e adottare operativamente un sistema informativo di supporto a processi continuativi di pianificazione e controllo e di supportare la gestione del Piano Strategico della città e del portafoglio di obiettivi che ne deriva. In tal modo, si integra questo nuovo strumento con le altre applicazioni informatiche del Comune (per esempio, il sistema contabile, il Piano Economico di Gestione, il sistema delle delibere), al fine di consentire l'evoluzione continuativa dei processi di pianificazione e controllo.

Ogni obiettivo del Piano Strategico ha una sua scheda ed è il più possibile circoscritto e misurabile. Vengono indicati il responsabile politico e quello tecnico. Nella relazione annuale al conto consuntivo i dirigenti, che aggiornano le schede relative agli obiettivi, devono riferire del raggiungimento degli obiettivi (ordinari e straordinari). Questi obiettivi sono stati trasfusi nel Piano Esecutivo di Gestione a fianco di quelli ordinari, naturalmente tenendo conto della differente dimensione temporale dei due strumenti. Ogni 6 mesi viene effettuato il monitoraggio: il Direttore Generale rende conto in Consiglio Comunale (in sede di conto consuntivo), alla Conferenza dell'Economia e del Lavoro e alla Conferenza dei direttori di ripartizioni. Il Direttore stesso ha sotto la propria responsabilità obiettivi di elevata sperimentabilità, complessità e trasversalità.

Sul Piano c'è un triplo controllo: uno interno da parte della Direzione Generale, uno politico da parte della Commissione, che comprende l'opposizione e uno esterno fatto da quanti hanno lavorato alla definizione del Piano Strategico.

2.5 Competenze professionali messe in campo

Con riferimento al tema delle competenze, la fase più complessa è stata quella di preparazione dei Cantieri, perché è stato necessario reclutare i dirigenti per guidare il processo e per parteciparvi attivamente, con motivazione e apertura mentale. La scelta del Direttore è stata quella di circondarsi di dirigenti motivati, flessibili, curiosi e aperti verso la nuova modalità di lavoro: è stato così creato un *team* multidisciplinare, con compiti e responsabilità precisi. Sono risultati particolarmente importanti:

- passione;
- preparazione e competenze;
- rapidità e controllo dei tempi di svolgimento delle fasi salienti del processo.

Il processo di definizione del Piano Strategico ha avuto anche un supporto metodologico e consulenziale esterno, che ha inizialmente descritto e rappresentato, a vantaggio del personale interno, le caratteristiche, finalità e fasi di un processo di pianificazione strategica, seguendo anche la formazione-affiancamento del personale.

In realtà, quasi immediatamente il Comune ha adattato il processo alle proprie esigenze (semplificandolo) e ne ha preso direttamente in mano la guida.

Le competenze interne sono molto cresciute, anche in conseguenza dei tempi e ritmi di lavoro serrati e della diversa modalità di lavoro adottata rispetto a quella ordinaria. Importante, a questo proposito, è stato l'aprirsi verso una visione esterna dei problemi da affrontare, rappresentati da una molteplicità di soggetti e non individuati, come sempre è stato, all'interno. Si è usciti, in altre parole, dalla relazione usuale tra Assessore, che individua problemi e soluzioni, e Tecnico, che realizza e dà corpo alle soluzioni.

È stata l'occasione per imparare ad analizzare cosa serve, a chi servono le azioni, quanto costano. Questo miglioramento ha riguardato sia la politica che la struttura tecnica. I politici hanno anche imparato a rispettare e far proprie le proposte provenienti dal territorio. In un futuro prossimo verrà realizzata della formazione specifica per i dirigenti, programmata in un piano di formazione annuale (elaborato con l'ausilio di una Società esterna e finanziato dalla Provincia). I dirigenti, infatti, ora debbono relazionarsi con realtà esterne al Comune (dirigenti provinciali, che nel contesto locale sono in qualche misura equiparabili a dei Ministri, ma anche finanziatori, Banche e Fondazioni, ecc.) e creare sinergie da far convergere su obiettivi complessi, mediante programmi e progetti. Sono richieste, in altre parole, nuove competenze, oltre che una nuova visione del proprio ruolo.

Per concludere, tra le criticità e esigenze emerse nel corso del processo si segnalano:

- scarsa attenzione da parte della stampa locale agli sviluppi del Piano Strategico;
- resistenza interna da parte dei dirigenti, che ha richiesto enormi sforzi di mediazione, aggiustamenti e correzioni. Ad esempio, la metodologia e gli strumenti inizialmente progettati sono stati radicalmente semplificati in corso d'opera per agevolare la fluidità del processo e la sua "riconoscibilità" interna;
- necessità di trasmettere il senso della pianificazione strategica ai cittadini, ma soprattutto ai politici. Gli esempi già esistenti, all'epoca, non erano del tutto convincenti e risultavano prevalentemente legati alla pianificazione urbanistica. Lo scopo del lavoro di Bolzano, viceversa, è stato quello di collegare la pianificazione, a tutto tondo, con i meccanismi di funzionamento interni all'Ente, in corso di revisione e semplificazione.

Tra gli aspetti positivi, senza dubbio il più rilevante è stata la capacità di far muovere e convergere su obiettivi comuni realtà differenti, che altrimenti non avrebbero collaborato con il Comune alla costruzione di una prospettiva di sviluppo reale e condivisa⁸.

3. TRENTO

Trento è una città di medie dimensioni, con una popolazione di 114.235 abitanti (che, a fine 2008, costituisce il 30% circa di quella della provincia).

Il contesto provinciale è caratterizzato dalla presenza di un numero elevato di Comuni (pari a 223) molto spesso di piccolissime dimensioni (112 fino a 1.000 abitanti, 106 tra 1.001 e 10.000 abitanti e solo 5 oltre i 10.000 abitanti) caratterizzati, quindi, più dall'obiettivo di garantire l'ordinaria amministrazione che da quello di sperimentare nuove forme di azione. Conformemente a quello che avviene in altri territori, negli ultimi anni è aumentata progressivamente la percentuale di residenti di cittadinanza straniera, pari oggi al 9,6% del totale (con un valore di incidenza degli stranieri sul totale della popolazione superiore sia a quello della provincia che a quello italiano). Si assiste poi all'incremento continuo della popolazione "anziana": nel 2008 il valore degli ultra sessantacinquenni nel Comune ha raggiunto quota 19,7%.

Si confermano qui le tendenze generalizzate al trasferimento delle persone dall'area urbana ai comuni limitrofi e all'incremento del numero di famiglie unipersonali o composte da due persone (rispettivamente pari al 36,7% e al 27,5% delle famiglie dell'area cittadina).

La presenza a Trento dell'Università e di Centri di Ricerca di grande prestigio internazionale, quali il Centro OECD *Organisation for Economic Co-operation and Development*, il Centro CoSBI-Microsoft *Research-University of Trento Centre for Computational and Systems Biology*, la Fondazione Kessler (ex I.T.C.), l'Istituto di Ricerca Scientifica e Tecnologica (IRST), il Centro Europeo di Fisica teorica (ECT), *European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises* (EURICSE), risponde in modo crescente ed organico alle esigenze di innovazione del sistema produttivo locale con ricadute economiche sul tessuto locale in termini di sviluppo nel settore dell'intelligenza tecnologica.

⁸ Per la redazione del paragrafo dedicato all'esperienza del Comune di Bolzano sono state utilizzate le seguenti fonti:

Sito dell'Amministrazione comunale: www.comune.bolzano.it

Rete delle Città Strategiche, www.recs.it;

AA.VV., *Governance locale per lo sviluppo della città di Bolzano*, Franco Angeli, Milano, 2007;

AA.VV., *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2006;

Interviste ai protagonisti.

Di fatto a Trento si è creato un tessuto tecnologico ed informatico fra i più dinamici. La cittadella della scienza fa della città uno dei più interessanti punti di riferimento mondiali per l'informatica e l'intelligenza artificiale.

L'Università degli Studi di Trento ha un ruolo centrale nello sviluppo del sistema produttivo. Tra la Provincia Autonoma di Trento e l'Università degli Studi di Trento è stato costituito un Consorzio per l'istituzione di corsi di studio, lauree brevi, diplomi e specializzazioni da concordare con le imprese, promuovendo la collaborazione con altri Atenei sia in Italia che all'estero.

Nel campo dello sviluppo del sistema agroalimentare e forestale e della salvaguardia degli ecosistemi di montagna è rilevante la Fondazione Edmund Mach-Istituto Agrario di San Michele all'Adige. In particolare, presso la Facoltà di Ingegneria è stato attivato il corso di Laurea in viticoltura ed enologia in collaborazione con l'Università di Udine-Facoltà di Agraria e la Fondazione Mach.

Un patto territoriale per lo sviluppo turistico del Monte Bondone è stato siglato con altri 5 Comuni al fine di promuovere nuove forme di sviluppo sostenibile del territorio, attraverso l'attivazione e collaborazione operativa di una molteplicità di attori locali.

Il Comune è stato giudicato anche per il 2007 nella classe "AA+" dall'agenzia *Fitch Ratings*⁹; registra tradizionalmente un PIL *pro capite* costantemente superiore alla media nazionale ed europea e una base produttiva composta in prevalenza da piccole e medie imprese.

Nell'area della città si concentra oltre il 22% delle unità industriali e del terziario privato attivo in provincia. Tenendo anche in considerazione il potenziale occupazionale espresso dal settore pubblico allargato (il 40% degli occupati, pari a 60.000 unità, lavora nella Pubblica Amministrazione), quasi un occupato su tre della provincia lavora a Trento.

Negli ultimi anni si è assistito ad un processo di terziarizzazione dell'economia cittadina, sostenuto in prevalenza dalla crescita dei servizi alle imprese e del terziario avanzato, per effetto della diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, della *new economy*, dell'accresciuta integrazione tra industria e servizi.

Dal 2000 in avanti, infine, Trento è sede di importanti progetti di trasformazione urbana, condotti secondo modalità proprie dei processi partecipativi, avviati grazie all'apporto dato alla pianificazione urbanistica dall'arch. Joan Busquets e alla progettazione ad opera di importanti professionisti, quali Renzo Piano, Mario Botta, Pierluigi Nicolin, Ishimoto Arch. & Eng., Vittorio Gregotti e altri.

Il Comune, che dal 2000 ha assunto il ruolo di promotore della pianificazione strategica sul territorio e di catalizzatore di idee, competenze e saperi del contesto locale, è oggi alla

⁹ L'agenzia Fitch per l'attribuzione del *rating* considera: il livello di debito per mutui o prestiti, i margini operativi, la spesa corrente, l'organizzazione della struttura amministrativa, il contesto economico locale (PIL, disoccupazione, ecc.).

seconda stagione della pianificazione (che prende forma con la seconda edizione del Piano Strategico).

3.1 Modalità e innovazioni organizzative adottate

Nel 1999 tra il Comune di Trento e la locale Università era attiva una collaborazione per gestire borse di studio. Una di queste fu dedicata alla realizzazione di un'indagine (interna/esterna) per conoscere quale fosse la *vision* di Trento e quale fosse la rappresentazione della città e del suo possibile futuro da parte dei dipendenti e dei cittadini. Nel corso della ricerca, denominata Verso il Piano Strategico, si chiese agli *stakeholder* come vedessero la città al 2010 (ovvero 10 anni dopo).

Dall'indagine uscirono due idee di città: una in linea con quello che si era già intrapreso (in termini di continuità), l'altra che faceva leva sullo sviluppo e la ricerca (con un ruolo forte da parte del Comune ma anche della locale Università, tradizionale simbolo e punto di forza del contesto locale).

In quel periodo, a differenza di altre città (come ad esempio Torino) non esisteva una vera e propria emergenza di riposizionamento economico della città: la situazione appariva come stabile, senza particolari fenomeni emergenti. Si trattava, viceversa, di costruire nuove opportunità e di dare in qualche modo una "sferzata" alla città e alle persone, che in questi luoghi sono tradizionalmente tranquille, legate alle abitudini, a tratti poco imprenditive e portate al nuovo, al poter fare.

Dopo questa indagine "pilota", tenendo anche in considerazione il fatto che si iniziava a sentir parlare di pianificazione strategica, su *input* del Sindaco, si decise di capire in modo più approfondito come si potesse intervenire per risvegliare più interesse e attivismo nella città. Iniziò allora, nel 2000, il percorso che avrebbe portato a realizzare il primo Piano Strategico (con una visione di Trento al 2010) e di seguito il secondo (al 2020).

Il processo, da un punto di vista logico-concettuale, si è articolato in:

- una fase di analisi/diagnosi, che ha permesso di capire i problemi e le opportunità;
- una fase di progettazione, che ha individuato gli sbocchi e le azioni concrete;
- la fase realizzativa dopo la progettazione, conclusa con l'adozione del Piano.

Se nella diagnosi e nella progettazione sono stati condivisi i problemi, le visioni di futuro e le azioni da compiere, nella fase di realizzazione sono stati suddivisi i compiti fra gli interlocutori che avevano preso parte alle fasi precedenti.

Da un punto di vista operativo le principali fasi di lavoro sono consistite in:

- dichiarazione del Consiglio comunale (luglio 2000) dell'intenzione di procedere alla redazione del Piano Strategico della città 2001-2010, come strumento di natura partecipativa. Lo stesso provvedimento ha approvato un Contratto di Partenariato

(un documento di metodo e di principi da seguire) proposto e approvato dai rappresentanti dei settori dell'economia, del lavoro, delle istituzioni, della cultura, della formazione, della ricerca operanti in città;

- a inizio 2001, un primo momento di confronto pubblico, con la costituzione di un gruppo di lavoro misto Comune-Università, la presentazione pubblica della metodologia da seguire e la creazione di “schede informative per la costruzione di una base conoscitiva”;
- convocazione di tre Tavoli di approfondimento dedicati al territorio, alla cultura e ai servizi. Ai Tavoli – nove incontri in tutto – si sono iscritte circa 250 persone in rappresentanza di enti, istituzioni, associazioni, imprese, organizzazioni della città. Ne è uscito il quadro dei punti di forza e di debolezza di Trento e delle minacce e opportunità che caratterizzano il contesto;
- chiusura della fase di diagnosi e presentazione pubblica del documento conclusivo (estate 2002) elaborato dall'Università di Trento, e di un atto di indirizzo, redatto dalla Giunta comunale, che comprendeva assi strategici ed obiettivi. Questi documenti sono stati presentati al Consiglio comunale durante una riunione informativa;
- convocazione (tra luglio e ottobre 2002) di cinque tavoli di approfondimento su singoli temi: le infrastrutture, la qualità dei servizi, la formazione, la promozione culturale e turistica, l'ambiente urbano e la vivibilità. Ai tavoli hanno preso parte 321 persone. Fra il mese di novembre 2002 e il mese di marzo 2003 è stata completata la raccolta delle schede relative alle singole azioni e la stesura del documento finale *Piano Strategico della città di Trento al 2010*.

Rispetto al peso di queste fasi di lavoro, una scelta metodologica forte è stata quella di dedicare grande attenzione alla fase di raccolta ed analisi dei dati. Sono stati raccolti in una stessa struttura i dati provenienti da varie fonti (analisi di *customer satisfaction* fatte nei servizi, richieste fatte all'Ufficio Relazioni con il Pubblico, dati sul tasso di natalità, sui flussi migratori, ecc.) e, allo stesso tempo, è stata realizzata una campagna periodica di interviste e di approfondimenti sia con gli interlocutori che hanno partecipato alla fase partenariale della visione d'insieme e del processo di costruzione del Piano Strategico (quindi interviste con gli osservatori privilegiati e i soggetti collettivi), sia con segmenti di popolazione.

Rispetto ai ruoli nel processo, la scelta di fondo è stata, per quanto possibile, quella di non esternalizzare fasi del processo: non si avvertiva nessuna urgenza di dare vita ad un soggetto che sarebbe stato percepito come un'ulteriore sovrastruttura burocratica. L'obiettivo da presidiare è stato quello di governare i processi e non quello di moltiplicare i soggetti. In particolare, visto l'oggetto da realizzare: un processo più che un prodotto, che

funziona se (e nella misura in cui) riesce a generare fiducia tra gli attori e a produrre capitale sociale.

Nelle fasi salienti del processo è stato creato il progetto di coordinamento tra il Piano Strategico e il Piano Urbanistico, attraverso il quale si è operato per la redazione dei due strumenti: mentre prendeva avvio il processo di elaborazione del Piano Strategico, infatti, era in fase di *start up* anche la revisione dello strumento urbanistico (inizialmente un po' in sordina, con una visione settoriale e secondo un *iter* standard, di tipo amministrativo molto strutturato e poco vicino a logiche partecipative). È stata, quindi, colta l'occasione per costruire una visione a tutto tondo, di tipo strategico e integrato piuttosto che settoriale. Il progetto di coordinamento tra i due strumenti è stato creato per agevolare strategie comuni, secondo un disegno in cui il Piano Strategico rappresenta il piano dei piani, da cui in qualche modo discendono quello urbanistico, quello sociale, i Patti Territoriali locali, quello culturale.

Ora il Piano viene presidiato dal Servizio Sviluppo Economico, Studi e Statistica all'interno del quale vi è una sorta di *Urban Center* (il Progetto Casa Città) che in futuro dovrebbe diventare un laboratorio su tutti i cambiamenti della città.

Rispetto al ruolo degli organi istituzionali occorre ricordare il ruolo svolto dal Sindaco, che, oltre ad aver dato avvio al processo, ha anche seguito personalmente i momenti salienti dello stesso. L'Assessore competente (con specifica delega temporanea) è stato quello allo Sviluppo Economico ed ha seguito l'*iter* in modo continuativo. La Giunta ha assunto sia un ruolo di decisore che un ruolo tutto sommato operativo (legato ad esempio all'esame di criticità). Il Consiglio, anche se è stato coinvolto, ha avuto un ruolo più defilato e limitato all'approvazione di atti, forse in parte a causa della mancanza di un interesse generalizzato a questo nuovo meccanismo, associato alla non totale comprensione del valore potenziale dello strumento: forse non si è capito che il risultato rappresentato dal Piano Strategico non avrebbe potuto essere disatteso, in quanto espressione della società civile.

La partecipazione del Consiglio è stata comunque incentivata:

- attraverso l'adozione da parte del Consiglio di un atto di indirizzo che impegnava il Sindaco a promuovere ed a perseguire un processo di pianificazione strategica;
- attraverso inviti formali rivolti ai Consiglieri (e firmati dallo stesso Presidente del Consiglio) a partecipare ai Tavoli;
- innovando l'art. 96 dello Statuto comunale, che pone formalmente il Piano Strategico quale strumento fondamentale e quale fonte necessaria degli indirizzi generali di governo e del sistema di bilanci e controlli;
- attraverso specifiche sedute informative del Consiglio comunale;
- attraverso la formale approvazione del documento finale.

Allo stesso modo non c'è stato un coinvolgimento sostanziale delle Commissioni Consiliari, mentre i Presidenti di Circoscrizione hanno partecipato ai Tavoli di lavoro, analogamente agli Assessori.

Rispetto al secondo Piano Strategico il meccanismo di elaborazione è stato più semplice (aggiornamento di agenda e pochi obiettivi molto “presidiati” e controllati). Il ruolo del Consiglio è però rimasto immutato.

3.2 Modalità di gestione e funzionamento dei processi di *governance* multilivello

Il Piano Strategico di Trento coinvolge una molteplicità di attori del territorio (istituzionali e non) tra i quali spicca la Provincia Autonoma. Senza la collaborazione di questo Ente, infatti, non sarebbe stato possibile formulare alcuna strategia territoriale “sensata” e rappresentativa delle esigenze del contesto locale. Inoltre, c'è da considerare il fatto che la popolazione della provincia di Trento è per più di un quinto concentrata nel capoluogo, ragion per cui si è considerato come ambito territoriale di riferimento un contesto più ampio di quello delimitato dai confini comunali.

Una fase importante di collaborazione attiva, all'inizio del processo, è stata quella della condivisione interna dei dati di analisi del territorio, rispetto alla quale si è prodotto un primo documento (contenente aspetti demografici, sociali, economici e culturali) che è stato sottoposto internamente a tutti i referenti. Questo documento, molto approfondito e ampio, ha preparato e preceduto la fase di diagnosi: era importante che tutti avessero a disposizione i dati sulle caratteristiche del territorio e della città.

I Comuni del territorio non hanno sottoscritto il Piano nella sua prima edizione, ma in quella successiva sono state impostate analisi specifiche su problemi che riguardavano anche i Comuni limitrofi. Le strategie conseguenti sono state discusse con tutti i Sindaci interessati e costantemente monitorate.

Per questi Comuni, molto spesso di piccole dimensioni, si è trattato di un'occasione di apprendimento, tenuto conto del fatto che non hanno in sé la forza per avere una visione “sistemica” e integrata del territorio.

Con il Piano si è in qualche misura creata una rete territoriale di apprendimento e di confronto. Questo è avvenuto sia rispetto ai piccoli Comuni che gravitano naturalmente intorno a Trento, ma anche con città come Verona, Mantova, Brescia e Vicenza per tematiche specifiche di comune interesse: con Verona, la mobilità (l'aeroporto di Verona è l'aeroporto di riferimento per il Trentino), con Mantova e Verona, il trasporto ferroviario di merci, con Vicenza il sostegno all'imprenditoria e la piccola impresa, con Brescia, la cultura e l'Università.

3.3 Modalità e caratteristiche dei processi di partecipazione

Entro un sistema esteso di *governance*, e di una pianificazione che ha prodotto una pluralità di piani di settore, poi ricomposti nel disegno unitario del Piano Strategico, il Comune ha adottato consapevolmente e distintamente, sia modalità partenariali di formazione delle decisioni, sia modalità propriamente partecipative: è questo il caso, ad esempio, del Piano Sociale, realizzato seguendo una logica basata sulla domanda sociale (anziché sull'offerta) e, dunque, costruito reclutando attivamente l'intera comunità locale; o, ancora, il caso di progetti per la riqualificazione di quartieri o di interventi specifici. Nella realizzazione del Piano Strategico si è scelto, invece, di adottare logiche partenariali.

Sebbene il Piano fosse aperto, senza retoriche, alla partecipazione di tutti i cittadini, in realtà esso ha costruito delle relazioni con un nucleo necessariamente selezionato di interlocutori, portatori di interessi specifici e in possesso di competenze distintive.

In occasione dell'elaborazione del Piano, infatti, la partecipazione dei cittadini è stata teoricamente ammessa ma non è stata stimolata in modo particolare. Il coinvolgimento dei cittadini singoli è stato del tutto trascurabile. Ben diversa è invece stata la partecipazione al processo della "categoria" degli imprenditori (pubblici e privati), che si sono mostrati molto interessati a programmare e condividere sul territorio logiche di sviluppo coordinate e di sistema.

Il Piano non è uno strumento compatibile con logiche di inclusione "spinta", poiché rappresenta domande e interessi, presuppone competenze e linguaggi che sono espressione di interlocutori necessariamente "strutturati". La domanda diffusa di qualità della vita e di servizi a tariffa contenuta, che attiene più alla manutenzione della città che alla sua capacità competitiva, è stata ricondotta ad altri strumenti costruiti *ad hoc*: in particolare, al Piano Sociale.

3.4 Rapporti con l'attività ordinaria

Il Comune ha espresso una scelta di campo nell'iniziare una nuova fase della pianificazione comunale, che ha portato ad avviare simultaneamente la variante generale al Piano Regolatore Generale, il Piano Sociale, la nuova pianificazione culturale, il Patto Territoriale del Monte Bondone, il piano delle politiche giovanili. I differenti piani settoriali rientrano in un unico disegno programmatico, la cui cornice è stata definita dal Piano Strategico, matrice unitaria di una rete di interdipendenze. In altre parole, i contenuti e le logiche che sono alla base dei vari piani sono stati portati a sintesi dal Piano Strategico.

Un'altra scelta è stata quella di inserire il Piano Strategico nello statuto comunale, quale fonte dell'attività programmatica e strumento obbligatorio.

Rispetto alla relazione tra pianificazione "sovraordinata" e il sistema dei bilanci, l'esperienza maturata dal Comune di Trento ha preso atto della difficoltà di realizzare una

convergenza spontanea tra la pianificazione “alta” (Programma di mandato, piani di settore, Piano Strategico) e la dimensione programmatica ed economico-finanziaria.

La difficoltà, probabilmente, riguarda la distanza tra due differenti logiche: quella del Piano Strategico, che guarda alle prospettive, e quella del bilancio, alla quale le strutture spesso si accostano, comprensibilmente, con un’attitudine attenta a strategie non sempre dichiarate, al “che cosa concretamente posso fare” e, qualche volta, al “che cosa mi porta meno problemi”. Così, la composizione di un sistema di bilanci e controlli coerente con la pianificazione strategica è stata costruita con una logica negoziale, attraverso il coinvolgimento degli Assessori e della dirigenza, cui sono state esplicitate le finalità vincolanti e le priorità.

Gli obiettivi del Piano Strategico sono stati, quindi, trasposti nella Relazione Previsionale e Programmatica (che per il periodo di programmazione di 3 anni, è lo strumento che meglio si presta a comunicare con il Piano Strategico). Gli obiettivi del Piano sono così coincidenti con quelli della Relazione Previsionale e Programmatica e del Piano Esecutivo di Gestione (rispettando la differente natura dei 3 documenti) e gli strumenti di programmazione economico-finanziaria risentono della medesima impostazione e logica del Piano Strategico.

Rispetto al monitoraggio del Piano, una volta che questo è stato approvato si sono trasposti gli obiettivi (di spettanza del Comune) nel Piano Esecutivo di Gestione.

Rispetto alla valutazione dei risultati del primo Piano Strategico sono stati seguiti due metodi paralleli: la ricognizione del grado di attuazione delle 73 azioni previste e l’uso di un set di indicatori per riassumere la situazione della città rispetto ad alcune dimensioni strategiche. La ricognizione del livello di attuazione delle 73 azioni ha comportato la scelta di utilizzo di un’unica modalità di misurazione (a fronte di due tipologie diverse di azioni: suddivisibili per fasi e di carattere sistemico, ovvero non divisibili in fasi) basata sul grado di attuazione: insufficiente, da rafforzare o buono. Questa valutazione, che è stata effettuata in occasione dell’avvio del percorso di aggiornamento del Piano ha dato luogo a un esito positivo: 54 azioni con grado di attuazione buono, 18 da rafforzare e 2 con grado di attuazione insufficiente.

Rispetto al set di indicatori per misurare la situazione della città rispetto agli *asset* strategici individuati dal Piano, si sono esaminati e selezionati degli indicatori utilizzati da altre città (italiane e spagnole) in casi analoghi, eliminandone alcuni, adattandoli ed ottenendone 354 raggruppati poi in 8 categorie tematiche. A ogni indicatore è stato assegnato un grado di priorità (alta, media o bassa).

La valutazione così effettuata è stata utilizzata per lo sviluppo del Piano Trento 2020, rispetto al quale sono state effettuate alcune scelte di discontinuità rispetto al primo (come, ad esempio, la formulazione di un numero limitato di istanze “cruciali”, da circoscrivere e rendere concrete e misurabili).

Il Comune non ha optato per la creazione di una funzione *ad hoc* rispetto al monitoraggio e alla valutazione del Piano, anche a causa delle risorse limitate e della limitata ampiezza dell'Amministrazione: è all'interno del Servizio Studi e Statistica che viene fatta la valutazione periodica sul grado di raggiungimento degli obiettivi e azioni del Piano.

3.5 Competenze professionali messe in campo

Il ricorso a competenze esterne è stato molto limitato. Come anticipato, infatti, la scelta è stata, per quanto possibile, quella di non esternalizzare fasi del processo.

In fase iniziale è stato creato l'Ufficio Marketing all'interno del Servizio Sviluppo Economico; successivamente è stato creato il progetto di coordinamento tra il Piano Strategico e quello urbanistico, al fine di ottimizzare e di integrare i processi di elaborazione avviati, così come di far circolare le informazioni prodotte.

Sono stati poi individuati due docenti della locale Università, ai quali precedentemente era stato chiesto di presidiare la fase di sperimentazione sull'applicabilità del modello di pianificazione. I docenti hanno accompagnato il processo nelle fasi di raccolta di elementi diagnostici e di elaborazione progettuale, con un ruolo di supporto metodologico piuttosto che contenutistico. Ad essi è stato chiesto, inoltre, di garantire una costante comparazione tra l'esperienza che veniva maturando e altre esemplari a livello europeo; di mantenere relazioni formali con la pianificazione di livello sovraordinato (Provincia autonoma) e, infine, di presidiare il rapporto con altri esperti coinvolti nella pianificazione settoriale del Comune (urbanistica e sociale in particolare).

Nelle fasi di consultazione pubblica, e in particolare nel momento diagnostico, ci si è avvalsi di esperti dell'Università e della società civile per condurre i tavoli di lavoro, in qualità di facilitatori. Oltre a ciò si è fatto ricorso, soprattutto nelle fasi iniziali, ad alcuni borsisti dell'Università (con cui il Comune è convenzionato).

L'effetto positivo principale, che ha contribuito ad incrementare le competenze interne, è stata una crescita della conoscenza della città e dell'organizzazione, anche in considerazione del fatto che tradizionalmente ognuno, per quanto specializzato, lavorava prevalentemente nel proprio ambito tematico di riferimento. Il vedere dove si sta andando aiuta, infatti, a conoscere, a focalizzare l'obiettivo e a fare i conti con ciò che c'è all'esterno. È necessario per capire a cosa serve il lavoro nell'Ente pubblico, a motivare le persone, a mettere a fuoco il fatto che si può incidere nei processi e ottenere dei cambiamenti, che la realtà è conoscibile e quindi modificabile.

Una delle criticità del processo, condizionata anche dalla mancanza di competenze specialistiche in fase iniziale, è stata la comunicazione esterna: una delle leve che portano al successo del Piano è proprio la comunicazione, che crea partecipazione e consenso. Il Comune, invece, anche per le sue caratteristiche strutturali, ha utilizzato la logica basata sul fare piuttosto che sul comunicare (prima facciamo le cose e poi le comunichiamo) perché il

rischio era quello di dare più importanza alla comunicazione piuttosto che al fare. Inoltre, all'epoca non era attivo l'Ufficio Stampa comunale, ma solo quello del Consiglio.

In tal modo, forse, si è commesso l'errore opposto, sottostimando il valore della comunicazione. Nella fase dell'elaborazione si è, infatti, comunicato poco all'esterno. Forse, se si fosse dedicata più attenzione alla comunicazione, si sarebbero superate con più facilità sia le resistenze interne che, soprattutto, quelle esterne.

Al termine del processo, invece, si è investito di più sulla comunicazione (aderendo a premi, ecc.). Ora è attivo un Ufficio Stampa con quattro giornalisti e un bimensile comunale, che si occupa di progettare e realizzare piani di comunicazione generali e specifici. Nel corso del tempo si sono, inoltre, realizzate varie campagne di comunicazione sulla pianificazione strategica (un CD Rom dedicato, ecc.).

Una criticità del processo, infine, è stata quella di non riuscire sempre a tradurre in azioni concrete alcune istanze, anche perché non sempre all'interno degli Enti esiste un'adeguata partecipazione, motivazione e voglia di fare. Sarebbe utile poter coinvolgere le nuove leve in questi processi, e non solo le persone con maggiore anzianità di servizio, in modo da agevolare l'apertura al cambiamento e fruire di nuove energie propositive.

Agenda Strategica Trento al 2020 è il secondo Piano Strategico in atto, con lo scopo di rileggere e di aggiornare il posizionamento del sistema-città e di dare vita ad un'agenda strategica che si concentri su un selezionato numero di istanze cruciali in una prospettiva di sviluppo locale¹⁰.

4. VERONA*

Verona è una città di 260.000 abitanti (2006), con il 9% di immigrati regolari.

Sarà bene in premessa ricordare alcuni caratteri e problemi di fondo della realtà urbana veronese. La più recente ricerca comparativa OCSE, la *Territorial Review on Italy* (2001), mette in evidenza alcuni punti di forza e di debolezza di Verona in confronto con gli altri sistemi territoriali metropolitani italiani. Gli indicatori demografici e occupazionali

¹⁰ Per la redazione del paragrafo dedicato all'esperienza del Comune di Trento sono state utilizzate le seguenti fonti:

Sito dell'Amministrazione comunale, www.comune.tn.it;

Sito della Rete delle Città Strategiche, www.recs.it;

AA.VV., *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2006;

Pugliese T. (a cura di), *Monitoraggio e Valutazione dei piani strategici*, Rete delle Città Strategiche, Quaderno n. 1, 2007;

Interviste ai protagonisti.

* Parte del presente paragrafo riprende l'articolo a firma di Maurizio Carbognin *Verona tra ambizioni metropolitane e microlocalismi*, pubblicato in Notiziario dell'Archivio Osvaldo Piacentini, nn. 11 e 12 aprile 2008, p.139.

confermano una posizione di forza di Verona che vede una crescita dell'occupazione e una dinamica demografica positiva, in particolare rispetto a Milano, Torino, Venezia, Genova, Trieste, Bologna, anche riguardo all'impatto dell'immigrazione, dei processi di invecchiamento della popolazione e di riduzione del ruolo e della dimensione della famiglia. La scolarizzazione è aumentata rispetto alla media nazionale, ma rimane indietro rispetto a Milano, Genova e Bologna, confermando che il Nord Est ha consumato risorse umane in questi decenni di crescita, mantenendo basse le credenziali educative della forza-lavoro.

Per quanto riguarda le specializzazioni produttive, Verona si conferma una realtà manifatturiera forte, anche se con un lieve calo del quoziente di localizzazione manifatturiera, mentre cresce la localizzazione terziaria, confermata dal raddoppio dell'occupazione nel settore.

Si insiste sulla dimensione propriamente urbana, perché dal punto di vista territoriale e urbanistico non è mai esistita, nella coscienza dei ceti dirigenti della città, un'identità regionale profonda e condivisa della quale Verona si sia sentita parte. Il Veneto, infatti, fino al secondo dopoguerra, è esistito come sommatoria di identità urbane, con una profonda separazione tra Venezia e la Terraferma, anche e di più con la nascita di Porto Marghera.

I confini di Verona, come spesso accade, non coincidono con quelli amministrativi (comunali, provinciali, regionali). I sistemi di relazioni economiche e sociali, i percorsi dello sviluppo economico, le traiettorie della vita quotidiana delle persone (nello studio, nel lavoro, nel tempo libero) e, alla fine, le identità territoriali poco hanno a che vedere con i confini amministrativi.

Verona è sempre stata collegata in modo molto intenso non solo con Trento e l'asse Resia/Brennero, ma per le attività agricole e gli scambi commerciali (e familiari) anche con la Pianura Padana e poi via fino alle Marche. Del resto Verona, a differenza di altre città venete, ha da sempre un ruolo metropolitano, che travalica i confini amministrativi comunali. Le funzioni urbane sono state concentrate nel comune capoluogo e il territorio circostante e i suoi abitanti hanno guardato alla città come perno dei propri interessi e aspettative.

Da questo punto di vista la fine del ruolo di Verona come città militare, con il rilascio da parte dei militari di enormi spazi ed edifici di pregio nella città storica, e la contemporanea disponibilità alla riconversione di un milione e mezzo di metri quadri, per la ridislocazione da Verona Sud di una serie di insediamenti produttivi e dello scalo ferroviario, ha aperto una serie di possibilità, ma anche lanciato una sfida troppo grande per poter essere affrontata in chiave solo cittadina. Verso una scala più ampia di quella puramente comunale/cittadina spingono anche i progetti europei relativi alle grandi infrastrutture dei corridoi del Brennero e del corridoio 5, e le potenzialità dei flussi turistici dell'area Adige-Garda: Verona, il Garda e il Trentino fanno insieme 3,2 milioni di turisti l'anno (come Parigi).

Non sempre i ceti dirigenti della città sono sembrati consapevoli della sfida e disposti ad assumersene il rischio e la responsabilità. Questa difficoltà ha molto a che vedere con il sistema della *leadership* locale, nei diversi ambiti, politico, economico, associativo. Il modello da cui Verona proviene, e al quale guarda ancora con nostalgia è quello di una piccola *elite* locale molto integrata, sul piano della cultura e dei valori, che ha costruito nel secondo dopoguerra le premesse allo sviluppo attuale. Questo modello ha retto la città per decenni e si è dissolto bruscamente all'inizio degli anni Novanta, senza aver trovato ancora, dopo oltre un decennio, un'adeguata sostituzione.

Frequentemente è stata ripetuta la necessità, unanime, di “fare sistema”, di sviluppare la cooperazione interistituzionale e tra pubblico e privato, e altrettanto frequenti sono state le lamentazioni sull'incapacità del sistema locale di realizzare iniziative significative in questa direzione.

Il Piano Strategico della città è stato visto come un modo per dare una risposta ai problemi di governo urbano.

La pianificazione strategica della città di Verona è stata avviata per iniziativa del Comune, ma non si è trattato soltanto di uno strumento d'azione dell'Amministrazione, quanto di un ampio piano di lavoro che ha coinvolto tutte le forze economiche, culturali e sociali della città, per definire in maniera condivisa le linee di sviluppo e le azioni strategiche di crescita della società locale.

L'arco temporale di riferimento del Piano Strategico di Verona è stato fissato dal 2003 al 2020: un ampio orizzonte per realizzare delle strategie concrete.

Se il Piano Strategico di Verona è stato volto al futuro, non per questo ha dimenticato i problemi quotidiani che tutti i giorni i cittadini veronesi vivono. Esso ha inteso occuparsene con la consapevolezza che soltanto intervenendo in modo sistemico e complessivo su ciò che a vario titolo determina quei problemi quotidiani, è possibile dare loro una soluzione effettiva. Per quanto riguarda le attività progettuali, dunque, alcuni progetti, denominati *Progetti Bandiera* (caratterizzati da un alto grado di maturità raggiunto, e da un forte e aggregato consenso tra pubblico e privato) sono stati avviati in tempi rapidi. Per progetti a media ed alta complessità, è stata necessaria una fase di progettazione più lunga e soprattutto tempi di realizzazione più distesi.

Un ultimo aspetto riguarda l'ambito spaziale del Piano Strategico di Verona: parlando di Verona, si intende, infatti, una città allargata, una società metropolitana composta dagli abitanti di un'area assai più vasta. Come insegnano esperienze europee ed italiane di successo, nessun Piano Strategico si limita all'ambito ristretto del Comune promotore. Il Piano Strategico di Verona è nato, così, anche come strumento in grado di favorire la partecipazione allargata dei Comuni contermini alla Città e dei territori di riferimento a scelte che valorizzino sistemi territoriali di area vasta.

Come già specificato, l'esperienza condotta dall'Amministrazione comunale di Verona si è conclusa con il cambio della Giunta comunale, ma, tenuto conto degli obiettivi del presente

volume, pare significativo dare spazio a questa sperimentazione caratterizzata da elementi fortemente innovativi, illustrando l'approccio metodologico che l'ha caratterizzata.

4.1 Modalità e innovazioni organizzative adottate

Gli obiettivi principali del Piano Strategico sono stati così definiti:

- ricercare una maggiore coesione dei cittadini, degli utenti e degli interessi attraverso un processo creativo, in cui ciascun soggetto coinvolto, portatore di uno specifico modo di definire problemi, priorità e domande, contribuisce a creare una visione della comunità locale, contribuisce cioè a ridefinirne l'identità;
- individuare delle "visioni al futuro", delle immagini condivise dagli attori della città sulle possibilità di sviluppo del territorio, dell'economia, della società locale, immagini che sono capaci di generare processi di apprendimento e di accrescere consapevolezza dell'identità locale;
- scegliere, sulla base di quelle idee condivise, processi e percorsi che possano andare nella direzione desiderata verso la meta valida per tutti e "fissata" dal Piano;
- arrivare a coordinare liberi attori sociali, economici e culturali della città intorno a una visione generale condivisa, e definire le priorità strategiche su cui orientare le scelte di sviluppo, sia a breve che a medio lungo termine, di tutta la città e di ciascun attore.

Si è trattato di un processo in continua evoluzione, frutto di un lavoro di riflessione strategica svolta da una pluralità di attori locali, che attraverso la progettualità operativa, la condivisione di obiettivi e strumenti, il confronto e la cooperazione, ha favorito l'identificazione progressiva e la messa in opera di soluzioni in grado di produrre vantaggi per tutti. Il principale vantaggio è stata l'acquisizione di un punto di vista comune, e, quindi, la speditezza nella fase attuativa del processo decisionale.

Il lancio del progetto è avvenuto il 14 marzo 2003, con la comunicazione dell'idea da parte del Sindaco alla città e alle sue forme di rappresentanza, istituzionale e privato-collettiva.

È iniziata, subito dopo, la fase di ascolto della città attraverso i suoi attori.

Condotta tra i mesi di marzo e maggio 2003, la ricognizione dei principali punti di vista dei diversi "portatori di interessi" locali ha coinvolto oltre 70 attori che mediante un'analisi SWOT (*Strengths-Weakness-Opportunities-Threats*) realizzata tramite interviste e contributi scritti, ha permesso la ricostruzione dei punti di forza e di debolezza, delle opportunità e delle sfide che la città ha di fronte nel prossimo futuro. La città si è così interrogata sulle proprie condizioni di partenza, nei principali settori dell'economia e della finanza, del settore pubblico allargato, della società, del mercato del lavoro e della formazione delle risorse umane, degli assetti del territorio e dell'ambiente, della cultura e

dei servizi sociali, delle nuove tecnologie e della loro diffusione nel tessuto urbano-territoriale, ecc.

I risultati dell'indagine sono stati sintetizzati nel Documento di Visione contenente una diagnosi della città su se stessa e un profilo di scenario condiviso, frutto del lavoro comune di tutti i principali portatori di interessi.

Sulla base di quanto emerso e mediante una indagine Delphi diretta, gli attori hanno scelto le aree di *policy*, hanno cioè definito assieme le principali aree strategiche da valorizzare. Sono state così individuate quattro aree di forza sulle quali avviare i lavori di Pianificazione Strategica:

- Ambiente e Territorio, nell'ambito della quale si rifletteva sui temi della tutela e della sostenibilità ambientale, della forma che dovrà assumere la città costruita, del sistema della mobilità.
- Economia, un'area in cui si proponeva di rafforzare le vocazioni economiche tradizionali della città, di aprire all'innovazione, di orientare il sistema economico verso una qualità sempre maggiore e di investire nella formazione.
- Cultura, per qualificare Verona come città internazionale della cultura, capace di valorizzare il proprio patrimonio artistico ed ampliare la propria offerta culturale sia a favore di un turismo di qualità, sia con una maggiore attenzione alle esigenze della propria popolazione.
- *Welfare*, un tema su cui la città intendeva consolidare ed accrescere il suo impegno a promuovere il benessere, l'inclusione e il legame sociale fra tutti i cittadini, vecchi e nuovi.

Parallelamente, e in ottica trasversale alle quattro aree strategiche, è emersa l'importanza di avviare un percorso di riflessione sulle reti di città, cioè sull'opportunità/necessità per Verona di creare, sviluppare e consolidare sistemi di cooperazione e alleanze territoriali al di là dei propri confini amministrativi, non solo comunali ma anche provinciali e regionali.

Nella stessa ottica di trasversalità è stato avviato un Laboratorio per le Politiche Giovanili che, lavorando parallelamente alle quattro aree strategiche, ha ricevuto il compito di focalizzare la propria attenzione sulla condizione giovanile a Verona.

Nell'estate del 2003, sono stati costituiti ed attivati i quattro tavoli di lavoro: per ognuna delle aree di *policy* individuate è stato avviato un gruppo presieduto da un coordinatore, appartenente alla società civile e autorevole in materia, al quale hanno partecipato volontariamente i diversi attori della città. I quattro tavoli si sono ripetutamente riuniti nel periodo luglio-dicembre 2003 con il compito di sviluppare una parte del lavoro sulla propria specifica area di *policy*, arrivando alla definizione progressiva e condivisa di scenari, assi strategici, azioni, linee e idee progettuali che danno concretezza al Piano Strategico della città in quella area di *policy*.

Per ogni tavolo è stato così individuato un asse strategico da sviluppare in azioni strategiche, ovvero in *direzioni di marcia* sulle quali focalizzare i lavori di progettazione.

Per ogni azione sono state successivamente definite specifiche linee progettuali, quali macro ambiti di progettazione nei quali far poi convergere i progetti di dettaglio, le iniziative puntuali e tutti gli interventi necessari che, con diversa magnitudo, tempi di avvio e realizzazione, avrebbero dato concretezza alle scelte condivise.

Tutto il lavoro svolto dalle commissioni – in termini di scenari, assi, azioni, linee e idee progettuali – è confluito nel *Documento/Programma Verona 2020*.

A partire da febbraio 2004, le iniziative proposte sono entrate in una fase di dettagliata progettazione e, parallelamente, i *Progetti Bandiera* in una fase di piena operatività, iniziando a dare avvio alla realizzazione del Piano.

La Conferenza di Piano Strategico, svolta all'inizio del 2004, ha costituito un momento importante lungo il percorso: essa non ha rappresentato la conclusione del processo di pianificazione strategica, ma una tappa intermedia che ha avuto l'obiettivo di presentare pubblicamente alla città e alla società locale i risultati del lavoro di riflessione svolto dalla pluralità degli attori locali.

Alla Conferenza è stato presentato il *Documento/Programma Verona 2020*, in cui è stato declinato il percorso che la città ha scelto di seguire fino al 2020 e sintetizzato il lavoro di analisi e di risultati dei momenti di confronto, interazione ed elaborazione realizzati dai quattro tavoli.

In particolare, nel *Documento/Programma*:

- è stata presentata la diagnosi di partenza condotta dalla città su se stessa, sui propri punti di forza e di debolezza, sulle opportunità e sulle minacce, ovvero sulle risorse dalle quali partire, sulle criticità da superare, sui bisogni da soddisfare;
- è stato descritto lo scenario attuale e quello futuro della città, costruiti attraverso un'analisi attuale e in prospettiva 2020 dei dati e delle informazioni;
- sono stati definiti assi, azioni e linee progettuali individuate dai partecipanti ai quattro tavoli a partire dalla diagnosi e dallo scenario;
- sono state proposte le idee progettuali che hanno alimentato la successiva fase di progettazione.

Le risultanze di questo percorso hanno individuato quattro grandi percorsi/assi di crescita sui quali sviluppare il cammino della città: fare di Verona una città metropolitana a sviluppo sostenibile; sviluppare l'economia della conoscenza e dei servizi ad alto valore aggiunto; fare di Verona una città europea della Cultura; creare un nuovo *welfare* di sviluppo per una Verona solidale produttrice di capitale sociale.

Il processo di elaborazione del Piano Strategico è stato accompagnato e per certi aspetti seguito, a Verona, dalla elaborazione del Piano di Assetto del Territorio (PAT). Tale concomitanza ha prodotto una serie di vantaggi sia per il PAT che per il Piano Strategico.

Dal punto di vista dei contenuti, il Piano Strategico ha fissato per la pianificazione urbanistica l'agenda dei problemi da affrontare e alcuni criteri di fondo. Nel Piano Strategico, infatti, una città orientata allo sviluppo non può non pensare anche alle strategie di sviluppo fisico e riflettere su quale forma assumere: in primo luogo quella di una città compatta, che intensifica l'utilizzo del suolo già edificato, rispetto ad altre ipotesi di ulteriore diffusione dell'urbanizzazione e consumo del territorio.

L'*agenda dei problemi* (sostenibilità ambientale, forma della città costruita, sistema della mobilità, raccordo degli strumenti) è stata la chiave delle elaborazioni del tavolo sul territorio del Piano Strategico ed ha proposto le direttrici di fondo sulle quali è stata impostata la pianificazione urbanistica.

Per altro, con i lavori di pianificazione strategica, Verona ha voluto aprire una nuova prospettiva, in cui si riconosce la posizione di città metropolitana e si consolida un suo ruolo di guida verso lo sviluppo sostenibile del territorio, avviando forme di concertazione con la grande conurbazione che la circonda.

Ma è soprattutto nel metodo che il Piano Strategico ha interagito positivamente con l'elaborazione del PAT. La pianificazione strategica, infatti, è una politica pubblica che si basa sul negoziato e sul consenso, sulla ricerca dell'intesa e sul partenariato.

Il Piano Strategico non ha una valenza normativa e coercitiva, ma si basa sul dialogo tra gli attori pubblici e privati, senza armi puntate, né attori inadempienti, ma con capacità di leadership ed incentivi per favorire percorsi di intesa consensuali. Lo stesso metodo è stato in parte adottato dalla pianificazione urbanistica.

L'avvio della pianificazione strategica non ha generato grandi cambiamenti nella struttura comunale, né è stata creata una struttura esterna *ad hoc*, come in molte altre città. Il ruolo chiave è stato giocato dal Direttore Generale, al quale è stato affidato il coordinamento del Piano. Di conseguenza l'Ufficio del Piano Strategico è stato posto in staff alla Direzione Generale, svolgendo prevalentemente un ruolo di segreteria, organizzazione degli eventi legati al Piano, presidio dei processi di comunicazione inerenti il Piano stesso.

L'unica modifica organizzativa di rilievo, in qualche modo connessa al Piano, è stata l'istituzionalizzazione, in particolare nell'Area del Territorio, di Unità di Progetto, per predisporre e attuare piani, programmi o progetti che richiedevano un complesso di attività e professionalità afferenti a unità organizzative diverse. Si sono cioè costituiti gruppi di lavoro autonomi, a tempo, formati da personale totalmente o parzialmente dedicato, proveniente da diverse unità organizzative, con finalità ben definite (il piano, il progetto) e responsabilità chiare. La scelta di non modificare la macrostruttura è derivata dalla valutazione che le principali carenze e disfunzionalità organizzative della struttura

comunale derivassero da insufficienze di coordinamento e integrazione, piuttosto che da *mission* non chiare, inadeguate o contraddittorie.

In alcuni casi la costituzione del gruppo di lavoro per un progetto ha avuto un livello di formalizzazione più basso (ordine di servizio del Direttore Generale).

Alcuni gruppi di progetto sono stati costituiti da *team* misti, con risorse interne al Comune e professionisti di altre istituzioni: dirigenti scolastici, nei progetti per la scuola; dirigenti dell'Ulss per i progetti per la salute o i servizi sociali, ecc.

4.2 Modalità di gestione e funzionamento dei processi di *governance* multilivello

Il governo del Piano è stato tenuto saldamente in mano dal Comune. Il Sindaco lo ha proposto come iniziativa caratterizzante la propria Amministrazione; le diverse fasi sono state discusse in Giunta e formalizzate con apposite delibere. Più controverso è stato il rapporto con il Consiglio comunale, che si è sentito in parte espropriato del proprio ruolo. Alla fine, comunque, la sintesi del *Documento/Programma* è stata approvata anche con delibera del Consiglio.

Dopo il lancio del Piano, è stato sottoscritto, su iniziativa del Sindaco, un Protocollo *stakeholder*: Provincia, Università, Diocesi, Sindacati, Organizzazioni Imprenditoriali, Fiera, Azienda Ospedaliera, ULSS, Fondazione Cariverona, Fondazione Arena, Organizzazioni Cooperative, Camera di Commercio. Il protocollo prevedeva l'adesione al metodo e l'impegno a partecipare all'elaborazione del Piano e dei progetti.

Il Protocollo d'Intesa si è confermato uno strumento "debole", sufficiente per legittimare i Tavoli e arrivare alla Conferenza strategica, ma insufficiente per operare in un contesto di divisione politica tra istituzioni, rette da schieramenti politici opposti. Tale divisione ha condotto poi rapidamente al disimpegno e alla delegittimazione del Piano da parte di alcune istituzioni locali (Provincia e Camera di Commercio) e in parte delle parti sociali (mentre è continuata la collaborazione con la Fondazione Cariverona, l'Università, l'Ulss).

In coerenza con l'obiettivo di elaborare un Piano per un territorio più ampio di quello comunale è stata creata, con un apposito Protocollo di intesa tra i Comuni dell'Area Metropolitana, la Consulta dei Sindaci dell'Area metropolitana di Verona: 24 Comuni dell'Area metropolitana veronese, per un totale di 450.000 abitanti. La Consulta ha partecipato all'elaborazione del Piano e successivamente si è riunita periodicamente per affrontare tematiche ambientali, sanitarie, culturali, ecc., ponendo in essere strategie d'intervento comuni.

Nel processo di elaborazione del PAT, i Comuni limitrofi sono stati consultati sistematicamente, in modo da favorire un raccordo tra le scelte urbanistiche di ciascuna Amministrazione.

Infine, dal punto di vista generale, è stata formulata l'ipotesi, senza nessuna formalizzazione ma con un avvio di analisi ed elaborazione di progetti, della Rete Adige-

Berico-Garda, sulla base di un accordo programmatico fra i Comuni di Brescia, Mantova, Trento, Vicenza e Verona, per avviare strategie di sviluppo condivise per il territorio fra esse compreso, proponendosi con i suoi 3.500.000 abitanti come area territoriale in grado di competere con i principali sistemi territoriali italiani ed europei.

I Progetti Bandiera avviati sono stati supportati, a volte, da specifici Protocolli e sistemi di governo, al fine di operare in modo efficace.

L'Agenzia della scuola, che è stata finalizzata a mettere in rete le scuole della città (sia per gestire la riorganizzazione del sistema a seguito della creazione degli istituti comprensivi, sia per arrivare alla elaborazione di un Piano cittadino dell'Offerta formativa) è nata con la collaborazione, oltre che del Comune, dell'Ufficio Scolastico Provinciale, dell'Università e della Provincia.

Il Piano per la salute ha visto un organismo di elaborazione e di governo formato da Comune, Ulss e Università (Medicina e Scienze motorie).

4.3 Modalità e caratteristiche dei processi di partecipazione

La partecipazione nella fase di elaborazione ha interessato in primo luogo i soggetti firmatari del Protocollo di intesa, che hanno designato un rappresentante a ciascuno dei Tavoli. In secondo luogo sono stati invitati ed hanno partecipato rappresentanti di associazioni culturali, di volontariato, cooperative sociali, associazioni ambientaliste, ordini professionali, principali aziende cittadine (complessivamente circa 200 soggetti) e anche un piccolo gruppo di cittadini: per un totale di 350 persone. Si è trattato della partecipazione di cittadini attivi, esperti ed informati.

Alla Conferenza di Piano sono state presenti circa 500 persone, sia nelle sessioni plenarie che in quelle tematiche, conclusive dei Tavoli.

Nell'ambito della stessa è stato organizzato un *talk show* in Gran Guardia (700 persone) condotto da Piero Chiambretti, con la presenza del Sindaco, del Vescovo, del Direttore Generale, di alcuni imprenditori e sindacalisti, per spiegare in termini più accessibili che cosa fosse il Piano Strategico. Lo spettacolo è stato ripreso e mandato più volte in onda dalle televisioni locali.

Nell'elaborazione del Piano di Assetto del Territorio sono state tenute sessioni di lavoro e di consultazione con tutti i potenziali portatori di interessi, raccogliendo pareri orali e scritti di oltre 700 soggetti.

Nella fase di elaborazione della Variante di Verona Sud sono state tenute 5 sessioni di consultazione e discussione, su ciascuno degli aspetti della Variante stessa (funzioni urbane, traffico e mobilità, verde, paesaggio, ecc.).

È necessario ribadire che a tutte queste forme e modalità di consultazione ha partecipato, come è poi logico che sia, il cittadino attivo e informato, nella maggior parte dei casi rappresentante di associazioni, interessi, ecc.

Una specifica attenzione è stata dedicata al mondo giovanile cittadino, sia nella fase di elaborazione del Piano, con un laboratorio sulle politiche giovanili, sia nella fase attuativa, con un progetto dedicato alle produzioni giovanili (artistiche e musicali), che ha creato una serie di eventi artistici e musicali gestiti dai gruppi locali.

Dopo due anni dall'avvio del Piano è stata realizzata l'iniziativa *Quartieri in movimento*, con 16 manifestazioni (2 per ogni circoscrizione) mostre ed eventi, culminanti con un incontro-dibattito con il Sindaco sulle realizzazioni dell'Amministrazione, i risultati del Piano e i problemi del quartiere. Agli incontri hanno partecipato sia cittadini attivi (attivisti di partito, rappresentanti delle circoscrizioni), sia cittadini comuni, per un totale di circa 2.000 persone.

Per favorire la partecipazione è stata posta grande attenzione alla comunicazione. Da subito è stato creato un sito dedicato al Piano Strategico, con tutte le elaborazioni degli esperti, i verbali dei Tavoli, il calendario delle iniziative, lo stato di avanzamento dei progetti. Una *newsletter* periodica ha fornito aggiornamenti ed è stato creato un *blog* sui principali progetti, riproposto e animato periodicamente.

Ogni *Progetto Bandiera* ha curato una propria linea di comunicazione, ovviamente all'interno di una linea coordinata.

Se la partecipazione, coinvolgendo sostanzialmente *stakeholder* e cittadini, ha avuto dimensioni significative (e mai conosciute prima dalle politiche pubbliche locali), ma inevitabilmente limitate dal punto di vista quantitativo, la comunicazione ha dimostrato una discreta efficacia. In un sondaggio sui servizi comunali svolto nel 2006, l'8% degli intervistati ha detto di conoscere il Piano, i suoi obiettivi o i suoi progetti (trattandosi di un campione rappresentativo e casuale, possiamo stimare circa 16.000 veronesi). Per certi versi ancora poco, per altri un risultato incoraggiante visto l'argomento.

Particolarmente rilevante la partecipazione in sede attuativa: molti progetti prevedevano e sono stati resi possibili dal "consolidamento" di tavoli di cooperazione specifici: dal progetto di intervento sulle povertà estreme e gli *homeless* (gestito in collaborazione con alcune associazioni di volontariato), a quello di rivitalizzazione delle mura e di alcune ex-caserme, gestito in collaborazione con associazioni ambientaliste e del terzo settore.

4.4 Rapporti con l'attività ordinaria

Rispetto all'attività ordinaria del Comune, il Piano Strategico ha visto due fasi. Nella fase di elaborazione, dirigenti e funzionari del Comune hanno partecipato alle sessioni di lavoro e ai Tavoli, con cautela e curiosità, ma in alcuni casi proponendo ipotesi di lavoro e contenuti progettuali. All'avvio dei Progetti Bandiera, anche per la limitata partecipazione delle altre istituzioni cittadine, la responsabilità politica dei progetti è stata assunta da un

Assessore o dal Direttore Generale, mentre i dirigenti ne hanno assunto la responsabilità operativa.

Il momento cruciale di raccordo è stato l'elaborazione del Piano Esecutivo di Gestione (PEG) 2005 e 2006. L'elaborazione del PEG è stata avviata con un indirizzo approvato in Giunta nel quale si indicavano gli obiettivi prioritari dell'Amministrazione, corrispondenti in parte ad alcuni obiettivi del Piano Strategico.

L'elaborazione del PEG ha visto un confronto serrato tra Assessori e dirigenti sugli obiettivi e le attività, coordinato dal Direttore Generale per assicurare la necessaria integrazione. Agli obiettivi è stato assegnato un grado di rilevanza (con rilevanza massima a quelli corrispondenti a progetti del Piano Strategico). Una nota a margine fa rilevare che fino al 2002, il PEG veniva elaborato come atto dovuto, ritenendosi rilevante solo la parte finanziaria, e, quindi, senza un confronto diretto e una negoziazione tra Assessori e dirigenti.

4.5 Competenze professionali messe in campo

Rispetto alle esperienze della prima fase della pianificazione strategica delle città (in particolare, Firenze e Torino), il caso veronese si è caratterizzato per un forte coinvolgimento della struttura comunale sia nella fase di elaborazione che di avvio dei progetti.

Il ruolo chiave è stato svolto dal Direttore Generale, figura proveniente dall'esterno con competenze sociali, di organizzazione e pianificazione. Questa figura ha garantito competenze di *visioning*, di lettura e progettazione integrata delle *policy* ed un *benchmark* rispetto ad esperienze di eccellenza nei diversi settori dell'intervento cittadino.

L'Ufficio del Piano Strategico, come già detto, è stato collocato in staff al Direttore Generale, con una funzionaria interna e tre collaborazioni con competenze di comunicazione e *marketing*. L'Ufficio ha garantito competenze di pianificazione e organizzazione di eventi e, con il supporto di un'Agenzia esterna, di presidio di tutti i processi di comunicazione agli *stakeholder* e ai cittadini.

Tutta la fase di elaborazione, fino alla Conferenza strategica, è stata supportata da consulenti esterni (tre), che già avevano esperienza di pianificazione strategica delle città e che hanno svolto l'analisi, guidato i Tavoli e steso i documenti.

Il lavoro di progettazione ha visto una significativa partecipazione dei dirigenti comunali ai Tavoli, a seconda delle loro competenze specifiche. L'avvio dei *Progetti Bandiera*, poi, è stato affidato alla responsabilità dei dirigenti specificamente competenti.

Per favorire il coinvolgimento dei dirigenti e delle posizioni organizzative, è stato organizzato un corso di informazione/formazione, che ha visto la partecipazione di circa

130 persone, sugli obiettivi e contenuti del Piano, con una sessione di lavoro finale comune alla presenza del Sindaco¹¹.

5. LA SPEZIA

La città si trova all'estremo levante della regione Liguria, a pochi chilometri dal confine con la Toscana, al centro di un profondo golfo naturale al quale dà il nome.

La Spezia è il secondo Comune (95.000 abitanti) più popoloso della Liguria, preceduto solo dal capoluogo Genova, nonché la quarantanovesima città italiana per dimensioni e tra le promotrici della Rete delle Città Strategiche.

Il territorio comunale spezzino fa parte dell'Autorità di Bacino Interregionale del Fiume Magra ed una piccola porzione del territorio comunale, rappresentata dal piccolo borgo di Tramonti e dalla circostante collina, fa parte del Parco Nazionale delle Cinque Terre.

La città deve il suo sviluppo economico e sociale alla costruzione dell'Arsenale Militare, avvenuta nella seconda metà dell'Ottocento, opera fortemente voluta da Cavour. La base navale, ancor oggi una fra le più importanti della Marina Militare, ha avuto il merito di trasformare la città da borgo di pescatori in capoluogo di provincia, sede di importanti industrie specializzate in vari settori. Collegata all'importante base militare è la presenza dell'industria Oto Melara, una delle principali aziende italiane attive nel campo della difesa. Sono presenti anche altri importanti stabilimenti produttivi, quali Termomeccanica, una centrale termoelettrica Enel ed altre imprese molto attive nel settore delle costruzioni navali (Fincantieri e i cantieri per la nautica da diporto).

Il progressivo disimpegno nella zona da parte della Marina Militare, iniziato negli anni Ottanta e culminato ai giorni nostri con la chiusura del Centro Addestramento Reclute ed il trasferimento di alcuni reparti presso la base di Taranto, ha determinato l'instaurarsi di un periodo piuttosto critico per l'economia spezzina, che ha inciso in modo negativo anche sull'andamento demografico della popolazione.

Attualmente sono comunque in corso numerose iniziative volte a favorire una nuova crescita economica: nel dettaglio molte zone non più necessarie alle attività militari sono state o stanno per essere riconvertite ad uso civile, in modo particolare nel settore della nautica da diporto, che è in forte espansione. Infine, punto di forza dell'economia spezzina

¹¹ Per la redazione del paragrafo dedicato all'esperienza del Comune di Verona sono state utilizzate le seguenti fonti:

Comune di Verona, *Verona 2020. Documento programma*, Verona, 2004;

Comune di Verona, *Città in rete: l'Area Adige-Berico-Garda*, Verona, 2004;

Comune di Verona, *Bilancio di mandato giugno 2002-giugno 2007*, Verona, 2007;

Comune di Verona, *Governare l'innovazione. Rapporto sull'innovazione amministrativa nel Comune di Verona 2002-2007*, Verona, 2007;

Interviste con i protagonisti.

sta diventando, negli ultimi anni, il turismo: questo fenomeno ha subito una forte crescita sia in riviera (ricordiamo le Cinque Terre, visitate ogni anno da migliaia di turisti provenienti da tutto il mondo) che nell'entroterra (in particolare in Val di Vara, zona all'avanguardia nel settore dell'agricoltura biologica).

Molti nuovi agriturismi sono nati nelle valli e sulle coste permettendo spesso il recupero di casolari agricoli in decadimento e conservando, quindi, l'aspetto paesaggistico di zone scarsamente abitate. La maggior attenzione alle produzioni agricole di qualità e biologiche ha incrementato anche un turismo enogastronomico, che unisce la tradizione dei piatti tipici alla fruizione delle bellezze naturali.

Infine, vicino alla Spezia, nel territorio del Comune di Porto Venere, si trova l'unico rigassificatore attualmente esistente in Italia, grazie al quale è possibile importare via mare, allo stato liquido, idrocarburi gassosi naturali, come il gas metano. Nel 2007 il progetto di ampliamento e ammodernamento dell'impianto ha scatenato molte polemiche sia sul territorio comunale di Porto Venere, sia a livello provinciale.

Il processo di pianificazione strategica nel Comune della Spezia prende avvio nel 1998. Formalmente è possibile suddividere il percorso in due fasi distinte: primo Piano Strategico e secondo (che potrebbero però essere allo stesso modo definiti come prima e seconda fase del Piano Strategico).

La prima fase, dal 1999 al 2001, è stata dedicata alla diagnosi territoriale e alla definizione della *vision*. Nel 2001 è stato approvato il primo Piano.

La scelta di fondo del periodo successivo è stata quella di dar vita ad un percorso condiviso di pianificazione, nella consapevolezza che solo in un contesto di area vasta avrebbero potuto dispiegarsi pienamente tutte le potenzialità presenti sul territorio. La seconda fase, svoltasi da novembre 2003 a dicembre 2004, è stata infatti caratterizzata dal co-protagonismo della Provincia della Spezia e dall'approvazione del Patto *La Spezia 2012* tra oltre 70 differenti attori.

Il secondo Piano si configura sostanzialmente come un'integrazione del primo, con un *focus* legato allo studio di una nuova destinazione dell'area portuale della città, legata alla dismissione delle aree militari.

L'*input* iniziale verso la pianificazione strategica è stato dato dal Sindaco, che ha deciso di intraprendere un percorso innovativo e sperimentale per quegli anni: esistevano infatti poche esperienze in tal senso, sia in Italia (città di Torino) che all'estero. Con l'avvio di questo processo si è inteso dare impulso allo sviluppo della città, coinvolta in una crisi economica legata a quella del gruppo industriale Efim-La Spezia, con gravi conseguenze sul tasso di occupazione a livello locale. L'idea è stata quella di contribuire al rilancio della città, con un processo in grado di coinvolgere le forze economiche e industriali, la società civile in genere e le istituzioni e di favorire un confronto sulla visione della città, riposizionandola.

Inizialmente si è deciso di costruire una rete con altre città medie, simili alla Spezia e caratterizzate in quel momento dalla medesima esigenza. In seguito, dopo un'analisi delle esperienze in atto, è stato siglato un protocollo di intesa con altre città che avevano intrapreso processi di pianificazione strategica (Torino, Firenze, Pesaro, ecc.), da cui è successivamente nata la rete delle Città Strategiche-RECS.

Il processo di pianificazione è stato seguito, relativamente all'elaborazione dei 2 successivi Piani, dal medesimo Sindaco e dall'attuale Direttore Generale.

Rispetto alle fasi di lavoro, la prima è stata l'analisi della situazione locale, finalizzata a rilevare e analizzare lo *status quo*, a mappare i problemi e i fenomeni presenti sul territorio e a elaborare le prime idee per lo sviluppo della città. Per questa si è fatto ricorso a diverse collaborazioni esterne (per l'analisi socio-economica, per la rilevazione dello stato dell'ambiente, per lo sviluppo delle tecnologie informatiche, per l'analisi e lo sviluppo urbanistico e portuale).

Al termine della prima fase di lavoro è stata organizzata la prima conferenza strategica, nel corso della quale è stato presentato il lavoro di analisi fatto e sono stati individuati i primi indirizzi per la città, discussi nel corso di 3 giorni di dibattito pubblico. Da questo lavoro sono poi scaturite 8 differenti Commissioni tematiche, che hanno contribuito alla stesura del primo Piano (anno 2001). Alle Commissioni hanno preso parte, in occasione dell'elaborazione del secondo Piano, 350 soggetti tra privati cittadini, esperti, istituzioni, attori economici, ecc.

Nel corso della redazione del Piano è stata dedicata grande attenzione alla comunicazione e all'ascolto dei cittadini, volti a far comprendere al maggior numero di persone possibile il senso del Piano, i principali progetti in esso contenuti e di raccogliere idee e proposte. Sono state realizzate 1.000 interviste telefoniche su un campione rappresentativo di cittadini per verificare il grado di conoscenza del Piano Strategico e per raccogliere idee relative al futuro possibile della città. È stato attivato un numero verde, un dialogo *on line* sul Piano, incontri nei quartieri, incontri del Sindaco con gli studenti, mostre itineranti, ecc.

5.1 Modalità e innovazioni organizzative adottate

La struttura organizzativa e i differenti ruoli che hanno seguito nel corso del tempo queste fasi di lavoro sono così riassumibili:

- il Consiglio di Piano, costituito dai principali attori cittadini e organizzato in Commissioni di lavoro, presiedute da responsabili scelti tra personalità di rilievo della città;
- il Segretariato di Piano, costituito dall'Amministrazione comunale con funzioni organizzative (riunioni, attività di comunicazione, manifestazioni, ecc.);
- il Coordinatore di Piano, individuato in un consulente esterno di alto prestigio, esperto in processi di pianificazione strategica urbana con compiti di coordinamento

scientifico, ottimizzazione e supervisione dei lavori al fine di garantire la coerenza delle ipotesi progettuali elaborate;

- la Direzione Generale di Piano, costituita dai principali dirigenti dell'Amministrazione comunale, dai responsabili delle Commissioni di lavoro e dal coordinatore di Piano con il ruolo di regia e di controllo sull'intero percorso di pianificazione;
- la Direzione Tecnica del Piano, sotto la guida del Direttore Operativo del Comune, che ha avuto un ruolo rilevante rispetto alla continuità e all'impulso del processo;
- l'Ufficio di Piano, creato in occasione dell'elaborazione del secondo Piano Strategico e composto da un *team* multidisciplinare di esperti tematici interni all'Amministrazione comunale e da due referenti per la Provincia;
- un comitato di monitoraggio del Piano, nel quale in fase attuativa sono confluite le Commissioni di lavoro.

Oggi, terminata la fase elaborativa del Piano, sono in corso di realizzazione le azioni e i progetti previsti. Un ruolo determinante viene svolto dai soggetti che realizzano le attività, di cui il Comune si è dotato per dare operatività al Piano Strategico. Si tratta di numerose società miste, agenzie pubbliche di sviluppo, fondazioni, osservatori in grado di attuare il Piano nei diversi campi di sviluppo individuati. L'Amministrazione ha fatto la scelta di utilizzare questa pluralità di strumenti settoriali, integrandoli e mettendoli in rete. Il Comune e la Provincia svolgono in questo complesso sistema un ruolo di regia, integrando tra loro le diverse attività e attivando tutte le sinergie possibili. A questi soggetti partecipano gli stessi sottoscrittori del Patto *La Spezia 2020*.

Tra questi, può essere citata a titolo esemplificativo l'Agenzia pubblica di sviluppo Spedia S.p.A., istituita per il rilancio economico del tessuto produttivo locale e la cui azione è finalizzata, soprattutto, a favorire la crescita delle Piccole Imprese (a La Spezia quasi il 98% del totale). La società, mista a maggioranza pubblica, vede partecipi al suo interno gli Enti locali, che hanno la maggioranza del capitale, i privati, le associazioni imprenditoriali, la banca cittadina e la fondazione locale, l'Autorità portuale e altri; ovvero tutti i soggetti che hanno partecipato, discusso e ricercato in sede di Piano Strategico le migliori soluzioni per favorire lo sviluppo economico locale.

Lo stesso modello è stato seguito per la creazione delle Società che si occupano della promozione e sviluppo del polo universitario della città, di quello turistico e museale, del polo espositivo polifunzionale, ecc., mentre, rispetto alle tematiche relative al *welfare* e al mercato del lavoro, il modello di riferimento è quello degli Osservatori, quali strumenti di sistematica e completa analisi dei fenomeni che investono il territorio, al fine di attivare politiche di intervento rispondenti ai bisogni presenti.

In questa fase le Commissioni sono concentrate su funzioni di monitoraggio e controllo dell'attuazione (nel 2007 si è svolta una valutazione intermedia del Piano, per misurare e

raccontare i risultati raggiunti e quanto resta da fare). Alla valutazione partecipano anche i referenti dalle strutture tecniche interne al Comune e i presidenti delle Società che realizzano le azioni del Piano.

Rispetto al ruolo del Consiglio Comunale, occorre ricordare il suo coinvolgimento in fase di approvazione del primo Piano. Il Consiglio non ha però assunto un ruolo fondamentale nel processo di pianificazione strategica, anche a causa del parziale scavalcamento del suo tradizionale ruolo e del fatto che il Piano contiene in qualche misura contenuti a valore non cogente.

Nel 2008, però, il Comune ha approvato il Piano Generale di Sviluppo, uno strumento previsto dal Testo Unico degli Enti locali come facoltativo che, partendo dal programma di mandato, lo traduce in azioni concrete. Alla Spezia il programma di mandato è stato incrociato con il Piano Strategico e ha dato luogo a un programma operativo di 4 anni (2008-2011, coincidente con il periodo di mandato rimanente del Sindaco) approvato dal Consiglio Comunale. Il Piano Generale di Sviluppo è articolato in programmi ed obiettivi divisi per settori di intervento, con le relative risorse economico-finanziarie.

È uno strumento che il Consiglio Comunale ha particolarmente apprezzato e nel quale è stato coinvolto, impegnandosi su aspetti concreti derivanti dalla pianificazione strategica.

5.2 Modalità di gestione e funzionamento dei processi di *governance* multilivello

La pianificazione strategica nel territorio della Spezia ha avuto come punto di riferimento naturale l'Area Vasta, ovvero una dimensione territoriale sovracomunale. Nella seconda fase della pianificazione il Comune ha avuto come partner la Provincia, limitatamente alle competenze tematiche di cui cura la gestione e lo sviluppo (Area Vasta, viabilità, area portuale, sociale, cultura e turismo). La collaborazione si è svolta prevalentemente nelle fasi di elaborazione del Piano.

Gli attori coinvolti nel processo di pianificazione strategica sono stati molteplici. Intorno al Piano sono state chiamate tutte le Istituzioni pubbliche cittadine che hanno collaborato alla definizione dei progetti di loro competenza e dimostrato un'effettiva adesione al progetto. Sono maturati rapporti di coinvolgimento diretto nel Piano con i Comuni limitrofi che hanno portato all'approvazione di accordi e protocolli di intesa per la realizzazione congiunta di alcuni progetti e la gestione comune di servizi e attività.

Nel processo, anche se con maggiori difficoltà, si è cercato di coinvolgere e promuovere anche una concertazione con la Regione, soprattutto nella prima fase dei lavori. È stato, infatti, avviato un confronto comune su alcuni temi di competenza regionale, che hanno poi portato alla stipula di una specifica intesa con Comune e Provincia.

Tra le altre Istituzioni coinvolte nel processo la Camera di Commercio, l'Autorità Portuale, la Asl. Hanno anche partecipato attivamente alle varie fasi della pianificazione strategica i soggetti portatori di interessi economici: le varie Associazioni di categoria, industriali,

artigianali, dei commercianti, ma anche molti rappresentanti di imprese locali, specie di grandi industrie. Spicca poi il ruolo della locale Cassa di Risparmio e della relativa Fondazione, soprattutto nei tavoli di discussione relativi all'economia, alla cultura e al sociale.

Ancora più significativa è stata la presenza di soggetti rappresentativi di interessi sociali: le Organizzazioni Sindacali in primo luogo, ma anche le strutture *no profit*, le associazioni del volontariato e del sociale, che hanno partecipato alla definizione delle politiche di *welfare* delineate dal Piano Strategico.

Rispetto ai ruoli attuativi, la responsabilità legata alla realizzazione delle azioni previste dal Piano, così come il monitoraggio, hanno fatto capo al Comune, che ha coinvolto la Provincia in alcuni momenti topici (mediante una Giunta congiunta). La collaborazione tra i due Enti, che ha funzionato in modo produttivo al momento dell'avvio del processo, ora si presenta come maggiormente complessa, forse anche a causa del fatto che sia il Sindaco di allora che il Presidente della Provincia sono cambiati.

5.3 Modalità e caratteristiche dei processi di partecipazione

Il territorio spezzino è tradizionalmente caratterizzato dalla partecipazione spontanea e in qualche misura informale dei cittadini, che a tutt'oggi rimane vivace, nonostante la crisi generalizzata cui si assiste a livello nazionale.

Rispetto al processo di pianificazione strategica la partecipazione è stata agevolata e incentivata: questo è stato l'elemento principale su cui ha puntato l'Amministrazione, che ha dovuto ricercare le forme e i modi per consentire un accesso allargato al processo decisionale e alla costruzione del Piano.

Il coinvolgimento ha trovato senza dubbio maggiore facilità con i soggetti istituzionali, portatori di specifici interessi in rappresentanza di gruppi di cittadini. In questo caso, sono state utilizzate le Commissioni di lavoro come luoghi di dialogo e dibattito aperto per definire le linee e gli obiettivi di sviluppo della città.

Più faticoso è stato invece estendere la partecipazione al singolo cittadino, sia perché meno informato rispetto alle iniziative istituzionali della città, sia perché forse meno motivato a partecipare a un progetto innovativo quale la pianificazione strategica. La fase di partecipazione vera e propria è stata, quindi, preceduta da un'importante campagna di comunicazione, per avviare l'iniziativa e farla conoscere a tutta la città.

In seguito sono stati utilizzati vari strumenti operativi, al fine di rendere effettiva e concreta la partecipazione dei cittadini:

- questionari e interviste sui problemi e sul futuro della città, somministrati telefonicamente o attraverso lettere inviate alle persone;
- *forum* tematici a cui la popolazione ha partecipato numerosa;

- assemblee di quartiere, in cui il Sindaco ha esposto il progetto e ha accolto proposte, idee e esigenze;
- incontri in diretta del Sindaco e degli Assessori sulle televisioni locali, aperti alle telefonate dei cittadini;
- portale dedicato sul sito del Comune della Spezia su cui era possibile avanzare proposte, idee, ecc.;
- Ufficio e un numero verde sul Piano per la raccolta di suggerimenti di idee da parte dei cittadini;
- cartolina di partecipazione inviata nella prima fase a tutte le famiglie;
- attivazione di un *call center*, nella prima fase, posto al centro della città con postazioni internet, segreteria informativa e collegamento diretto con il Sindaco. Nella seconda fase, l'attività è stata appaltata all'esterno e utilizzata per condurre indagini di *customer satisfaction*, campagne di informazione per diffondere la conoscenza dello strumento e raccogliere suggerimenti dalla città;
- attivazione di Commissioni tematiche e gruppi di lavoro nei quartieri in orari serali e accessibili a tutti i cittadini;
- postazione mobile (bus) con cui il Piano è entrato in tutti i quartieri della città, raccogliendo le idee e proposte alla presenza diretta del Sindaco.

Inoltre, all'interno del percorso di pianificazione strategica, sono stati creati spazi strutturati, dedicati all'ascolto attivo e al dibattito aperto con la cittadinanza: la Commissione Fare Quartieri, nella prima fase, e Governo Partecipato, nella successiva, hanno avuto lo scopo di portare la cittadinanza a esser protagonista nella progettazione e riqualificazione dei propri quartieri. Sono stati promossi incontri e riunioni direttamente nei luoghi della città, creando un dialogo tra Amministrazione e residenti. Nei documenti del Piano sono stati previsti specifici progetti per ogni quartiere della città, in cui, grazie alla partecipazione dei residenti, sono state rilevate le problematiche e individuate le migliori soluzioni progettuali per la riqualificazione urbanistica e sociale del territorio, prevedendone tempistica e risorse.

Nella seconda fase progettuale del Piano, la Commissione Governo partecipato ha fatto della partecipazione il tema principale di discussione, chiedendo, proprio alle persone interessate a partecipare alla definizione delle politiche locali, quali fossero gli strumenti più adeguati per tutelare i loro interessi e favorire il loro concreto coinvolgimento.

In questo percorso si è sostanzialmente seguito un modello di azione fortemente condizionato dalla personalità e dalla sensibilità del Sindaco. Nel 2004, a chiusura della redazione del secondo Piano, è stato allestito uno spazio fisico nella Piazza principale, che ogni giorno ospitava dibattiti e discussioni.

Oggi è attivo un *Urban Center* dove vengono esposti i progetti, realizzate mostre e promossi incontri illustrativi delle attività e approfonditi i temi relativi alle trasformazioni urbane della città.

Dal 2008 il Comune ha avviato il percorso per la stesura del primo Bilancio sociale, elaborato secondo la stessa logica della pianificazione, che prevede e agevola apertura e coinvolgimento.

5.4 Rapporti con l'attività ordinaria

Il sistema attuale dei documenti di pianificazione e programmazione è basato su:

- Programma del Sindaco (da cui vengono desunti gli indirizzi di governo);
- Piano Strategico;
- Piano Generale di Sviluppo;
- Relazione Previsionale e Programmatica;
- Piano Esecutivo di Gestione;
- Bilancio Sociale (trae origine dal Piano Generale di Sviluppo).

È presente inoltre, un sistema di integrazione tra i documenti in base al quale, all'interno della Relazione Previsionale e Programmatica, vengono assorbite le linee progettuali del Piano, oltre a un collegamento diretto tra le politiche di spesa dell'Ente (bilancio pluriennale e annuale) e i progetti strategici.

In questo sistema il Piano Esecutivo di Gestione traduce in obiettivi e progetti gli indirizzi e le linee dello stesso, divenendo uno strumento efficace per una prima analisi e monitoraggio dei progetti del Piano stesso ed imputando le responsabilità ai singoli referenti dei progetti.

Il monitoraggio degli obiettivi, in particolare, avviene attraverso il PEG, cui viene abbinato un controllo *ad hoc* sul Piano in sé, che si basa sull'uso di 120 differenti indicatori di misura. Ogni progetto del Piano ha i suoi indicatori specifici.

5.5 Competenze professionali messe in campo

Nel corso della fase di diagnosi territoriale del primo Piano, come anticipato, si è fatto ricorso ad alcune collaborazioni esterne per alcune specifiche aree tematiche di competenza.

In occasione del secondo Piano, viceversa, è stato conferito un solo incarico professionale, ad un noto esperto di pianificazione strategica, finalizzato a guidare il processo di pianificazione, a supportare l'individuazione delle linee strategiche, a fornire supporto metodologico su fasi specifiche (ad esempio per la lettura e categorizzazione dei problemi rilevati), a controllare e rafforzare, se necessario, il processo.

Nell'ambito dell'esperienza di pianificazione fatta è risultato fondamentale l'apporto personale e professionale delle persone coinvolte, così come il modo di intendere il proprio ruolo nel processo. Il ruolo di leader svolto dal Sindaco di allora è stato di certo fondamentale per dare un'impostazione ben precisa al processo, per renderlo concreto e garantire, al tempo stesso, quella dimensione di "sogno" che un'esperienza di questo tipo contiene in sé.

Allo stesso modo, il Presidente della Provincia, con cui è stato elaborato il secondo Piano, ha svolto un ruolo complementare e fondamentale.

Inoltre, con il Piano si sono formate delle nuove professionalità interne: l'investimento su un gruppo di giovani laureati, che oggi fanno capo all'Ufficio di Piano, è stato produttivo. Oggi queste persone fanno parte di uno staff multidisciplinare con competenze di analisi del contesto territoriale, ricerca di fonti di finanziamento (anche comunitarie), sviluppo di programmi, creazione di sinergie a livello locale e non.

Queste persone hanno maturato, anche grazie al Piano, professionalità a tutto tondo, adatte a differenti contesti, mansioni e attività, pur in assenza di meccanismi adeguati di premio e riconoscimento personale.

Dovendo tracciare un bilancio dell'esperienza si potrebbe, infine, dire che nella pianificazione strategica è importante avere obiettivi chiari e una forte *leadership* politica che sappia amalgamare e far convergere soggetti, competenze e saperi diversi, attivando e mettendo a sistema le varie risorse territoriali su una visione e obiettivi comuni. Anche le consulenze esterne possono essere utili, ma come catalizzatore per l'indispensabile sviluppo di competenze interne all'Ente: il Piano può essere una buona palestra per far crescere dipendenti multifunzionali, con competenze che appaiono diverse da quelle tradizionali¹².

6. BARLETTA

Barletta è situata nella Puglia settentrionale e conta circa 90.000 abitanti. La sua economia è legata soprattutto alla produzione agricola e industriale: Barletta è, infatti, un centro vinicolo d'importanza nazionale. L'apparato industriale, caratterizzato negli ultimi tempi da un periodo di forte crisi dovuta alla concorrenza asiatica, è ben sviluppato, con una numerosa presenza di imprese calzaturiere e tessili. Il settore chimico attraversa un

¹² Per la redazione del paragrafo del Comune della Spezia sono state utilizzate le seguenti fonti:

Sito dell'Amministrazione comunale, www.comune.laspezia.it

Sito del Piano Strategico cittadino, www.pianostrategico.spezianet.it

Sito della Rete delle Città Strategiche, www.recs.it

AA.VV., La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2006;

Interviste ai protagonisti.

particolare periodo di espansione e di importante rilevanza. Contribuisce, infine, all'economia della città un settore commerciale di discrete proporzioni, trainato soprattutto dalle attività portuali. Il porto commerciale risulta essere particolarmente legato al trasporto di fertilizzanti, bauxite e di sale, oltre che al mercato ittico all'ingrosso.

La grave crisi del settore tessile/calzaturiero nei primi anni 2000 e la necessità di adottare un nuovo Piano Urbanistico Generale (PUG) che comprendesse anche la definizione del nuovo assetto urbano compatibile con le emergenze economico-produttive del territorio, ha indotto l'Amministrazione comunale, a prevedere lo strumento del Piano Strategico Territoriale (PST) *Barletta, città Arcobaleno* per governare.

Parallelamente, due eventi hanno contribuito in maniera determinante all'adozione di una programmazione strategica multilivello:

- L'adozione da parte della Regione Puglia del Documento Strategico Regionale (DSR) per accedere ai fondi europei disponibili fino al 2013. Tale documento tiene conto delle linee guida della Commissione Europea per la programmazione relativa al periodo 2007-2013, che incentiva la cooperazione territoriale e valorizza le reti di relazione, avvalendosi della mobilitazione delle varie risorse e delle progettualità locali.
- La costituzione nel 2004 della nuova Provincia di Barletta-Andria-Trani. La Provincia, detta anche Ofantina (il fiume più importante della Puglia, l'Ofanto, attraversa i comuni di queste terre) ha una popolazione di 179.414 abitanti. Il capoluogo è congiunto fra le città di Barletta, Andria e Trani. Le istituzioni politiche locali sono convinte che la nuova Provincia possa svolgere un ruolo propulsivo nell'economia e nella crescita e nello sviluppo del territorio, sia sotto il piano delle opportunità degli investimenti che sotto quello occupazionale.

Il Comune di Barletta, in un contesto di sussidiarietà, ha partecipato alla definizione dei Piani Strategici nelle città ed Aree Metropolitane costituenti le Aree Vaste della regione Puglia sviluppatesi intorno a Bari, Brindisi, Foggia, Lecce, Taranto, Casarano, Gravina, Barletta e alla Comunità Montana dei Monti Dauni Meridionali.

In particolare è stato definito un Piano Strategico del Nord Barese Ofantino (NBO) denominato *Vision 2020* che prevede il Comune di Barletta come capofila dei seguenti Comuni membri: Andria, Bisceglie, Canosa di Puglia, Corato, Margherita di Savoia, Minervino Murge, San Ferdinando di Puglia, Spinazzola, Trani, Trinitapoli.

Il primo documento, finalizzato alla definizione della *vision* del Piano Strategico del Nord Barese Ofantino, è stato divulgato nel maggio 2005 ed individuava per il territorio in esame tutti gli elementi necessari alla strutturazione delle scelte di sviluppo dei Comuni coinvolti.

Alla luce della programmazione comunitaria, nazionale e regionale per il periodo 2007-2013, il Piano Strategico del Nord Barese Ofantino è stato aggiornato per tenere conto delle

politiche di sviluppo nazionali e regionali. In sintesi, l'esperienza del Piano Strategico nell'Area Metropolitana di Barletta è stata caratterizzata dai seguenti tre eventi:

- l'approvazione della delibera n. 27 del 15 febbraio 2005 da parte della Giunta Comunale di Barletta relativa al Piano Strategico Territoriale denominato *Barletta, città Arcobaleno 2002-2007*;
- l'approvazione della delibera n. 1072 del 4 luglio 2007 da parte della Giunta Regionale delle "Linee guida per la pianificazione strategica territoriale di Area Vasta";
- l'approvazione della convenzione per la costituzione del Piano Strategico di Area Vasta denominato *Vision 2020* del 23 novembre 2007 da parte del Consiglio Comunale di Barletta.

In conclusione, da una pianificazione strategica riguardante solo il Comune di Barletta si è passati ad una *governance* integrata con i comuni limitrofi e con la Regione Puglia.

6.1 Modalità organizzative adottate

L'Amministrazione comunale di Barletta ha dovuto modificare nel tempo la sua organizzazione per rispondere al sempre maggiore carico di lavoro dovuto all'ampliamento territoriale della pianificazione strategica. Da una pianificazione strategica che interessava Barletta, si è giunti ad una *governance* multilivello coordinata dalla Regione Puglia; ciò ha comportato per gli attori politici ed istituzionali del Comune di Barletta l'assunzione di più ruoli e l'impegno su più piani di strategia. Ad esempio, nella fase di pianificazione strategica di *Barletta, città Arcobaleno*, il Sindaco ha assunto un ruolo di *leadership*, che si è protratto nella fase della pianificazione strategica del Piano Strategico NBO, dove il Comune di Barletta era stato scelto come capofila dei comuni ofantini; contemporaneamente il Sindaco ha partecipato come *stakeholder* interessato, alle decisioni oggetto dei lavori di costruzione del Piano Strategico della Regione Puglia.

La costruzione del Piano Strategico *Barletta, città Arcobaleno* è stato diviso in due fasi:

- diagnosi, durata l'intero 2004 ed incentrata su *forum* e su *focus* tecnici per ascoltare tutte le voci della città;
- diffusione ed attuazione del Piano Strategico.

Nella fase di diagnosi il Sindaco ha svolto il ruolo di sponsor, partecipando assiduamente a ogni incontro con la cittadinanza al fine di trasferire, con la propria autorità di primo cittadino, la fiducia e la credibilità su un progetto così innovativo. Sono stati coinvolti gli Assessori in qualità di attori istituzionali, mentre all'interno del Consiglio comunale è stata istituita una Commissione speciale temporanea con il compito di trattare gli argomenti

inerenti alla pianificazione strategica e di preparare il terreno, tra le diverse forze politiche presenti nel Consiglio comunale, per la approvazione del documento definitivo del Piano Strategico. La commissione ha facilitato la vicinanza con la rappresentanza politica della città, inoltre, nella fase di diagnosi sono state attivate le Commissioni consiliari su aspetti specifici del processo di pianificazione strategica.

Il metodo utilizzato nel percorso di diagnosi della pianificazione strategica è stato il seguente:

- descrizione dello stato dell'arte delle problematiche;
- valutazione dei pareri di ciascun partecipante;
- enucleazione delle domande a cui dare risposta (questioni, criticità, ecc.) e delle intenzionalità significative;
- presentazione di prospettive, alternative, proposte proprie.

La pianificazione strategica si è sviluppata secondo vari assi tematici: società e cultura locale; economia e attività produttive; *welfare*; ambiente e assetto urbanistico; strumenti di governo e risorse.

Per governare tale processo, il Comune ha istituito nel 2004 l'Ufficio del Piano Strategico Territoriale (UPST), gestito da un funzionario del Comune facente parte del Settore Politiche attive di Sviluppo. L'Ufficio ha svolto attività di coordinamento e di raccordo con gli altri Settori dell'Amministrazione, al fine di rendere coerente con la proposta di Piano, ogni iniziativa dell'Amministrazione comunale. Dal punto di vista organizzativo l'UPST era composto da un coordinatore e tre addetti.

Nella fase di diagnosi, l'Ufficio del Piano Strategico Territoriale ha realizzato incontri aperti alla cittadinanza (*forum*) per ciascun asse tematico, riportando i risultati degli stessi anche presso le scuole superiori della città. Ai *forum* sono stati affiancati dei *focus* tecnici, cioè tavoli di discussione tra gli addetti ai lavori sulle problematiche legate a Logistica, Mobilità e Trasporti, Telecomunicazioni.

Altre attività rilevanti svolte dell'UPST nella prima fase sono state l'organizzazione e la conduzione di incontri meno strutturati, ma comunque centrati su precise problematiche, che hanno consentito di avviare il confronto su:

- nuovo piano urbanistico della città;
- opportunità e forme di valorizzazione del patrimonio pubblico;
- attività produttive nei settori dell'industria, dal punto di vista delle attese, delle prospettive e della loro più vantaggiosa collocazione nel territorio, anche in relazione all'esigenza di migliorare le dotazioni infrastrutturali rispetto a quelle attuali.

Con l'approvazione da parte della Giunta Comunale del Piano Strategico *Barletta, città Arcobaleno* nel febbraio 2005, le attività dell'UPST sono state indirizzate alla diffusione e

alla attuazione del Piano Strategico. L'Amministrazione comunale ha indetto la "Settimana del Piano Strategico" a febbraio 2005, presentando alla cittadinanza il primo documento e adoperandosi per un'ampia partecipazione agli incontri.

L'Amministrazione comunale ha scelto dei *testimonial*, cioè dei rappresentanti di diversi settori e ambiti della città, che hanno offerto spontaneamente la propria disponibilità ad accompagnare il processo di condivisione del Piano Strategico, promuovendolo e favorendone la sottoscrizione.

I trentadue *testimonial* si sono adoperati a contattare tutte le organizzazioni e associazioni in grado di offrire importanti contributi alla condivisione e, successivamente, all'attuazione del Piano Strategico. Frutto di questa azione di sensibilizzazione sono stati i circa centocinquanta contatti dai quali è scaturita la sottoscrizione di oltre cento lettere d'intenti, in cui si dichiarava di aderire al progetto e di dividerne gli obiettivi e gli interventi. I sottoscrittori delle lettere d'intenti sono stati *partner* per la realizzazione del Piano Strategico, svolgendo specifiche attività, nonché aderendo alla costituenda Associazione *Barletta, città Arcobaleno*.

L'UPST si è occupato di gestire il contatto costante con i *testimonial* ed i *partner* del Piano Strategico, periodicamente aggiornati sulle attività realizzate ed invitati a partecipare ad incontri specifici. Ha curato, inoltre, i legami con l'intero tessuto sociale attraverso un aggiornamento costante del sito internet con notizie utili e con la pubblicazione di articoli sulla stampa locale, per assicurare un'informazione diffusa alla cittadinanza e stimolare una partecipazione attiva.

Il Piano Strategico *Barletta, città Arcobaleno* è poi confluito nella nuova prospettiva della Deliberazione di Giunta Regionale del 4 luglio 2007, n. 1072 "Approvazione Linee guida per la pianificazione strategica territoriale di Area Vasta" e caratterizzata dalla definizione dei piani strategici nelle città ed aree metropolitane costituenti le Aree Vaste della Regione. Conclusa la fase relativa alla individuazione delle Aree Vaste e alla quantificazione delle risorse, la Giunta Regionale ha ritenuto necessario definire uno strumento di riferimento per la redazione e per la successiva gestione amministrativa, esecutiva e finanziaria dei Piani Strategici di Area Vasta e dei relativi progetti, nonché per la redazione dei Piani Urbani della Mobilità. Questo si è reso necessario anche al fine di allineare, uniformare ed integrare le procedure ed i tempi del percorso di pianificazione strategica nell'ambito della Misura 5.1, Linea E) del POR Puglia 2000-2006 con specifico riferimento ai Comuni capoluogo. Perciò il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP) della Regione ha predisposto il documento "Linee guida per la pianificazione strategica territoriale di Area Vasta", quale documento di riferimento e supporto per il processo di pianificazione strategica regionale. Dopo un periodo di consultazione, nel 2007 è stato redatto, a cura della Regione, il documento conclusivo che ha promosso un approccio teso a migliorare la qualità della programmazione generale della Regione, contribuendo a far evolvere l'esperienza maturata con i Programmi Integrati Territoriali e Settoriali (PIT e

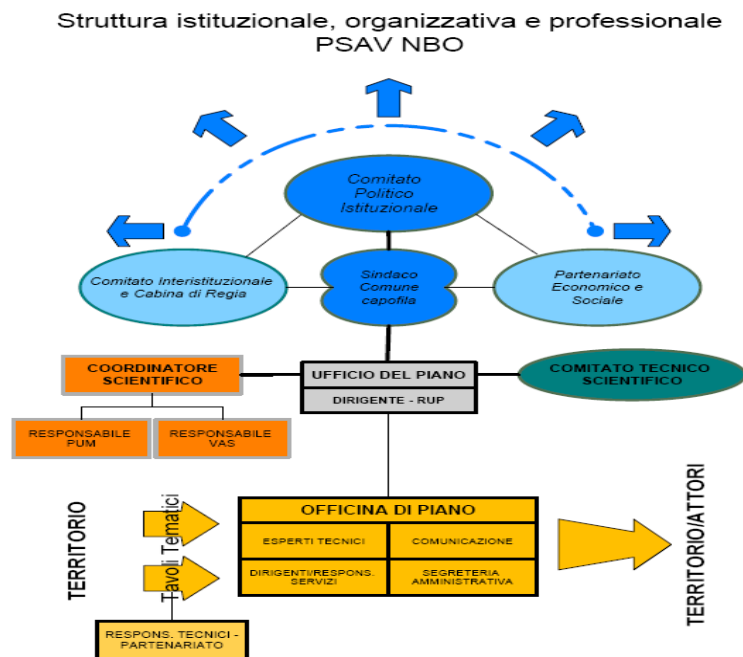
PIS), valorizzandone al contempo le aggregazioni territoriali, e costruendo una cornice di riferimento entro la quale collocare la progettualità dei territori e dei soggetti economici e sociali.

Il percorso della pianificazione strategica, per la sua migliore efficacia, ha richiesto l'approntamento di un sistema di *governance* complesso, a cui le Linee Guida dedicano uno specifico e dettagliato paragrafo che individua ed attribuisce ai diversi livelli di governo, forme e tempi di realizzazione attraverso i quali portare a compimento l'intero processo. A livello regionale è stato necessario attivare:

- un luogo di confronto che prevede l'organizzazione di *forum* tematici generali e specialistici con il sistema delle Autonomie Locali e con il partenariato economico e sociale, nonché forme di consultazione *on-line* delle Linee Guida;
- uno strumento di supporto permanente, con la costituzione di un Gruppo Tecnico Operativo che svolge compiti di aggiornamento, supporto ed assistenza tecnica per tutte le attività che le dieci Aree Vaste sono chiamate a compiere, anche in relazione agli aspetti di coerenza con la pianificazione regionale.

La convenzione sottoscritta dal Comune di Barletta, in qualità di Ente capofila, e dagli altri Comuni proponenti il Piano Strategico Territoriale di Area Vasta *Vision 2020*, ha determinato la necessità di prevedere una struttura organizzativa *ad hoc* per il governo della pianificazione di Area Vasta, comportando anche la riorganizzazione interna dell'UPST, la creazione di un Dipartimento denominato Area Pianificazione Strategica, nonché una Direzione di progetto di Piano Strategico Territoriale alle dirette dipendenze di un coordinatore di Piano.

La struttura creata per governare la pianificazione di Area Vasta può essere rappresentata dallo schema seguente.



Da un punto di vista interno si è dotato l'Ufficio del Piano Strategico Territoriale di una nuova configurazione, facendone una sorta di ufficio comune in cui viene materialmente elaborato ed attuato il Piano e che costituisce l'officina del Piano stesso. Dell'Ufficio fanno parte anche dirigenti e dipendenti comunali provenienti dai Comuni convenzionati per il PST e indicati dai Sindaci. L'Ufficio fornisce ogni attività operativa e di supporto per:

- la gestione delle risorse finanziarie destinate alla elaborazione del Piano Strategico ed alla rendicontazione agli eventuali Comuni cofinanziatori;
- la comunicazione esterna;
- l'attivazione di *forum* ed altri strumenti di partecipazione;
- la stesura della bozza del Piano Strategico.

L'Ufficio comunale del PST è ora costituito da:

- Coordinamento tecnico amministrativo, composto dal Responsabile del procedimento presso la Regione Puglia e della rendicontazione del piano finanziario, dal Responsabile Tecnico del Piano e da Dirigenti/Responsabili di Servizi con funzioni di assistenza tecnico-amministrativa;
- Consulente scientifico per la pianificazione strategica con funzioni di coordinatore scientifico e collaboratore tecnico per la redazione dei documenti di piano;
- Consulente tecnico per il Piano Urbano della Mobilità;
- Consulente tecnico per la Valutazione Ambientale Strategica;

- Officina del Piano, con ruolo di elaborazione dati, segreteria tecnica e supporto all'alimentazione del partenariato, composta da esperti in pianificazione territoriale ed ambientale, economia e sociologia territoriale, *governance* locale e comunicazione.

Il Dipartimento Area Pianificazione Strategica, che rappresenta la struttura organizzativa all'interno della quale si colloca l'UPST, si interfaccia con tutti i soggetti istituzionali di riferimento per la pianificazione strategica di ogni livello territoriale, così come con i vari *stakeholder*.

6.2 Modalità di gestione e funzionamento dei processi di *governance* multilivello

Nella fase di pianificazione strategica per *Barletta, città Arcobaleno*, il Comune ha realizzato il processo strategico secondo metodi di decisione inclusiva, coinvolgendo i vari attori sociali presenti sul territorio, sulla base della rappresentanza di interessi collettivi (associazioni di categoria, ordini professionali, istituzioni, associazioni culturali, sindacati, il mondo della scuola superiore, imprenditori, cittadini, rappresentanti di categorie particolarmente svantaggiate).

Guardando al percorso di definizione del Piano Strategico e in coerenza con le indicazioni delle Linee Guida della Regione Puglia, il Comune di Barletta e quelli del Nord Barese Ofantino (NBO) hanno assunto una metodologia guidata dal “modello reticolare della pianificazione strategica” che prevede che le attività siano articolate in fasi tra loro interdipendenti, monitorate in modo da produrre *feedback* indispensabili al raggiungimento dei risultati del Piano Strategico.

Per la pianificazione di Area Vasta sono state seguite le fasi sotto elencate:

- a) organizzazione del processo di pianificazione strategica articolata nelle seguenti attività (ottobre-dicembre 2007):
 - costruzione del *network* istituzionale, professionale e partenariale del Piano;
 - definizione degli assetti istituzionali (Cabina di Regia per le azioni sovralocali; Comitato Politico-Istituzionale; Tavolo di Concertazione Interistituzionale);
 - costituzione degli organismi tecnico-scientifici;
 - mappatura della programmazione/progettazione in essere sul territorio del NBO e successivo coordinamento;
 - stipula della Convenzione tra i Comuni per l'elaborazione ed attuazione del Piano Strategico;
 - istituzione del Partenariato Economico Sociale;
 - istituzione dell'Ufficio di Piano e nomina del Coordinatore dell'Ufficio di Piano;
 - nomina del *pool* di consulenti per la redazione dei documenti di pianificazione;
 - promozione della *governance* territoriale, in particolare attraverso l'implementazione della cooperazione interistituzionale e del partenariato socio-economico.

- b) analisi di contesto (gennaio-marzo 2008) ed individuazione degli scenari, attraverso:
- lettura degli scenari derivati dal nuovo ruolo delle città pugliesi come commutatori territoriali e definizione del ruolo territoriale della città policentrica Barletta, Adria, Trani all'interno del contesto regionale;
 - confronto con il contesto internazionale, nazionale, regionale e provinciale per l'individuazione del *benchmarking* del Piano;
 - costruzione di un quadro di conoscenze e valutazioni territoriali del sistema territoriale NBO attraverso la redazione di Atlanti territoriali.
- c) definizione degli obiettivi ed esplicitazione delle strategie (febbraio-maggio 2008), che rappresenta il nucleo centrale del processo di redazione del Piano Strategico di Area Vasta. Si è trattato di individuare gli obiettivi a medio-lungo termine rispetto a cui ricercare il consenso operativo dei principali attori, e inoltre l'adesione dei decisori esterni (nuova Provincia, Regione, Stato, Unione Europea).

6.3 Modalità e caratteristiche dei processi di partecipazione

Guardando all'esperienza del Piano Strategico *Barletta, città arcobaleno*, gli strumenti adottati dal Comune di Barletta per favorire la partecipazione sono stati gli incontri con la cittadinanza aperta a tutti (*forum*) e agli addetti ai lavori (*focus tecnici*).

Particolare attenzione è stata dedicata al coinvolgimento degli studenti, organizzando degli incontri di diffusione del Piano Strategico nelle scuole presentati da referenti dell'Amministrazione Comunale.

Anche i *forum* sono stati organizzati e condotti dal Ufficio del PST, coadiuvato da un numero significativo di cittadini (personale dell'Amministrazione comunale, esperti, tecnici, persone che operano nella sfera civica locale) e in misura minore di “non barlettani” ma con grande familiarità con la città. I cinque *forum* sono stati centrati sui seguenti temi: Società e cultura locale, valori e identità; Economia e attività produttive; *Welfare* e qualità urbana; Ambiente e territorio; Strumenti di governo e risorse.

Per cogliere i diversi aspetti dei temi affrontati e per favorire una più diretta e motivata partecipazione anche dei singoli cittadini, ciascun forum è stato articolato in sessioni, al termine delle quali è stata proposta una sintesi complessiva, necessariamente schematica, ma costruita in modo da riportare le diverse posizioni espresse e che ha costituito il primo risultato del lavoro svolto “comunicabile” alla città. È sulla base di questo primo risultato che, in particolare per i temi di rilevanza più generale, l'informazione e la discussione sono state portate nelle scuole, sempre con il contributo di chi aveva partecipato allo svolgimento dei *forum*.

La comunicazione di quanto maturato nelle successive occasioni di approfondimento e discussione di quei temi (ad esempio le sintesi “restituite” proprio dalle scuole che hanno partecipato all’iniziativa), è stata infine resa disponibile sul sito internet del Comune e diffusa attraverso *Prima Pagina Barletta*, pubblicazione cittadina a cura dell’Amministrazione comunale.

I *focus*, poi, sono stati dedicati al confronto su problematiche più tecniche e aventi connessioni con il territorio più vasto dei Comuni vicini e dell’intera regione (sia per rilevanza territoriale che per riferimenti politico-amministrativi e organizzativi complessivi). Si è trattato di occasioni di conoscenza, scambio e contestualizzazione dei temi, affrontati con gli addetti ai lavori in appositi incontri dedicati a logistica; mobilità, trasporti e telecomunicazioni; porto ed attività produttive.

L’Amministrazione comunale ha adottato la sponsorizzazione come strumento partecipativo di coinvolgimento della cittadinanza. Il Sindaco ed i *testimonial*, attraverso la loro credibilità, hanno indotto i cittadini ad essere partecipativi.

Il percorso di consultazione con i cittadini è stato ispirato dai principi di buona *governance* quali:

- *Apertura*. Utilizzare un linguaggio accessibile e comprensibile ad un grande numero di cittadini per spiegare che cosa è un piano strategico e come si costruisce la visione della città futura.
- *Partecipazione*. La qualità, la pertinenza e l’efficacia di una pianificazione dipendono anche dall’ampia partecipazione assicurata lungo tutto il percorso, dalla prima elaborazione alla esecuzione.
- *Responsabilità*. Definire i ruoli all’interno di tutto il processo.
- *Efficacia*. Le scelte strategiche devono essere efficaci e tempestive producendo i risultati richiesti in base a obiettivi chiari.
- *Coerenza*. Le scelte e gli interventi devono essere coerenti e di facile comprensione.

6.4 Rapporti con l’attività ordinaria

L’Amministrazione comunale di Barletta, rispetto ai punti dichiarati nel programma di mandato, ha inteso porre a sistema le informazioni comunali, al fine di realizzare una puntuale attività di pianificazione e controllo del proprio operato. Obiettivo dell’Ente è quello di definire chiari obiettivi gestionali da perseguire che interesseranno tutta l’organizzazione comunale. In tal modo, si mira ad evitare indirizzi politici e gestionali opachi, in grado di generare inefficienze e sprechi. Affinché quanto detto sia realizzabile, l’attività di pianificazione mira ad interessare, anche se in modo differente, i diversi livelli decisionali del Comune di Barletta. Pertanto, la pianificazione assume contenuti di indirizzo strategico a livello decisionale politico, mentre acquisisce contenuti operativi

quando riferita al personale dipendente dell'Amministrazione. L'azione di controllo, invece, deve incidere sulla verifica delle azioni pianificate e sul supporto al sistema decisionale, affinché se ne governi il raggiungimento.

Tra i vari strumenti ed attività che l'Amministrazione Comunale intende porre in essere, particolare attenzione è destinata al Controllo di Gestione (a regime dopo la fase di start-up ormai conclusa), al Controllo Strategico ed al Bilancio Sociale di Mandato. Con il Controllo di Gestione si intende agire sull'operare quotidiano, in modo da supportare l'attività gestionale in senso stretto e guidarla coerentemente agli indirizzi gestionali e politici deliberati. Il Controllo di Gestione incide su un livello decisionale ed operativo diverso dal Controllo Strategico. Con esso, invece, si sostengono il perseguimento e la verifica dell'indirizzo politico nelle sue linee generali, al fine di verificarne la validità e l'impatto con l'ambiente circostante. È tramite quest'ultimo punto che è possibile riscontrare l'efficacia dell'azione politica dell'Amministrazione.

A latere del Controllo Strategico, inoltre, il Comune di Barletta intende realizzare il Bilancio Sociale di Mandato, ovvero un documento attraverso il quale informare l'intera comunità su ciò che è stato realizzato dal Comune durante ed al termine dell'attuale mandato elettorale. Questo strumento di rendicontazione sociale vuole evidenziare, in un'ottica di sempre maggiore implementazione dei processi di *accountability* nella Pubblica Amministrazione ed, in particolare, negli Enti locali, i risultati dell'Amministrazione comunale in modo fruibile da tutti i cittadini.

Le attività qui indicate pervadono in modo trasversale tutte le competenze politiche e gestionali dell'Amministrazione e la loro realizzazione interessa in modo sostanziale l'intera struttura.

6.5 Competenze professionali messe in campo

L'Amministrazione Comunale è consapevole del collegamento tra strategia ed organizzazione, perciò il punto non è più rappresentato esclusivamente dalla ricerca di un modello organizzativo efficiente, quanto piuttosto dalla definizione dell'organizzazione e delle correlate politiche del personale. Spetta al personale dell'Amministrazione comunale svolgere il compito di essere la cinghia di trasmissione tra il processo di elaborazione strategica e la concreta attuazione delle politiche di governo. L'impegno degli organi di governo va concentrato sul mantenimento della gestione delle relazioni con il personale scevra da particolarismi, ma improntata alla concertazione sulle grandi scelte, quali: programmazione strategica dell'organico e investimento nello sviluppo delle competenze, valorizzazione di meriti e professionalità, individuazione di sistemi premianti efficaci e condivisi, ricerca di pratiche di relazione con altri Enti territoriali (modello di reti).

Sul tema della qualità organizzativa complessiva il Comune di Barletta intende sviluppare un grande impegno di formazione professionale e manageriale. Accanto alla formazione tecnica, il Comune di Barletta sta procedendo alla realizzazione di percorsi formativi comportamentali e manageriali, ad esempio sul tema della comunicazione, con una particolare attenzione ai bisogni del *front office* e della comunicazione interna¹³.

7. REGGIO EMILIA

Come già anticipato nel paragrafo 1 del presente capitolo, il caso di Reggio Emilia si discosta, per approccio metodologico e ampiezza di indagine, dai precedenti casi di pianificazione strategica. Proprio a Reggio Emilia, infatti, si è realizzato un percorso per certi aspetti inverso rispetto alle altre città prese in esame: l'avvio del processo di *governance* è stato dato dal cambiamento della struttura organizzativa, intesa come preconditione per mettere in atto *policy* innovative, secondo una logica del “governo delle interdipendenze”. Tenendo conto di questo “rovesciamento” di ottica (rispetto a casi di pianificazione strategica “tradizionale”) il *focus* dell'indagine ha riguardato le azioni di analisi e di intervento sulla struttura organizzativa, piuttosto che la pianificazione strategica come processo e come prodotto. Anche per questo motivo la struttura dei contenuti che seguono è volutamente differente rispetto ai precedenti casi.

Nel 2005 il Sindaco di Reggio Emilia, con il supporto del nuovo Direttore generale, ha avviato un articolato programma di cambiamento dell'assetto organizzativo del Comune, con l'intento di rendere l'Amministrazione comunale capace di svolgere adeguatamente i suoi compiti istituzionali.

La particolarità di questo programma di cambiamento sta, prima di tutto, nella definizione di un “paradigma organizzativo diverso” da quello tradizionale a cui fanno riferimento, in genere, le Amministrazioni comunali. Un paradigma, da cui è disceso un nuovo modello organizzativo ritenuto necessario dai *decision maker* di Reggio Emilia, convinti che le Amministrazioni locali non presentino, attualmente, le condizioni organizzative necessarie per realizzare gli obiettivi e le strategie previste nei programmi di mandato e per risolvere i problemi posti con forza dalle comunità.

Proprio per far fronte a queste criticità, il Comune di Reggio Emilia ha individuato una formula organizzativa che affianca alle funzioni di produzione, strutture costituite da interni, che hanno il compito di definire le strategie *alte*.

¹³ Per la redazione del paragrafo dedicato all'esperienza del Comune di Barletta sono state utilizzate le seguenti fonti informative:

Sito dell'Amministrazione comunale, www.comune.barletta.ba.it

Sito della Rete delle Città Strategiche, www.recs.it

Interviste ai protagonisti.

L'importante programma di cambiamento avviato dal 2005 a Reggio Emilia, *Innovazione in Comune*, è nato con l'intento di creare un'organizzazione adeguata a supportare il programma di mandato dell'Amministrazione, che definiva tre grandi idee di Città:

- *Reggio Città solidale e del Capitale Sociale* (politiche a sostegno e sviluppo del welfare comunitario);
- *Reggio Città Sostenibile* (politiche della mobilità, della promozione della mobilità alternativa e sostenibile);
- *Reggio Città dell'Università, della Cultura e dello sviluppo economico* (politiche a sostegno e sviluppo del sapere, della formazione, della cultura, dello sviluppo economico e della ricerca).

7.1 Il contesto di riferimento

Per raccontare cos'è *Innovazione in Comune* sembra utile partire dalla città.

Reggio Emilia negli ultimi quindici anni ha vissuto una forte trasformazione demografica: dal 1992 la popolazione è aumentata di oltre 28.000 abitanti, passando da 133.510 a 162.290. L'aumento della popolazione è stato determinato anche dall'incremento dei cittadini stranieri che oggi rappresentano il 13,2% della popolazione.

Un fenomeno rilevante è l'aumento delle famiglie unipersonali (attualmente oltre 28.000), che sono per la maggior parte formate da un anziano solo.

Più anziani soli, quindi, ma anche un saldo positivo a cui si assiste dal 2003: aumentano i nuovi nati e molti appartengono a famiglie immigrate.

L'aumento della popolazione, conseguenza anche di un continuo sviluppo economico, ha generato un forte sviluppo urbanistico. Il contesto, infatti, è segnato da una grande vitalità di imprese che principalmente appartengono ad ambiti "tradizionali" (e meno innovativi) della produzione, come l'edilizia o la meccanica. La situazione economica e produttiva porta a tassi di disoccupazione tra i più bassi d'Italia.

Negli ultimi quindici anni, poi, sono stati realizzati importanti interventi urbanistici e infrastrutturali.

I diversi cambiamenti, avvenuti, a dire il vero, in tempi relativamente compressi, hanno aperto nuove sfide per l'Amministrazione, legate alla gestione delle esternalità negative dello sviluppo (l'impatto sull'ambiente, i consumi energetici, la mobilità, ecc.) e alla gestione di profondi cambiamenti sociali (la necessità di nuovi servizi per bisogni particolari, azioni volte all'integrazione della popolazione immigrata, ecc.).

È a questa città che l'Amministrazione comunale deve quotidianamente dare risposte e sostegno, mantenendo gli elevati standard di qualità dei servizi tradizionalmente offerti alla popolazione e, dall'altra parte, governando (e anticipando per quanto possibile) fenomeni sociali, ambientali, economici di grande complessità.

7.2 Le principali caratteristiche del modello organizzativo

Come anticipato, *Innovazione in Comune* si basa su una nuova idea di cosa debba essere un'Amministrazione comunale in questa fase storico-istituzionale. Si tratta di un progetto che ha ripensato complessivamente la macchina comunale, consentendo di individuare un sistema “aperto”, con una propria struttura e funzioni, costituito da una comunità e da un ambiente che lo circonda, con il quale interagisce continuamente e con il quale si creano interazioni reciproche in un equilibrio dinamico.

La principale novità introdotta da *Innovazione in Comune* ha riguardato il cambio di modello organizzativo: si è passati, infatti, da un disegno tradizionale definito sulla base di funzioni interne precostituite (attraverso aree, settori, servizi, uffici, unità operative) a una struttura che prevede una netta distinzione tra i luoghi in cui si definiscono le politiche e quelli in cui si attuano, attraverso la gestione strategica dei Servizi.

Le funzioni di staff, in questo disegno, supportano coloro che presidiano le politiche e coloro che concretamente le attuano, attraverso strumenti a valenza trasversale per tutta l'organizzazione e che sono creati, e coordinati tra loro, per sostenere l'attuazione delle politiche.

Il ripensamento della struttura organizzativa parte da questa necessità: specializzare alcune figure nella definizione di soluzioni complesse, coerenti con la lettura e la comprensione dei problemi e delle opportunità rilevate. Fare in modo, poi, che ci siano attori competenti nella gestione strategica dei Servizi e un generale supporto (di conoscenza, di strumenti, di altre professionalità) a queste due principali attività.

Per questo, nel disegno della nuova struttura organizzativa del Comune sono state completamente ridefinite le aree di responsabilità e le competenze nell'ambito dei processi decisionali e operativi.

In particolare, sono stati distinti gli aspetti di elaborazione, coordinamento e valutazione delle politiche pubbliche rispetto a quelli prettamente gestionali di produzione di beni e servizi collettivi.

Sono state così introdotte le Strutture di Presidio delle Politiche Pubbliche che hanno il compito di elaborare le possibili strategie dell'azione amministrativa: queste svolgono funzioni di integrazione trasversale – attorno a processi o progetti interfunzionali – e valutano gli impatti dell'azione conseguente l'attuazione delle strategie. Queste Strutture, quindi, hanno il compito di trovare soluzioni integrate.

Dall'altra parte ci sono i Servizi: i luoghi della produzione ovvero gli ambiti in cui le strategie si attuano a partire dalla possibilità di offrire risposte ai bisogni delle diverse tipologie di utenza.

La distinzione tra Strutture di *policy* e Servizi è uno dei primi aspetti fondanti il nuovo modello organizzativo, pensato per l'attuazione di programmi e progetti rivolti al territorio e che non possono essere adeguatamente realizzati da Strutture che operano in modo frammentato e tendenzialmente all'interno di confini che circoscrivono la sola organizzazione. Inoltre, il nuovo modello organizzativo necessita di soggetti preparati a svolgere le nuove funzioni (definire i problemi nel merito, formulare possibili alternative di intervento, valutare la fattibilità tecnica, realizzare l'attuazione e valutarne l'impatto) e di una diversa relazione con il territorio e la comunità.

Per questo, oltre alla distinzione tra Strutture di *policy* e Servizi, si sono considerati ugualmente importanti altri cambiamenti, fondativi del nuovo modello organizzativo:

- la definizione di nuovi confini per i processi decisionali ed organizzativi;
- la modifica del ruolo dirigenziale e delle competenze e nuove politiche di gestione del personale;
- l'uso della comunicazione come strumento centrale per governare le relazioni, i processi decisionali e creare un nuovo rapporto con la comunità.

I nuovi confini dei processi decisionali e organizzativi

Per dare attuazione al nuovo paradigma organizzativo è necessario definire processi operativi e decisionali che non facciano riferimento solo alla singola organizzazione, ma che prendano in esame un più ampio sistema, rivolgendosi alla comunità e all'ambiente circostante. In questo senso, allora, devono essere ripensati i confini dei processi decisionali e operativi, considerando che l'individuazione di questi determina un modo di leggere l'organizzazione, attraverso una mappa concettuale che stabilisce, nei confini del processo, il campo di analisi.

Innovazione in Comune ha previsto di rileggere complessivamente, integrandole, le modalità di costruzione delle opportunità collettive, a prescindere dall'attore che contribuisce a realizzare una determinata fase o attività: la qualità di vita di un anziano, e dei suoi familiari, non è il frutto del singolo intervento culturale o assistenziale del Comune, o sanitario dell'ASL. La sua qualità di vita, dunque la sua soddisfazione in quanto cittadino di una comunità, è determinata dall'insieme di queste condizioni e dalla capacità di integrazione delle singole azioni.

Ripensare i confini dei processi ha conseguenze anche sulla definizione degli strumenti che possono facilitare la gestione di quelli più complessi ed allargati. Per questo occorre ripensare le tecnologie che possono favorire l'integrazione dei processi, affiancando i tradizionali strumenti di ascolto e partecipazione. Le tecnologie possono favorire la condivisione di *know-how* e di informazioni, tramite protocolli di interoperabilità che portano a processi più snelli, completi e consapevoli.

Il ruolo dirigenziale e le nuove politiche di gestione del personale

Coerentemente con quanto detto sopra, *Innovazione in Comune* ha previsto una modifica significativa del ruolo dei dirigenti, dell'intero sistema delle competenze e degli strumenti di gestione e valutazione del personale.

Il nuovo paradigma necessita, rispetto al modello tradizionale, di una più forte funzione di supporto alla decisione politica e di solide funzioni strategiche. Di converso si riduce, in parte, la funzione gestionale per effetto dei processi di *outsourcing* e di innovazione tecnologica.

Sempre più frequentemente l'attività amministrativa si concretizza nell'istruire processi decisionali complessi, nell'ascoltare, comprendere e mediare interessi differenti, nell'integrare contributi plurimi, multidisciplinari. Proprio sulla capacità della propria classe dirigente di cogliere i problemi, elaborare politiche alternative e fattibili per affrontarli, governare il sistema delle interdipendenze necessarie per attuarle e valutarle, si gioca la sfida per trasformare organizzazioni di produzione in organizzazioni di governo.

I dirigenti sono chiamati ad essere *leader* capaci di operare nei processi di *policy* complessi, di gestire e di orientare valori e motivazione dei collaboratori, coinvolgendoli nella missione istituzionale.

Retribuzioni e incentivi, tradizionalmente orientati a premiare i *manager* che rispondono di grandi numeri (es. il peso dei *budget* e degli organici nei criteri di valutazione di posizione), devono essere rivisti per valorizzare maggiormente l'apporto qualitativo di quei *leader* impegnati a raggiungere i più importanti obiettivi di *policy*, al di là della quantità di risorse direttamente gestite.

Anche le politiche del personale sono state oggetto di cambiamento, coerentemente con la definizione di nuovi ruoli e competenze. I criteri di selezione, i contenuti della formazione, i percorsi di carriera, le politiche retributive devono, infatti, essere coerenti con l'esigenza di riconoscere e favorire lo sviluppo delle nuove competenze necessarie.

Di fatto l'esigenza principale emersa con *Innovazione in Comune* è stata quella di integrare il governo del personale, sostanzialmente orientato ad assicurare forza lavoro specialistico-esecutiva per la produzione di servizi, con politiche orientate ad assicurare alte professionalità in settori strategici per la comunità.

La comunicazione come strumento di governo delle relazioni

Il nuovo paradigma organizzativo necessita di efficaci politiche di comunicazione. La comunicazione diventa una leva centrale per la gestione dei rapporti tra gli *stakeholder*, per l'ascolto strutturato degli attori e dei diversi pubblici ai fini della costruzione di processi decisionali efficaci.

La comunicazione assume una valenza fondamentale in una duplice direzione:

- a) in primo luogo diviene importante il contenuto dei messaggi di comunicazione. Esplicitare i propri valori, agendo per rafforzarli, diviene una priorità comunicativa importante per chi si pone l'obiettivo di rappresentare un riferimento per la comunità;
- b) in secondo luogo la comunicazione assume un rilievo fondamentale come canale connettivo di dialogo e scambio tra articolazioni socio-culturali sempre più frammentate ed eterogenee. A questo proposito, compito della comunicazione è quello di permettere la conoscenza reciproca e favorire l'integrazione e la coesione.

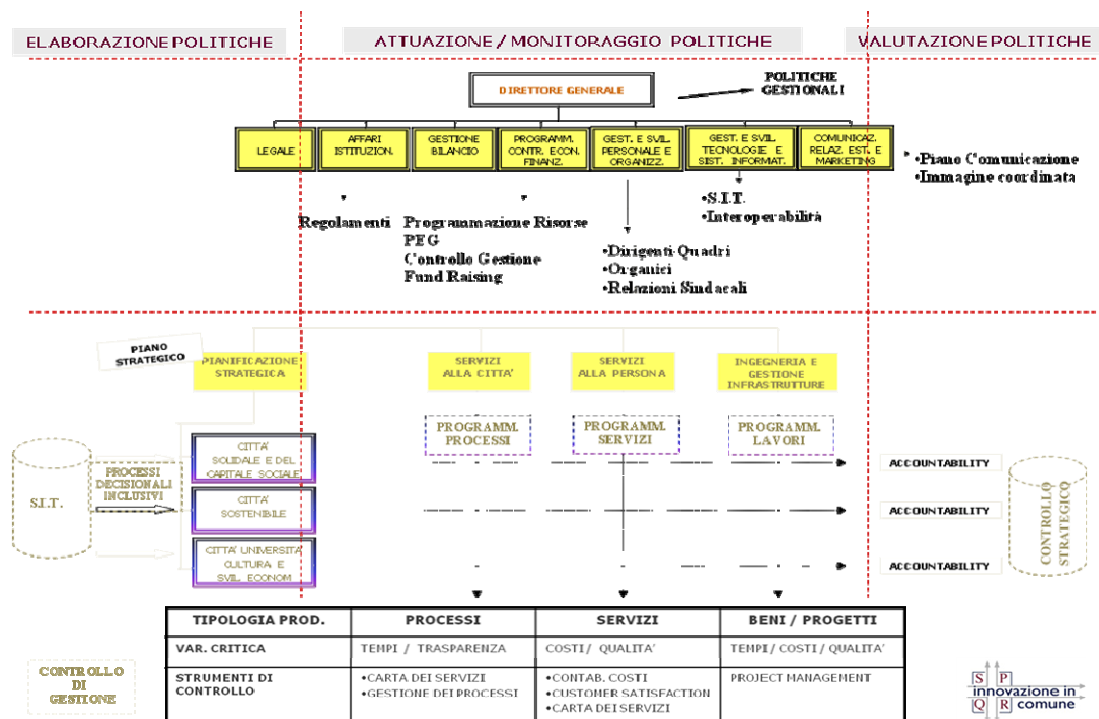
Con il cambio di paradigma organizzativo, però, si modificano il soggetto e l'oggetto della comunicazione: nel caso di Amministrazioni che producono beni, la comunicazione riguarda le opportunità offerte da queste e la loro identità istituzionale (*corporate identity*). Invece, nel caso in cui le Amministrazioni si propongano con un ruolo di riferimento di sistema, la comunicazione dovrà riguardare le opportunità offerte dalla comunità, a prescindere dall'attore che le mette a disposizione.

Questo ha un effetto soprattutto sulle modalità di creazione di strategie di comunicazione attraverso un piano di comunicazione definito, anzitutto, come strumento a supporto dell'attuazione delle politiche.

7.3 Le Strutture di Presidio delle Politiche Pubbliche per la definizione delle strategie

Le Strutture di presidio delle politiche pubbliche nascono, come detto sopra, dall'idea di governare la complessità per assicurare concretamente la capacità di rispondere alle nuove esigenze della città, per leggere in modo integrato i bisogni dei cittadini, per focalizzare l'attenzione non solo sul cittadino-utente, ma sul cittadino membro della comunità.

Nello schema che segue è rappresentata la forma che ha assunto nel corso del 2007 la struttura organizzativa del Comune di Reggio Emilia.



Analizzando il disegno organizzativo appare, anzitutto uno stretto collegamento tra l'Area della pianificazione strategica e le singole Strutture di presidio delle politiche pubbliche (Reggio Emilia Città solidale e del capitale sociale; Città sostenibile; Città dell'Università, della cultura e dello sviluppo economico).

Le tre Strutture di presidio delle politiche pubbliche sono direttamente collegate all'Area della Pianificazione Strategica che ha il compito di presidiare le politiche strategiche dell'Ente, individuate nel programma di mandato.

Compito dell'Area è quello di individuare forme coerenti tra le varie Strutture di *policy* di:

- relazione e partecipazione ai processi decisionali con le Circoscrizioni e con i diversi portatori di interesse;
- sviluppo di sistemi strutturati di ascolto, condivisione e confronto con la collettività, al fine di favorire, indirizzare ed elaborare le strategie dell'Ente verso un'efficace azione amministrativa;
- integrazione dell'azione amministrativa con le scelte strategiche e gli indirizzi complessivi dell'Ente;
- coordinamento e integrazione trasversale delle strutture dell'Area, finalizzati all'attuazione delle politiche dell'Amministrazione;
- sistemi permanenti di monitoraggio e valutazione dell'attuazione delle politiche (controllo strategico).

L'Area, inoltre, garantisce il coordinamento complessivo e la comunicazione delle politiche pubbliche trasversali, attraverso strutture dedicate alla pianificazione urbanistica ed alla pianificazione del centro storico, come strutture di attuazione dei programmi strategici dell'Ente:

1. l'Unità di Progetto "Città storica" che ha il compito di pianificare la riqualificazione del centro storico e altre aree della città per valorizzarle, anche come volano di rigenerazione urbana;
2. il Servizio di Pianificazione e Qualità urbana che, fra i compiti principali, ha quello di definire il Piano di Riqualificazione Urbana del centro storico, oltre ad occuparsi di iniziative di comunicazione ai cittadini, relative ai processi di miglioramento della qualità urbana o a specifici contenuti degli strumenti urbanistici;
3. il Servizio responsabile del Decentramento, della Partecipazione e dei Processi deliberativi che si occupa del Consiglio comunale e dei gruppi consiliari, coordina l'attività regolamentare dell'Ente, gestisce gli atti amministrativi delle Società partecipate, coordina il decentramento circoscrizionale.

Strategicamente, si è deciso di coordinare, all'interno di un'unica Area e di un solo Servizio, il decentramento e la partecipazione per tenere legati insieme gli istituti di democrazia rappresentativa con quelli di democrazia partecipativa. L'Amministrazione ha ritenuto che la partecipazione sia modalità necessaria per molti processi decisionali e strumento per il buon governo della città. A questo fine, è stata operata un'analisi delle esperienze realizzate e una riflessione sul rapporto tra democrazia partecipativa e deliberativa che ha portato a formulare proposte per la gestione dei processi partecipativi ed ha consentito di definire principi e criteri generali su cui fondare i processi partecipativi.

7.4 I Servizi per il governo dei processi di produzione

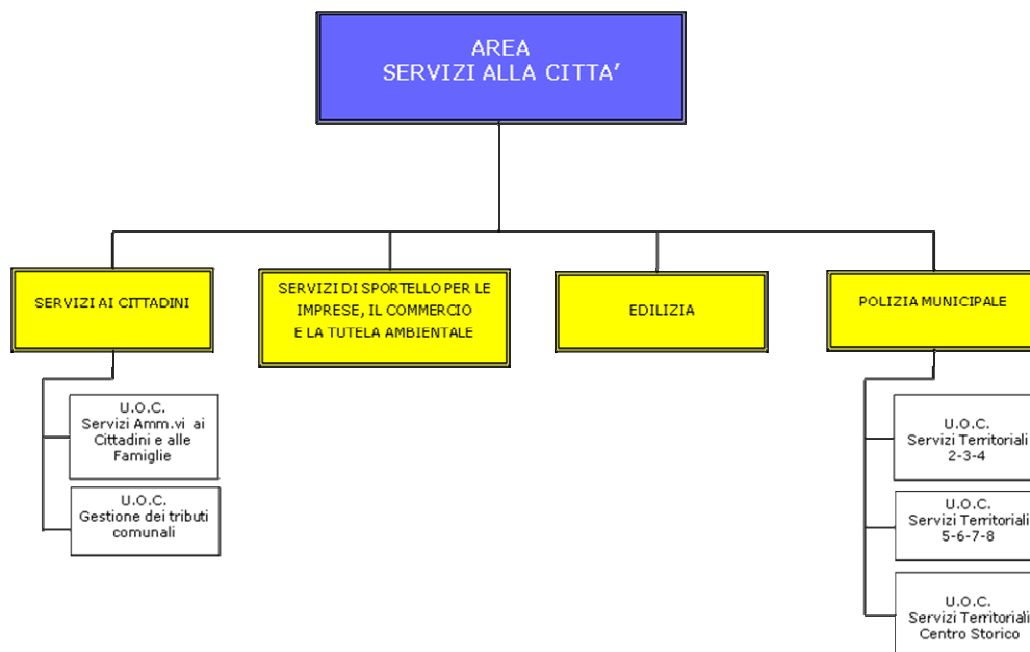
Per garantire il governo di funzioni omogenee e per la gestione delle politiche sono state istituite tre Aree, Strutture organizzative di primo livello a cui è affidata la produzione delle risposte elaborate dalle Strutture di *policy*, sopra descritte.

La creazione delle Aree segue una logica precisa: esse sono incaricate di gestire i processi di produzione, diversificati secondo le funzioni principali dello Stato moderno:

- le funzioni autorizzatorie, tipiche dello Stato liberale;
- le funzioni di *welfare*, tipiche dello Stato Sociale;
- le funzioni di produzione infrastrutturale e strutturale, tipiche dello Stato Produttore.

Sulla base di questa tripartizione le Aree individuate presso il Comune di Reggio Emilia sono: Area Servizi alla Città; Area Servizi alla Persona; Area Servizi di Ingegneria e Gestione delle Infrastrutture.

Area Servizi alla Città. Garantisce le funzioni di *front line* istituzionali: si occupa delle funzioni certificatorie, concessorie, autorizzatorie, tributarie, di prevenzione repressione degli illeciti e altro. L'Area è organizzata secondo il seguente schema.



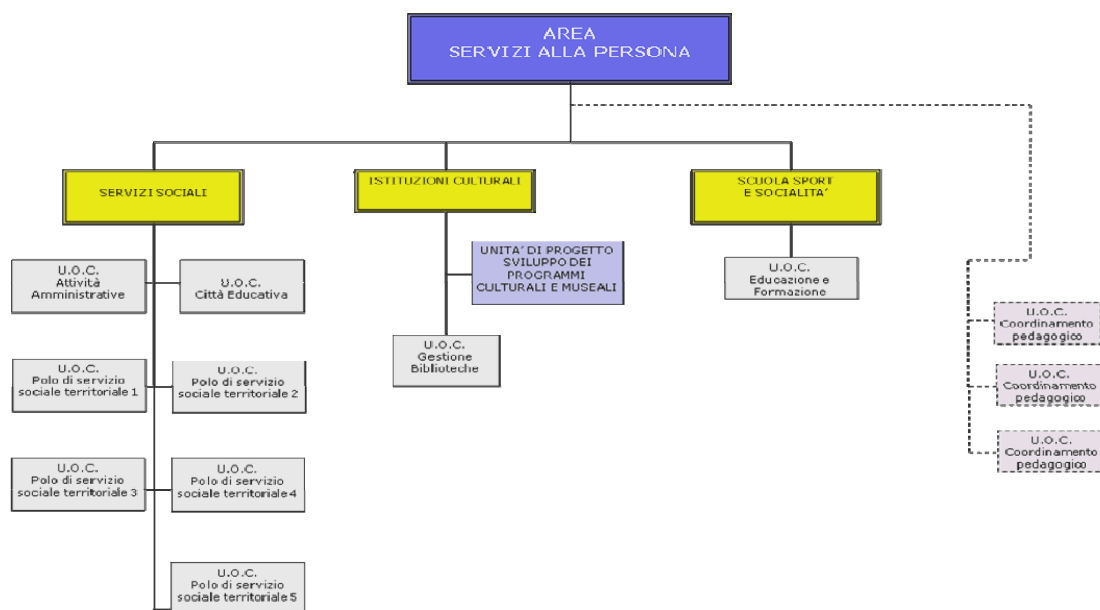
Essa sovrintende alla semplificazione delle procedure di accesso alla Pubblica Amministrazione da parte dei cittadini, garantendo trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa e la semplificazione burocratica, attraverso la reingegnerizzazione dei processi, l'ampliamento e l'arricchimento dei ruoli e l'innovazione tecnologica.

L'Area, poi, garantisce l'uniformità:

- degli orari di apertura degli uffici al pubblico, armonizzandoli con le esigenze dell'utenza;
- delle procedure autorizzatorie, concessorie e certificative per i cittadini, nonché delle procedure interne che sovrintendono a tali attività;
- del presidio costante e continuo delle funzioni di prevenzione, controllo e repressione degli illeciti di competenza dell'Amministrazione comunale, mediante azioni coordinate fra le varie Strutture preposte;
- del monitoraggio continuo del livello di soddisfazione dell'utenza, perseguendo obiettivi di miglioramento e assicurando standard di qualità nell'erogazione dei servizi (Carta dei Servizi).

Le novità che hanno investito maggiormente quest'Area, introdotte da *Innovazione in Comune*, riguardano (a parte la diversa collocazione di alcuni Uffici rispetto al disegno organizzativo precedente) un importante lavoro fatto per semplificare la vita ai cittadini e alle imprese attraverso la riorganizzazione di alcuni processi-chiave, un ripensamento dell'uso delle tecnologie, la creazione di Sportelli Unici e di Carte dei Servizi.

Area Servizi alla Persona. L'Area cura lo sviluppo dei servizi per il *welfare*, la funzione culturale e del tempo libero ed è organizzata secondo lo schema che segue.

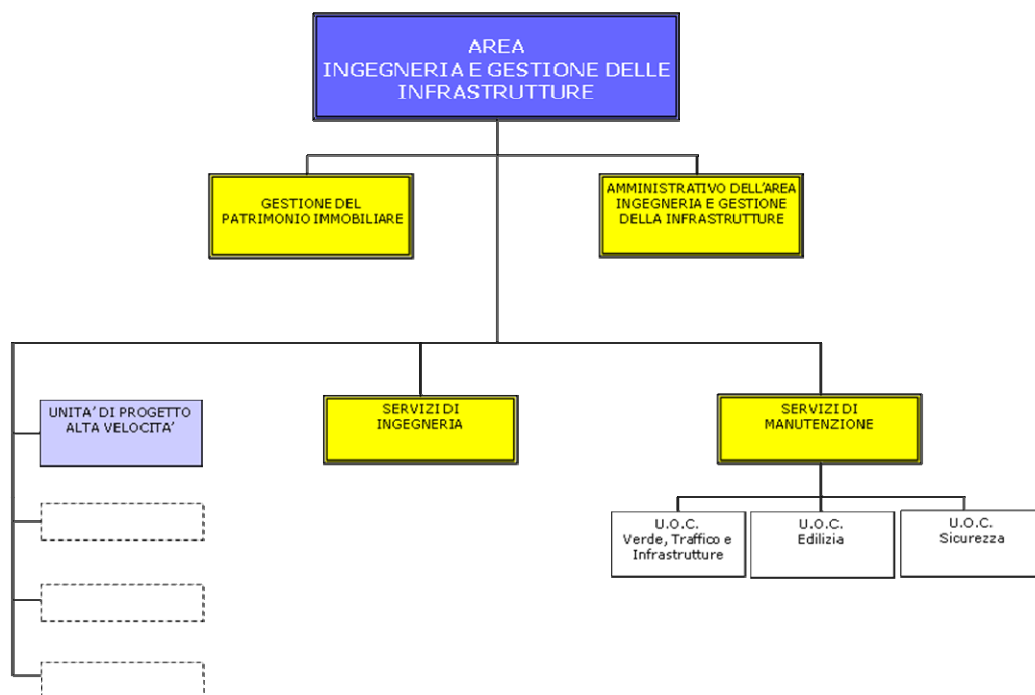


L'attività di quest'Area è stata concepita attraverso lo sviluppo e il potenziamento dei Poli Territoriali dei Servizi sociali. I Poli Territoriali sono i riferimenti che i cittadini hanno, sul territorio, per la gestione dei servizi alla persona: servizi decentrati che vedono nella maggiore prossimità agli utenti e agli altri attori del territorio un vantaggio per la risoluzione più efficace dei problemi.

Spetta all'Area indirizzare il sistema dei Poli verso un'idea di aggregazione, sul territorio, della gestione di servizi decentrati per il cittadino, così come perseguire il monitoraggio continuo del livello di soddisfazione dell'utenza, ricercando adeguati standard di qualità nell'erogazione dei servizi (Carta dei Servizi), temperati alle esigenze di personalizzazione tipiche dei servizi alla persona.

Infine, l'Area presidia le Istituzioni culturali, le biblioteche, il tempo libero, lo sport, gli impianti sportivi e l'istituto musicale A. Peri, ripensando al sistema museale.

Area Servizi di Ingegneria e Gestione delle Infrastrutture. È l'Area che governa il presidio delle funzioni di progettazione, manutenzione e gestione delle infrastrutture e del patrimonio immobiliare di proprietà e di competenza del Comune di Reggio Emilia e di tutte le attività legate alla sicurezza degli edifici e dei lavoratori ed è strutturata come descritto nello schema sottostante.



Compito di questa Area è di garantire l'efficienza e l'efficacia delle attività, attraverso la costruzione di sistemi di programmazione trasversali ai vari Servizi dell'Area stessa, controllando attentamente il rispetto dei tempi e dei costi generali e delle singole commesse di lavoro, nonché della loro congruità con le previsioni di spesa. Per questo si è lavorato sulla definizione di sistemi trasparenti ed efficaci di programmazione, monitoraggio e controllo delle attività.

Le priorità di intervento dell'Area riguardano l'introduzione di un sistema efficace di programmazione e monitoraggio delle opere pubbliche, finalizzato ad una maggiore capacità di pianificazione e controllo nella produzione di infrastrutture, distinguendo la produzione di pronto intervento (con esigenze di definizione di priorità e valutazione di tempestività) da quella a flusso continuo (con esigenze di programmazione e controllo di gestione della manutenzione programmata) e da quella a commessa (con esigenze di *project management* dei progetti nuovi o della manutenzione straordinaria).

Inoltre è previsto che nel programma delle manutenzioni sia favorita la partecipazione dei cittadini e delle comunità.

Alla direzione di Area è stato affidato anche il progetto “Logistica degli Uffici comunali”, che ha lo scopo di rivedere il sistema della distribuzione degli Uffici sul territorio comunale, razionalizzando le sedi e riducendole al numero massimo di tre.

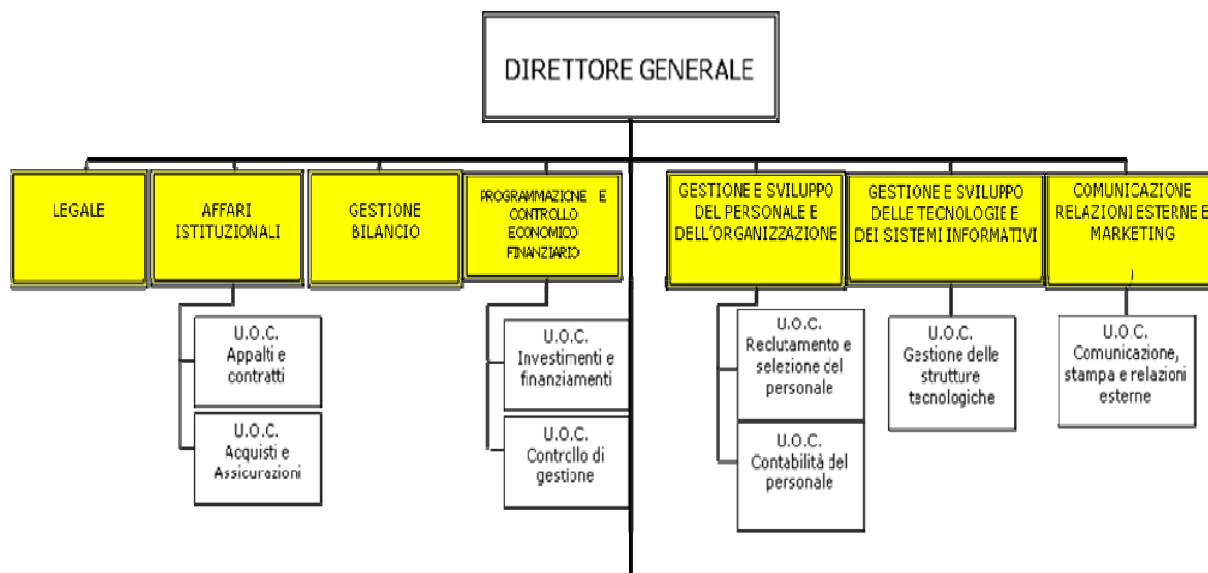
Così come all'interno delle altre due Aree, anche questa è stata oggetto di interventi di riorganizzazione, funzionali a creare processi, strumenti e competenze in linea con le nuove caratteristiche dell'Area stessa e della missione affidata.

7.5 I Servizi interni

All'interno di *Innovazione in Comune* sono state ripensate anche le funzioni interne di staff che devono concorrere, in una logica di integrazione, a:

- sviluppare programmi informativi, programmi omogenei di sviluppo e di pianificazione delle risorse, sistemi di programmazione e controllo utili a supportare i processi decisionali e coerenti con la pianificazione delle strutture di *line*;
- presidiare le funzioni di attrazione e reperimento delle risorse finanziarie;
- presidiare le regole interne e gli apparati normativi dell'Ente con logiche di processo, tenendo conto delle esigenze delle strutture di *line*.

I servizi interni sono organizzati secondo lo schema seguente.



Per dare attuazione alle politiche definite dal programma di mandato e per sostenere l'attività delle Strutture di *policy* e dei Servizi sono state previste diverse priorità per i singoli Servizi interni.

Al Servizio Affari Istituzionali e alla Segreteria Generale è stata affidata una revisione generale dei meccanismi di acquisto e di indirizzo complessivo sui contratti relativi ad utenze, affitti, ecc., al fine di razionalizzare le spese, rivedendo anche i meccanismi di rimborso spese degli Amministratori.

Al Servizio Programmazione Finanziaria è stata affidata la revisione del sistema delle Partecipate, la costruzione del Piano Esecutivo di Gestione e dei sistemi di *reporting* in forma integrata e lo sviluppo del *found raising*.

Il Servizio Gestione e Sviluppo del Personale e dell'Organizzazione ha lavorato alla revisione delle competenze, del sistema di pesatura delle posizioni dirigenziali e delle Posizioni Organizzative e sull'introduzione di un sistema di governo quali-quantitativo degli organici.

Al Servizio Gestione e Sviluppo dei Sistemi Informativi è stato affidato il compito di progettare e realizzare il Sistema Informativo Territoriale e di revisionare l'interoperabilità dei sistemi informativi esistenti.

Infine, al Servizio Comunicazione, Relazioni Esterne e Marketing è stata affidata la progettazione e lo sviluppo dell'immagine coordinata dell'Ente e la creazione del Piano di comunicazione.

7.6 Il governo delle risorse: la gestione delle risorse economico-finanziarie

Tra le diverse leve gestionali, la gestione delle risorse economico-finanziarie assume una rilevanza strategica fondamentale. È interessante, infatti, comprendere con quali strumenti e modalità di programmazione economico-finanziaria il Comune amministra e gestisce le risorse a supporto delle azioni e delle politiche per la cittadinanza.

Nel precedente disegno organizzativo il processo di programmazione economica non perseguiva particolari logiche strategiche a sostegno dell'attuazione delle politiche. L'allocazione delle risorse avveniva sostanzialmente in base alle attribuzioni "storiche" ai diversi centri di responsabilità. Nella nuova formulazione la distribuzione delle risorse avviene correlando le politiche con gli strumenti di attuazione. Questo cambio di prospettiva ha comportato una rivisitazione complessiva dell'attività di programmazione e controllo amministrativo. Un'azione finalizzata a:

- favorire la distinzione tra le funzioni di indirizzo, che appartengono alla Giunta, e quelle di gestione, di competenza dei Dirigenti;
- considerare la spesa in maniera più analitica e vincolante del bilancio di previsione;

- individuare i livelli di responsabilità, i risultati attesi, le risorse previste e i tempi di attuazione.

Gli strumenti di programmazione

La programmazione dell'attività amministrativa avviene seguendo diversi passaggi. Gli indirizzi generali traggono origine dal Programma di Mandato dell'Amministrazione, che individua le prospettive di sviluppo della città.

Con il Piano Strategico (che si configura come un vero e proprio piano di lavoro dell'Area Pianificazione Strategica) vengono definite le linee strategiche che danno attuazione agli indirizzi politici, esplicitando gli obiettivi e le azioni da intraprendere, mediante politiche ed interventi pubblici e privati. Si correlano a questi gli altri strumenti di programmazione pluriennale: la Relazione Previsionale e Programmatica, il Programma Triennale dei lavori pubblici, il Bilancio Pluriennale di Previsione.

Anche le modalità con cui annualmente si provvede alla divisione delle finanze gestite dall'Ente hanno subito un profondo ripensamento.

La programmazione dell'attività avviene attraverso l'adozione del Piano di Lavoro, un documento di pianificazione strategica "interna" che connette politiche e agire amministrativo. La particolarità di questo documento programmatico risiede nel tentativo, da un lato, di integrare le azioni, evitandone in tal modo la frammentarietà, e dall'altro di associare in un unico insieme finalità, strumenti, finanziamenti e soggetti operativi. Un risultato reso possibile grazie alla strutturazione del Piano che, partendo dalle prospettive di sviluppo della città (dal Programma di Mandato) si articola in Linee strategiche, ad ognuna delle quali corrispondono Obiettivi e Progetti.

La realizzazione del Piano è a cura dell'Area Pianificazione Strategica. Una scelta non casuale, poiché è proprio in quest'Area, che, con il nuovo disegno organizzativo, sono state collocate le Unità Operative incaricate dell'attuazione delle politiche pubbliche.

Il processo di formazione del documento coinvolge, però, tutta l'organizzazione. La prima bozza è elaborata, infatti, dall'Area Pianificazione Strategica sulla base di singole schede di progetto, redatte dai dirigenti delle diverse unità operative.

Il Piano di lavoro diviene esecutivo con l'approvazione in Giunta e costituisce l'elemento centrale di traduzione delle politiche in azioni dell'Amministrazione. I contenuti del Piano trovano successivamente attuazione nel Bilancio annuale, strutturato anch'esso in base alle politiche.

Contestualmente a queste innovazioni, per permettere il dialogo e l'integrazione tra pianificazione strategica e operativa, è stata rivista anche la struttura del Piano Esecutivo di Gestione (PEG). In genere, questo strumento, che ha il compito principale di attribuire ai singoli centri di responsabilità le risorse finanziarie per il perseguimento dei compiti assegnati, è organizzato sulla base di obiettivi generali. Con il nuovo approccio il Comune ha provato ad allineare i contenuti del Piano di lavoro con il Piano Esecutivo di Gestione, in

modo tale da rappresentare all'interno di questo strumento sia le attribuzioni finanziarie articolate per politiche, che per prodotti dei servizi e progetti.

Dal PEG discende il Piano di lavoro annuale dei diversi Servizi, anch'esso oggetto di una profonda rivisitazione nel 2007, con l'introduzione di una nuova modalità di elaborazione attraverso la consultazione, l'ascolto e la partecipazione del personale.

Gli obiettivi del Servizio e i contenuti del PEG sono esplicitati a tutto il personale con la Conferenza di Servizio. Seguono incontri di approfondimento per concordare "chi fa cosa", tempi, strumenti. Si passa poi alla redazione definitiva del Piano presentato nuovamente a tutto il personale nella Conferenza di Servizio.

In questo modo, anche il Piano di lavoro annuale tende a inquadrarsi nel processo di pianificazione e traduzione delle linee strategiche in obiettivi e risultati attesi, consentendo, inoltre, di valorizzare il confronto e la relazione con il personale, condividere gli stessi obiettivi, creare spirito di appartenenza, dare valore anche alle attività ordinarie.

Il nuovo processo di programmazione economico-finanziaria supera, quindi, la logica di assegnazione di risorse in rapporto ad una generica definizione di obiettivi. La programmazione è associata, infatti, a compiti che portano alla realizzazione di prodotti e progetti concreti e coerenti con le linee strategiche dell'organizzazione. In tal modo, ogni singolo prodotto realizzato dalle Unità Operative è riconducibile a un progetto, collegato a un obiettivo, rientrante in una Linea strategica di riferimento.

Le modalità di programmazione, investendo i diversi centri di responsabilità, si sviluppano in modo *bottom up* e dovrebbero favorire lo sviluppo di una cultura del lavoro basata sulla partecipazione e sul raggiungimento degli obiettivi.

Gli strumenti di controllo

Ai diversi strumenti che scandiscono l'attività di programmazione economica ne corrispondono altrettanti deputati al controllo.

In quest'ottica il Bilancio di Mandato rappresenta il principale elemento di restituzione dell'attività amministrativa. Sono stati previsti tuttavia una serie di documenti di rendicontazione che danno conto delle azioni sviluppate attraverso la programmazione.

Negli ultimi mesi del 2006 è stato affinato il PEG con la previsione di indicatori di stato di avanzamento di prodotti e progetti e con un primo tentativo di allineamento tra questo monitoraggio e quello realizzato dall'Area Pianificazione Strategica.

7.7 La gestione delle risorse umane

Ogni percorso di cambiamento porta il vertice dell'organizzazione a confrontarsi con la gestione delle risorse umane e con le conseguenti azioni da apportare, da un lato per dare risposta alle nuove esigenze organizzative, e, dall'altro, per gestire tutte quelle criticità che

si generano nelle persone nel momento in cui si decide di avviare una qualsivoglia esperienza di cambiamento.

Mappa delle responsabilità

In primo luogo una profonda rivisitazione della struttura determina anche una ridefinizione dei ruoli e delle funzioni. Nel caso di Reggio Emilia la riorganizzazione ha rivisto i ruoli professionali dei Dirigenti ed i contributi delle Strutture organizzative dell'Ente. Ha introdotto le Strutture di Presidio delle Politiche Pubbliche, ha ridefinito le logiche organizzative di Servizi-Aree e le funzioni dirigenziali di staff. Per queste ragioni si è dovuto procedere alla modifica di diversi strumenti di regolamentazione dell'azione amministrativa (Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi approvato nel 2006; Regolamento per lo svolgimento del procedimento amministrativo nel 2007).

A seguito dell'adozione di questi provvedimenti, è stato possibile definire la *mappa delle responsabilità*, disegnando una Struttura in cui dirigenti e posizioni organizzative presidiano precisi ambiti dell'organizzazione (ad esempio il coordinamento di programmi integrati, quello dei processi "definiti e stabili", quello dei progetti, ecc.).

Il nuovo sistema di valutazione dei dirigenti e delle posizioni organizzative

In quest'ambito, il tentativo dell'Amministrazione è stato non solo quello di ripensare le formule e i meccanismi della valutazione in funzione della nuova Struttura organizzativa, ma anche quello di rendere coerenti i processi di integrazione e i sistemi di valutazione.

Com'è noto, il sistema di valutazione è funzionale alla definizione del trattamento economico del personale che, per le figure dirigenziali e le Posizioni Organizzative (PO), è composto dalla retribuzione di posizione e da quella di prestazione. Nel primo caso si deve valutare una determinata posizione di lavoro e, nell'altro, la *performance* della persona in quella specifica posizione.

Il sistema di valutazione precedente prevedeva dei criteri univoci per la valutazione delle posizioni, articolate in tre fasce retributive, e divideva il compenso relativo alle prestazioni (50% del totale) in rapporto ai risultati raggiunti e alle competenze agite.

Il nuovo sistema di valutazione nasce a seguito dell'adozione del nuovo organigramma. Tra il 2005 e il 2007 il Comune ha completamente rivisitato i sistemi di valutazione del personale, redigendo linee guida per la valutazione delle figure dirigenziali e delle PO.

Il primo elemento di discontinuità rispetto al passato è l'ambito di applicazione. La valutazione del risultato dei Direttori di Area, come prevede il Regolamento di organizzazione, è effettuata dal Sindaco su proposta del Direttore Generale.

La novità più significativa concerne, tuttavia, le modalità di calcolo dell'indennità di posizione per le figure dirigenziali. È introdotta, infatti, una nuova formula per il calcolo dell'indennità di posizione che tiene conto, in sostanza, delle modalità di gestione del proprio ruolo professionale attraverso la valutazione: dell'indennità di posizione;

dell'indennità di posizione di riferimento; del grado di copertura della posizione, cioè “in che modo il dirigente presidia la posizione” e “in che misura pone in essere le competenze e le conoscenze richieste”.

Il grado di copertura delle singole posizioni (denominato GC) rappresenta la capacità di ciascuno di agire il ruolo che la posizione assegnatagli comporta. Il calcolo del GC avviene in base alla valutazione di cinque competenze manageriali e di cinque conoscenze specialistiche, che vengono individuate dalla Direzione Generale in base agli elementi contenuti nella *job description*. In altre parole possiamo dire che per ogni posizione viene stabilito, in una scheda descrittiva, l'insieme delle competenze manageriali e conoscenze specialistiche che la caratterizzano, una specie di “curriculum ideale” del suo titolare, che viene poi confrontato con il “curriculum reale” del Dirigente titolare della posizione. Da questo confronto scaturisce il valore del GC che andrà poi ad influire sull'importo da erogare come retribuzione di posizione. Il valore di tale moltiplicatore verrà calcolato alla fine di ogni anno ed andrà ad incidere sull'erogazione della retribuzione di posizione dell'anno successivo.

In altri termini, l'impianto del nuovo sistema di valutazione introduce il concetto di competenze agite come elemento strategico fondamentale, in grado di integrare la valutazione delle posizioni e quella delle prestazioni e di correlarle al modo in cui il ruolo viene agito.

Anche per le PO le novità introdotte sono molteplici. Al di là del nuovo sistema di classificazione e pesatura, lo sforzo maggiore per queste figure è stato fatto rispetto al processo di istituzione.

Di fatto il Comune, al momento dell'adozione del nuovo sistema di valutazione, annoverava solo PO in funzioni di responsabili di Unità Operative Complesse. Era importante, quindi, strutturare un percorso di istituzione per le altre figure. La logica di costruzione del nuovo processo di istituzione responsabilizza, in primo luogo, quei ruoli dirigenziali intenzionati ad avvalersi di queste particolari figure professionali. Sono loro ad avviare l'*iter* per l'istituzione, avvalendosi di un'apposita scheda improntata in una prospettiva di studio di fattibilità.

Oltre a queste considerazioni di fondo occorre tener in debito conto anche le finalità e la logica con cui si è pervenuti alla realizzazione del nuovo sistema di valutazione, partendo dalla giusta centralità data dagli organismi politici del Comune ai processi di integrazione. Si è cercato di costruire una più articolata classificazione nella valutazione delle diverse figure professionali, in base al ruolo agito nel contesto organizzativo.

Per la valutazione delle posizioni sono stati adottati criteri diversi per ogni singola posizione considerata, in modo da evidenziare gli elementi distintivi delle singole posizioni, guardando in particolare al tipo di contributo professionale richiesto e alle funzioni prevalentemente esercitate.

Per quanto concerne la valutazione delle prestazioni, l'erogazione del compenso previsto, è stata ancorata a due elementi:

- grado di raggiungimento degli obiettivi/risultati che la posizione deve conseguire, individuabili dal Piano Esecutivo di Gestione (massimo il 70% dell'importo legato alle prestazioni), connettendo progettazione esecutiva e valutazione dell'operato delle risorse umane;
- comportamenti organizzativi effettivamente agiti dal titolare della posizione (massimo il 30% dell'importo legato alle prestazioni), conciliando la valutazione legata agli obiettivi/risultati con quella relativa ai comportamenti organizzativi, creando un unico processo globale di valutazione della *performance*.

Questo approccio ha permesso di ricondurre la valutazione dei risultati attesi ad un momento di formalizzazione scritta (PEG) e a un monitoraggio periodico, e di concentrare la valutazione delle prestazioni su quei comportamenti che aderiscono e danno valore alla nuova logica organizzativa.

Un'ultima considerazione in riferimento alle caratteristiche del nuovo sistema di valutazione. Il meccanismo è stato costruito prestando attenzione alla trasparenza del processo e al coinvolgimento delle diverse funzioni, individuando delle fonti di riferimento precise, indicatori e meccanismi oggettivi. Esso, tuttavia, non elimina completamente ogni elemento di discrezionalità in quanto, una tale impostazione, potrebbe anche irrigidire il funzionamento organizzativo complessivo.

Le esperienze di accompagnamento al cambiamento

Sul versante interno, oltre ad uno sviluppo strutturale, il processo di riorganizzazione ha contribuito ad innescare anche un cambiamento culturale, focalizzato sulla partecipazione dei lavoratori al miglioramento dei criteri tecnico-amministrativi e sul lavoro per processi, per progetti e per gruppi di lavoro.

“Il sistema organizzativo (struttura, risorse, persone) deve essere costantemente teso all'idea di un governo partecipato della città. Pertanto l'articolazione della microstruttura non può essere il risultato della “riorganizzazione”, ma uno degli strumenti per favorire una costante tensione al governo della complessità. È importante a questo scopo prevedere, favorire e promuovere la cooperazione e lo scambio di informazioni, individuare traguardi e sfide condivise, selezionare i problemi organizzativi da affrontare e le soluzioni da implementare. Ci si deve proporre, pertanto, un metodo partecipato e condiviso, per concordare un programma di miglioramento complessivo dell'organizzazione del Comune”¹⁴.

¹⁴ Comune di Reggio Emilia, Delibera di Giunta del 6 giugno 2005, n. 146, Indirizzi della Giunta Comunale Organizzazione per Aree, Servizi, Unità di Progetto, Strutture di Presidio delle Politiche Pubbliche, Unità Operative Complesse e Indirizzi per la riorganizzazione.

In questo contesto di cambiamento del sistema organizzativo dell'Ente si è inserito un percorso di ascolto del personale che ha coinvolto tutti i dipendenti, attraverso strumenti quantitativi e qualitativi:

- *camminate* nei diversi Servizi, finalizzate alla rilevazione di problematiche logistiche e organizzative;
- indagine sul benessere organizzativo realizzata attraverso la somministrazione di un questionario a tutto il personale, utilizzando il modello sviluppato dal Programma Cantieri¹⁵;
- *focus group* con i dirigenti per approfondire le difficoltà gestionali.

Tutto ciò ha consentito di sondare in modo analitico i fattori critici e quelli di successo dell'organizzazione, favorendo la progettazione delle opportune azioni di miglioramento da intraprendere¹⁶.

7.8 La comunicazione

Nell'ambito delle innovazioni apportate alla struttura organizzativa, grande attenzione è stata riservata alle attività di comunicazione. Nel rapporto tra Amministrazione e cittadini, infatti, la comunicazione tende ad assumere un ruolo sempre più strategico come fattore di trasparenza, agevolazione dell'accesso ai servizi, promozione delle attività. La legge e le mutate abitudini dei cittadini rendono prioritario, in un'organizzazione complessa con attività molto diverse tra loro, ottimizzare la relazione con il pubblico, sviluppando modalità comunicative che apportino valore aggiunto alle azioni dell'Ente, prevenendo i bisogni e stimolando la partecipazione.

Anche in questo caso i cambiamenti sono stati proposti in maniera graduale. Nel 2005 sono state definite le linee generali della comunicazione dell'Ente. Nel 2006 è stato realizzato il primo Piano di comunicazione. Il salto di qualità si è avuto, però, nel 2007, quando con l'adozione del nuovo Piano di comunicazione, si è usciti dalla logica sperimentale che aveva caratterizzato il Piano precedente e si sono delineati gli obiettivi, strategici ed operativi, che caratterizzano l'impegno comunicativo dell'intera organizzazione.

Il nuovo Piano generale di comunicazione nasce per programmare, gestire e pianificare la comunicazione e persegue le finalità di:

- aiutare l'organizzazione nell'implementazione delle proprie politiche;
- facilitare la convergenza tra le logiche della comunicazione interna e quelle della comunicazione esterna dell'Ente, favorendo quella che si può definire come comunicazione integrata;

¹⁵ Avallone F., Bonaretti M., *Benessere organizzativo*, Rubettino, Soveria Mannelli (CZ), 2003.

¹⁶ AA.VV., *Azioni per il miglioramento del benessere organizzativo*, Materiali Formez, Roma, 2008.

- incentivare la costruzione di relazioni bidirezionali tra l'organizzazione e la Città, finalizzate alla co-produzione di senso e significati nello scambio comunicativo tra l'Ente e i suoi destinatari.

In questo modo le attività di comunicazione si integrano con le strategie dell'organizzazione e si configurano come uno strumento di definizione e di attuazione delle politiche, accompagnando queste strategie in tutte le loro fasi, dall'individuazione dei problemi fino alla valutazione degli impatti prodotti sui pubblici di riferimento. La stesura del Piano avviene, infatti, partendo dagli obiettivi individuati nelle *policy*, e si propone di agire su tre specifici livelli:

- identità costitutiva dell'organizzazione che, in termini di comunicazione, trova la propria realizzazione nella creazione di uno specifico marchio "Reggio Emilia, città delle persone";
- linea strategica (della *policy*) intesa come macro-obiettivo dell'organizzazione al quale dedicare scelte di comunicazione finalizzate, perché considerate fondamentali sul piano della veicolazione di senso ai destinatari della politica e ai principali *stakeholder* dell'organizzazione;
- prodotti, ovvero ciò che l'Amministrazione farà nell'arco temporale considerato¹⁷.

8. UNA LETTURA TRASVERSALE

L'obiettivo di questo paragrafo è quello di proporre un confronto tra i casi analizzati, al fine di verificare se sia possibile individuare tendenze, univoche o anche contrastanti per le tematiche oggetto di attenzione.

Le considerazioni che seguono sintetizzano, confrontano e, in qualche misura, mettono a sistema i risultati dell'analisi dei casi, presentati in modo più articolato nei paragrafi precedenti. La chiave di lettura è rappresentata, di volta in volta, dalle variabili prese in esame.

¹⁷ Per la redazione del paragrafo dedicato all'esperienza del Comune di Reggio Emilia sono state utilizzate le seguenti fonti:

Sito dell'Amministrazione comunale, www.municipio.re.it

Sito della Rete delle Città Strategiche, www.recs.it

AA.VV., Azioni per il miglioramento del benessere organizzativo, Materiali Formez, Roma, 2008;

Interviste ai protagonisti.

8.1 Dimensione e ruolo delle città

Il confronto avviene tra città medie di dimensioni diverse, una città con una collocazione particolarmente “felice” e una storia e risorse rilevanti, città medie che sono importanti nodi subregionali e centri recentemente elevati al rango di capoluogo di provincia.

La dimensione e il ruolo differenziano ovviamente i problemi di governo da risolvere, ma non sembrano rappresentare una variabile significativa per spiegare differenze nei modelli di innovazione.

Potremmo qualificare un primo gruppo di casi come progetti di pianificazione strategica di area “metropolitana”. In questi casi la caratteristica peculiare dell’innovazione, assieme a tutti gli altri aspetti classici della pianificazione strategica delle città, è data dal fatto che la pianificazione rappresenta un modo per provare a ridefinire i confini territoriali delle *policy* e creare un ambito “artificiale” che prefiguri una nuova realtà istituzionale, corrispondente alla natura e alle dimensioni dei problemi da affrontare. Verona, con l’interruzione brusca dell’esperimento, esemplifica queste esperienze. Il processo di pianificazione strategica della città si conferma, come in molte città europee, l’esperimento più avanzato e diffuso per sviluppare un sistema di *governance* maggiormente adeguato rispetto alla tradizione politico-amministrativa, basata sulla divisione di ruoli e risorse tra Enti territoriali. Tradizione appena corretta da prassi di concertazione (più o meno diffuse, a seconda degli stili e delle tradizioni di gestione politica dei vari territori) tra le istituzioni ai diversi livelli e di concertazione/consultazione più o meno formalizzata con i principali *stakeholder* a livello locale. La Spezia, anche per le caratteristiche specifiche della città, appare meno interessata alla dimensione metropolitana, mentre con il secondo Piano coinvolge pienamente la Provincia e attribuisce al Piano stesso la funzione di coordinare ed integrare le politiche interistituzionali. Anche in altri casi l’obiettivo dell’innovazione nel sistema di *governance* locale viene dichiarato come rilevante, ma il processo è ancora in via di maturazione e comunque l’attenzione alla dimensione “metropolitana”, anche per le caratteristiche del contesto territoriale, appare meno evidente.

In un secondo consistente gruppo di Amministrazioni, il Piano Strategico diventa il modo per definire una strategia orientata ai problemi generali della città, con uno sguardo ad un orizzonte temporale più ampio rispetto al mandato elettorale del Sindaco: si tratta, in un certo senso, della “pianificazione strategica dell’azione del Comune”. È certamente il caso delle città collocate in Regioni o Province Autonome: in particolare in Trentino Alto Adige la *governance* è guidata dalle Province Autonome e i Comuni capoluogo rischiano di dover andare “a ruota”. Le esperienze di Trento e Bolzano costituiscono un interessante tentativo di rafforzare il ruolo del Comune e di dare alla pianificazione strategica una prospettiva di concretezza, di attenzione ai progetti da realizzare e ai risultati, che talvolta, nella fase pionieristica, si è smarrita nel profluvio di analisi, obiettivi, idee, progetti di ampio respiro.

Maggiore attenzione, quindi, alla “strumentazione strategica”¹⁸, alle procedure, ai meccanismi possibili, finanziari e normativi, per realizzare, monitorare e valutare le politiche. Nei primi Piani Strategici è stata riscontrata una certa difficoltà nel passaggio dalla progettazione alla realizzazione e l’inadeguatezza degli strumenti e delle risorse a disposizione per poter gestire un processo di tale portata.

In un terzo gruppo di esperienze (tra quelle esaminate, in particolare Reggio Emilia) l’innovazione organizzativa porta alla ridefinizione della strategia, o meglio la necessità prima appare quella di innovare il ruolo del Comune, con un’adeguata strumentazione organizzativa, garantendo una maggior integrazione tra *policy* tradizionalmente gestite a compartimenti stagni. La pianificazione strategica emerge come indispensabile strumento di integrazione tra *policy*, piuttosto che come modo per affermare un nuovo sistema di *governance*. In particolare, in questo tipo di esperienze, appare cruciale il problema delle modalità organizzative non tanto del processo di pianificazione strategica, quanto dell’intera struttura comunale, oltre a quello delle competenze necessarie per svolgere un ruolo adeguato di supporto nell’elaborazione di *policy* integrate.

8.2 Evoluzione della pianificazione strategica delle città

Potremmo dire che si è realizzata ed è in parte in corso un’evoluzione della pianificazione strategica “dalla visionarietà alla concretezza”¹⁹.

La prima generazione di Piani Strategici e, per alcune città, anche in tempi recenti, ha privilegiato la costruzione di una visione condivisa di città, oggi e nel futuro. Grande attenzione alla fase di analisi (spesso affidata a soggetti esterni); più preoccupazione per la completezza del quadro analitico che per i percorsi attuativi, le risorse necessarie, e le inevitabili selezioni di priorità. Si possono vedere in proposito il primo Piano della Spezia, la prima lunga fase di quello di Trento, lo stesso Piano di Verona (che aveva però introdotto da subito il correttivo dei Progetti Bandiera, per avviare azioni concrete).

Più recentemente, il secondo Piano in alcuni casi (Trento e La Spezia ad esempio), privilegia un orizzonte temporale più limitato, non troppo divergente rispetto al ciclo politico-elettorale, e la selettività di azioni e progetti ritenuti prioritari e/o possibili. Ciò porta ad una maggior attenzione alla strumentazione attuativa, ai progetti, alle risorse per realizzarli, ai soggetti attuatori (interni o esterni alle Amministrazioni).

Interessante in proposito l’esperienza pugliese. L’approvazione da parte della Regione delle Linee Guida per la pianificazione strategica di area vasta introduce uno schema di pianificazione, temi prioritari comuni, cui è legata la possibilità di accedere ai

¹⁸ Florio R., Una nuova generazione di piani strategici in Italia: continuità e cambiamenti, Relazione al Forum PA 23 maggio 2007, in www.recs.it

¹⁹ Florio R., Una nuova generazione di piani strategici in Italia: continuità e cambiamenti, cit.

finanziamenti dei fondi europei, e costringe le città a elaborare progetti “veri” (poi verranno selezionati dalla Regione quelli effettivamente finanziabili).

Per quanto riguarda il Sud, poi, la delibera CIPE del 2004 ha reso disponibili risorse per finanziare i processi di pianificazione strategica. In alcuni casi, il processo era già stato avviato e queste risorse hanno consentito di realizzarlo in modo migliore; in altri, la disponibilità di risorse è stata utilizzata come opportunità per un processo di elaborazione e progettazione. In linea generale, si sottolinea, come i finanziamenti pubblici, a supporto di processi organizzativi rilevanti e strategici rischiano di rendere il tutto un po’ complesso e talvolta anche fittizio. Inoltre, non è detto che proporre un modello di sviluppo della pianificazione imposto dalla Regione abbia sempre effetti positivi: a volte possono prevalere anche in questo ambito gli stili fortemente burocratico-normativi, che finiscono per condizionare negativamente i tempi, i processi, le connessioni tra Enti.

La pianificazione strategica è un processo ancora troppo “giovane” per valutarne gli effetti sulla “politica ordinaria” delle Amministrazioni: i cambiamenti reali nelle organizzazioni hanno bisogno di tempo, continuità e tenacia. Si può dire fin da ora comunque che, laddove non si è fermi alla fase di costruzione della *vision* del futuro e alla progettazione, essa ha già avuto significative ricadute su:

- Tutto il ciclo della pianificazione dell’Ente, in certi casi anche nella definizione del Programma di Mandato, più frequentemente nella Relazione Previsionale Programmatica e nel Piano Esecutivo di Gestione. L’orizzonte di riferimento di tali strumenti si è ampliato, la coerenza e l’integrazione tra le diverse *policy* è aumentata, sia per il fatto di avere un orizzonte e un quadro di riferimento comune e condiviso, sia per gli strumenti di lavoro sperimentati (commissioni, tavoli, gruppi di lavoro) che spesso rimangono come modalità operativa da riproporre in altre occasioni.
- In alcuni Enti il Piano Strategico ha dato avvio ad una revisione del sistema di controllo. Essendo stato individuato un *set* di obiettivi, viene definito a valle un *set* di indicatori, che costituiscono la base del sistema di valutazione e in alcuni casi anche del bilancio sociale o di quello di mandato. Pur nella genericità frequente di azioni e obiettivi, le modalità inclusive di elaborazione del Piano portano ad una maggiore attenzione all’*accountability* dell’Ente.
- In tutti i casi, comunque, la pianificazione strategica ha indotto un salto di qualità, anche professionale, nei processi di comunicazione dell’Ente. L’utilizzo del web è generalizzato, spesso anche con strumenti di *e-democracy*. Incontri, dibattiti, mostre inducono a “portare in piazza” temi, problemi e progetti. In certi casi questionari, interviste, *focus* integrano il panorama informativo disponibile. Vengono utilizzate risorse professionali esterne o riqualficate risorse interne, individuati i diversi *target* della comunicazione e focalizzate le azioni sulla base delle caratteristiche di ciascun *target* (ciò si realizza perché spesso la comunicazione è “appaltata”

all'esterno a specialisti, ma poi le modalità e le prassi lasciano un sedimento nell'attività ordinaria dell'Ente).

Visti gli obiettivi e le caratteristiche del processo, non deve stupire che l'impatto della pianificazione strategica sui processi di servizio sia abbastanza limitato (tra i casi in esame abbiamo solo quello relativo a Reggio Emilia). Ovviamente in molti altri Comuni sono state introdotte innovazioni nei servizi, ma il percorso di progettazione e implementazione ha conosciuto un *iter* a sé stante.

Ricadute indirette ci sono state certamente (anche se non esattamente quantificabili) sul modo di lavorare degli operatori, sugli stili di relazione e cooperazione interorganizzativa, avviati con il Piano Strategico e poi proseguiti nell'attività ordinaria.

8.3 La partecipazione

I casi esaminati confermano ampiamente le conclusioni dell'indagine sulla partecipazione promossa e pubblicata dal Dipartimento della Funzione Pubblica²⁰.

L'innovazione e il processo di partecipazione sono promossi sempre dall'Ente pubblico. Tale constatazione empirica non deve essere considerata scontata, quasi banale. In altre fasi della storia recente del nostro Paese, i processi di partecipazione dei cittadini sono stati attivati da altri soggetti collettivi (politici, professionali od altro) ed hanno visto l'Ente locale talvolta alla finestra, altre come interlocutore autorevole, altre ancora come recettore delle istanze e promotore della continuazione del processo. Oggi, la responsabilità di attivazione di processi di partecipazione inerenti la "produzione" di beni pubblici è affidata alle istituzioni locali ed, *in primis*, al Comune: senza la sua spinta è difficile che il processo si avvii.

Si parla di partecipazione in generale, ma è importante verificare chi partecipa, quali soggetti, categorie di cittadini vengono coinvolti nel processo e come.

Al livello minimo di partecipazione, cioè l'informazione, le innovazioni realizzate vedono una significativa attenzione alla partecipazione anche del cittadino "qualsiasi", sia come recettore di informazioni e messaggi, sia in certi casi come attore di processi elementari di *e-democracy*, come i *forum* telematici o i *blog*. Laddove sono stati verificati gli accessi, i numeri dei contatti via internet risultano molto significativi.

In certi casi si utilizzano i sondaggi (come l'indagine telefonica su base campionaria a La Spezia), che non diventano veri e propri "strumenti deliberativi", ma classici sondaggi di opinione e sul livello di informazioni possedute, certamente utili per orientare e supportare le decisioni.

²⁰ AA.VV., Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino, 2008.

Ad un secondo livello, la partecipazione sia ai tavoli di consultazione su progetti elaborati in sede tecnica, sia a gruppi di lavoro/*forum*/commissioni di elaborazione di documenti programmatici o di veri e propri progetti avviene quasi esclusivamente da parte di cittadini attivi e informati, in genere rappresentanti di *stakeholder*, di associazioni/comitati, ecc.

Forse si tratta anche in questo caso di una conclusione del tutto prevedibile, ma che non deve portare a sottovalutare l'importanza di questo tipo di partecipazione selezionata. Infatti un aspetto spesso sottovalutato della pianificazione strategica è che essa attiva anche processi cognitivi²¹, in un duplice senso: da un lato, rende disponibili al quadro progettuale e decisionale informazioni frequentemente in possesso solo di specifici attori; dall'altro, fa sperimentare sul campo una nuova modalità di relazione tra gli attori e con l'attore pubblico, inducendo (a volte) un apprendimento su "come conviene proseguire il gioco".

Ma questa dimensione mette immediatamente in luce il problema del rapporto tra specialisti e profani nei processi di partecipazione²²: il prevalere degli specialisti rischia di tappare la bocca e di disincentivare la partecipazione dei profani (cioè la maggioranza dei cittadini), ma anche di non tener conto delle conoscenze tacite, non specialistiche che su determinati problemi anche i profani possono utilmente mettere in campo, arricchendo il quadro conoscitivo. Inoltre, la definizione dei problemi da parte dei profani è spesso utilissima per prevedere eventuali criticità di organizzazione del consenso che una determinata soluzione potrebbe generare. Ma, d'altra parte, il prevalere dei profani produce spesso semplificazioni e banalizzazioni che non conducono ad una progettazione efficace.

Nella maggior parte dei casi esaminati, nella pianificazione strategica sembra essersi verificata una proficua interazione tra specialisti e profani. Talvolta gli specialisti erano esperti esterni (alle Amministrazioni coinvolte, ai territori di riferimento), altre volte invece professionisti interni. Gli specialisti esterni si sono rivelati una risorsa essenziale per garantire al processo metodologie e competenze indispensabili per far funzionare il processo ed hanno apportato il massimo valore quando sono diventati un veicolo di abilitazione di risorse professionali locali e/o di specialisti di dominio: la partecipazione esige una "tecnologia" specifica e gli specialisti di dominio spesso non la possiedono e rischiano insuccessi clamorosi.

Quando poi l'abilitazione è avvenuta nei confronti di risorse professionali interne alle Amministrazioni, talvolta anche con iniziative formative *ad hoc* o comunque con un affiancamento, si sono verificate le condizioni perchè processi decisionali inclusivi potessero diventare appunto veicolo di sviluppo cognitivo e di progettazione appropriata. L'attività di progettazione, infatti, "non ha un carattere esclusivamente procedurale, ma si

²¹ Si veda in particolare Perulli P., *Piani strategici. Governare le città europee*, Milano, Franco Angeli, 2004.

²² AA.VV., *Amministrare con i cittadini*, cit.

configura piuttosto come un processo di indagine collettiva condotta mediante transazioni e conversazioni tra più attori”²³.

È certamente difficile valutare il valore di questo aspetto, così come far comprendere i limiti del modello razionale di progettazione. Poiché tuttavia ormai tutti concordano che nei processi decisionali di *policy* il punto chiave, che assorbe anche le maggiori energie, è la “definizione del problema”, risulta meno difficile comprendere come processi inclusivi, lungi dall’essere un’inutile lungaggine, aumentano la qualità e l’appropriatezza della decisione fin dalla sua impostazione.

Questo elogio dei processi inclusivi non significa sottovalutare le difficoltà di rapporto tra istituzioni e cittadini: i casi esaminati confermano ancora una volta²⁴ che la democrazia deliberativa non risolve tali difficoltà²⁵, sia perchè la partecipazione coinvolge una quota importante, ma sempre molto limitata di cittadini, sia perchè l’agenda dei problemi e delle priorità della pianificazione strategica e quella del cosiddetto “cittadino medio” presentano aree molto limitate di sovrapposizione.

8.4 I modelli organizzativi adottati

Ad una relativa ricchezza e varietà di esperienze di innovazione finalizzate ad una crescita del ruolo di governo del Comune (delle quali certamente la pianificazione strategica delle città rappresenta quella più diffusa e significativa), corrisponde l’assenza quasi totale di una riflessione sul tema dei modelli organizzativi più appropriati.

In effetti tutto il (limitato) dibattito recente sull’organizzazione degli Enti Pubblici e in particolare degli Enti locali, la letteratura sul tema, le esperienze di innovazione e miglioramento, gli auspicati processi di aziendalizzazione, la valutazione delle *performance*, la centralità dei cittadini-clienti, ecc. fanno pensare esplicitamente o implicitamente ad una organizzazione focalizzata – buoni o cattivi che siano i risultati – sulla produzione di servizi, piuttosto che sui processi di governo.

Per altro, tale ruolo di governo, nel senso comune presente negli Enti, dovrebbe essere prerogativa esclusiva dei politici, e non dei tecnici. Di più, il modello di organizzazione assessorile, che è stato la trasposizione a livello locale del modello ministeriale cavouriano, con un responsabile politico che risponde settore per settore dell’operato dell’Amministrazione, non è mai stato definitivamente superato e il “ritorno della politica” che caratterizza molte Amministrazioni, lo sta rivitalizzando. Ma tale modello è la negazione stessa dell’integrazione e del coordinamento delle *policy*, dal momento che ogni Assessore ha la necessità di affermare il proprio ruolo e la propria visibilità.

²³ Zanzara G.F., *Capacità negativa. Competenza progettuale e modelli di intervento nelle organizzazioni*, Bologna, Il Mulino, 1993.

²⁴ Ma si veda più ampiamente Bobbio L. (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004.

²⁵ Borsetti G., Maffettone S., *Democrazia deliberativa: cosa è*, Roma, LUISS, 2004.

Le risultanze empiriche vedono concretamente presenti due modalità di supportare organizzativamente le innovazioni orientate ad una crescita del ruolo di governo dell'Ente locale:

- una soluzione esterna, con la costituzione di una entità organizzativa *ad hoc*;
- una soluzione che privilegia la gestione dell'innovazione all'interno della struttura comunale.

La soluzione esterna fornisce certamente ottime garanzie sulle competenze professionali di supporto messe in campo: per converso, la struttura esterna sembra avere in genere rapporti limitati con la struttura comunale e, quindi, un'influenza moderata sul funzionamento quotidiano dell'Ente, oltre a sistemi di integrazione e coordinamento con i processi interni non sempre soddisfacenti.

Nei casi analizzati prevale la soluzione interna caratterizzata da modalità e sperimentazioni diverse, ma che possono essere così sintetizzate. Reggio Emilia appare come un caso a sé stante, poiché la riorganizzazione dell'Ente precede e viene essa stessa realizzata per sviluppare capacità e ruolo di governo.

Negli altri casi non vi sono riorganizzazioni complessive, per intendersi della stessa profondità delle trasformazioni avvenute – con la *scoperta* del servizio²⁶ – in gran parte dei grandi Comuni tra gli anni Ottanta e Novanta, con il passaggio dalle vecchie “ripartizioni” articolate per tipologia di provvedimenti amministrativi, alle grandi aree omogenee per tipologia di processi di servizio gestiti (territorio, lavori pubblici, servizi alla persona, ecc.). Una maggiore capacità di governo richiede inevitabilmente maggiore integrazione di processi e competenze e, quindi, in tutti i casi esaminati, che hanno gestito l'innovazione “all'interno”, sono stati sperimentati e, in genere, stabilizzati gruppi di progetto interarea, mentre il supporto all'elaborazione e gestione del Piano è stato affidato ad Unità di staff, talvolta temporanee inserite, a seconda della responsabilità primaria affidata dal Sindaco, nella Direzione Generale, nell'Area Pianificazione o Sviluppo Economico.

8.4 Le competenze chiave

Per i processi innovativi, così come sono stati realizzati nei casi esaminati, sono risultate centrali in primo luogo le competenze di ascolto e lettura del contesto, le competenze utili a favorire la partecipazione, le competenze di comunicazione, la capacità di relazione con soggetti esterni all'Ente: potremmo dire le competenze di processo, più che di dominio specialistico, che il più delle volte sono state reperite *in loco*, nel corso del processo stesso. Come sottolineato in precedenza, il risultato migliore si è ottenuto quando competenze di processo esterne hanno attivato competenze interne: la valorizzazione delle competenze

²⁶ Butera F., Processi di servizio e nuove forme di organizzazione nella pubblica amministrazione, in *Amministrare* n. 3, Il Mulino, 1994.

interne appare indispensabile per dare stabilità alle politiche e per fare della progettazione una sorta di *frame* per l'azione²⁷. E l'azione messa in campo dipende, in larga misura, dall'operatività della struttura, dalla sua modalità di definire i problemi e di progettare soluzioni. Quindi, il coinvolgimento della struttura, almeno ai livelli professionalmente più elevati, appare una condizione necessaria per aumentare la capacità di governo dell'Ente. Non è detto che tale operazione sia sempre auspicabile e possibile, dal momento che ciò porta a ridefinire nei fatti il rapporto tra competenze professionali e politica.

Quando ciò avviene, e alcuni dei casi esaminati sembrano confermarlo, si verifica un arricchimento complessivo, un *empowerment* almeno degli strati più alti della burocrazia locale, spesso con una esplicitazione e valorizzazione delle competenze tacite, non espresse o riconosciute come presenti nella struttura: la pianificazione strategica può diventare un *drive* per mettere in moto la "spirale della conoscenza"²⁸, cioè quel circolo virtuoso tra competenze tacite ed esplicite delle persone, modelli organizzativi e processi di lavoro, che produce effetti forse non sempre evidenziabili, ma certamente di grande valore sull'insieme della struttura e sulla sua capacità di innovazione. L'innovazione, infatti, nasce da atti creativi, ma presuppone una filiera cognitiva lunga e complessa²⁹, che i modelli cognitivi delle organizzazioni possono favorire o contrastare. L'organizzazione che innova è una "organizzazione ipertestuale"³⁰, nella quale convivono livelli diversi di ruoli, competenze, relazioni, che si attivano secondo le opportunità/necessità, non solo in base alla linea gerarchico-burocratica.

Nei servizi, poi, la catena cognitiva si integra con il capitale sociale (relazioni, fiducia, ecc.) locale e, quindi, processi come quelli analizzati in questa indagine possono avere grande rilevanza.

Non va, infine, sottovalutato l'effetto motivazionale che i processi di pianificazione determinano sul personale che partecipa. Funzionari e dirigenti con una storia lavorativa di ruoli e responsabilità frammentate vengono coinvolti in un processo di *sense-making* estremamente significativo e coloro (certo, non tutti) che vivevano tale frammentazione con difficoltà, entrano nella nuova prospettiva con un senso di liberazione, anche quando non sono coinvolti direttamente in progetti innovativi: la pianificazione strategica consente loro di "alzare la testa" dal "pezzo" e di capire la direzione di marcia della struttura, anche quando poi a quel pezzo debbono tornare.

²⁷ Zanzara G.F., *Capacità negativa*, cit.

²⁸ Nonaka I., Takeuchi H., *The Knowledge-Creating Company*, Oxford University Press, 1995.

²⁹ Rullani E., *L'economia della conoscenza e il lavoro che innova*, in AA.VV. *Knowledge Working. Lavoro, lavoratori, società della conoscenza*, Milano, Mondadori, 2008.

³⁰ Nonaka I., Takeuchi H., *The Knowledge-Creating Company*, cit.

CAPITOLO 3

RUOLO DELLE CITTÀ NELLA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA

Il presente capitolo intende dare conto di tutte le iniziative messe in campo dall'Unione Europea connesse ai temi della città e del territorio, e che indicano come di fatto l'Unione sia entrata come nuovo attore nelle politiche territoriali locali.

1. LE POLITICHE PER LO SVILUPPO DELLE CITTÀ NEL CONTESTO EUROPEO

L'evoluzione delle politiche comunitarie rivolte alle città è avvenuta in un contesto giuridico che ha condizionato l'ampiezza degli interventi realizzabili. I trattati europei non attribuiscono alla UE competenze in materia di politiche urbane (il principio di sussidiarietà riconosce infatti al livello locale la responsabilità di definire e gestire queste politiche) e tuttavia, nel corso degli anni Novanta i temi della città e del territorio hanno gradualmente acquisito un'importanza crescente nelle politiche comunitarie.

La prima occasione in cui la UE ha manifestato attenzione nei confronti della dimensione locale dello sviluppo può essere fatta risalire alla riforma dei fondi strutturali del 1988 che, introducendo il principio della coesione economica e sociale, individua nelle situazioni di arretratezza che caratterizzano alcune regioni europee un pericolo per le prospettive di sviluppo dell'Europa e propone una allocazione "territorializzata" dei fondi strutturali. L'attenzione per il territorio e il "locale" viene meglio precisata e articolata nei successivi documenti connessi alla programmazione dei fondi strutturali, in cui vengono chiaramente espresse l'esigenza di un superamento della distribuzione a pioggia degli interventi; la richiesta di una maggiore precisazione degli obiettivi specifici da perseguire in ogni realtà locale e di una maggiore coerenza tra azioni ed esiti da conseguire in ogni intervallo di programmazione; la necessità infine di superare una logica di intervento settoriale in favore di modelli di azione locale. Si consolida l'intenzione di rafforzare l'integrazione tra le politiche di sviluppo e quelle di coesione e i temi della città e le politiche urbane entrano esplicitamente nella programmazione dei fondi strutturali, attraverso l'individuazione di questioni urbane prioritarie di significato strategico non solo per gli Stati membri ma anche per le prospettive dell'Unione Europea nel suo complesso. In questo contesto la città viene considerata soprattutto in funzione di due ottiche di osservazione. Da un lato, è vista come "luogo di vita" di una porzione importante della popolazione europea e quindi la qualità delle aree urbane, in termini di livelli di dotazioni urbane, di sostenibilità ambientale, di coesione sociale, viene recepita come un obiettivo di rilievo per il benessere dei cittadini europei. Dall'altro, la città è anche vista come "fulcro strategico" per lo sviluppo

economico europeo. Se rispetto a questa seconda ottica vengono promosse iniziative tese a potenziare le valenze strategiche della città come luogo di innovazione e di produzione di capacità tecniche a supporto della crescita economica, la programmazione dei fondi strutturali nei due periodi 1994-99 e 2000-06 presta grande attenzione anche agli obiettivi connessi alla prima ottica di osservazione, in funzione della quale sono incentivati programmi in tre campi di intervento:

- la rigenerazione urbana, attraverso azioni tese a ridurre le situazioni di degrado e disagio sociale che vengono percepite come minaccia per l'inclusione sociale, ma anche come freno per la competitività e la sostenibilità delle città;
- il miglioramento dell'ambiente urbano, attraverso interventi che, rispettando il principio della sostenibilità ambientale, rafforzano i legami tra qualità dell'ambiente, sviluppo economico e potenziamento delle capacità di crescita individuali e collettive;
- infine, e questo terzo campo di intervento è di carattere trasversale, particolare attenzione viene prestata, come già accennato, agli aspetti gestionali sottolineando l'importanza di migliorarne l'efficacia e l'efficienza. A questo fine vengono promosse sia iniziative che si prefiggono di raggiungere una migliore integrazione tra i vari livelli amministrativi e gli organismi che operano a livello locale, sia strategie che rafforzano la partecipazione, la democrazia, la capacità di agire a livello locale.

Questi orientamenti vengono recepiti e fatti propri, in un rapporto di dialogo con la Commissione, dagli Stati membri nelle fasi di predisposizione degli strumenti di programmazione necessari per accedere ai fondi strutturali, dai Quadri Comunitari di Sostegno per i territori Obiettivo 1 ai Documenti Unici di Programmazione.

Accanto alla componente regionale della programmazione dei fondi strutturali, un'azione di punta rispetto al tema della città e del territorio è affidata alle Iniziative Comunitarie e alle Azioni Innovatrici, cui è stata destinata una piccola quota di risorse. Si tratta di programmi con un forte carattere innovativo e dimostrativo, ai quali viene chiesto di sperimentare, su questioni di rilievo strategico pratiche interessanti: nel caso delle Iniziative Comunitarie, per gli esiti conseguiti e per la loro trasferibilità in altri contesti (buone pratiche); nel caso delle Azioni Innovatrici, per le potenziali ricadute positive sulla qualità degli interventi ordinari realizzati all'interno degli obiettivi dei fondi strutturali.

Tra i programmi più vicini ai temi urbani si collocano le Iniziative Comunitarie URBAN I (programmazione 1994-99), URBAN II (programmazione 2000-06) e i Progetti Pilota Urbani (programmazione 1994-99). La problematica messa a fuoco da questi tre strumenti è quella della formazione all'interno dei sistemi urbani di situazioni di concentrazione e di cumulo di degrado e disagio sociale, nei confronti delle quali viene proposto di sperimentare azioni innovative in grado di contrastarne i meccanismi di origine.

L'interesse dell'Unione Europea per le questioni territoriali e urbane si è, inoltre, espresso in due altre aree di intervento. La prima è associata al percorso di costruzione di un quadro condiviso dello spazio europeo, avviato e sostenuto dal Consiglio dei Ministri responsabili dell'assetto del territorio. Si tratta di un percorso informale di costruzione di una strategia integrata per lo sviluppo del territorio dell'Unione, che si è sostanziato nell'approvazione a Postdam nel 1999, dello *Schema di sviluppo dello spazio europeo* (Ssse) e successivamente nella costituzione di un osservatorio per la pianificazione spaziale europea (*European Spatial Planning Observatory Network*). È un'iniziativa complessa, ricca di contraddizioni, che propone la definizione per le politiche urbane di una prima immagine d'insieme del territorio europeo, rispetto alla quale porsi in un rapporto dialettico di interazione e di reciproca ridefinizione. La seconda area è connessa alle diverse iniziative promosse nell'ambito dei Programmi Quadro di Ricerca (in particolare il IV e V), che hanno attivato su specifici temi urbani sia la produzione di contributi conoscitivi e di scambio di esperienze, sia l'attivazione di reti tra istituzioni pubbliche, privati e altri enti. Ne sono scaturiti programmi sperimentali, con ricadute di rilievo in termini di segnalazione di buone pratiche e di apprendimento per gli attori coinvolti.

La Direzione Generale della Politica Regionale nel 1994 ha indirizzato, attraverso i Programmi URBAN, l'utilizzo del Fondo di Sviluppo Regionale alla rigenerazione delle periferie cittadine. Intorno al 2000, si sono occupate di città anche la Direzione Generale Ambiente, che ha lavorato sull'inquinamento urbano e su metodologie di gestione ambientale sostenibile ed ha inserito nell'ambito del VI Programma di Azione per l'Ambiente una specifica tematica sull'ambiente urbano, e la Direzione Generale per l'Occupazione, che ha affrontato il problema dell'occupazione con un approccio sistemico, superando l'ostacolo delle competenze amministrative delle politiche per l'occupazione e cercando, invece, di coinvolgere tutti i livelli amministrativi e in particolare le città, nelle politiche attive del lavoro. La riflessione alla base di questo approccio parte dalla constatazione che a livello urbano si rileva l'impatto più grave dei problemi legati alla disoccupazione, ma che è sempre in ambito urbano che possono produrre il loro effetto le politiche e le iniziative a sostegno dell'imprenditorialità e dell'occupazione.

Il quadro che si delinea all'avvio del ciclo di programmazione 2007-2013 è definito dalle indicazioni contenute nei nuovi Regolamenti dei fondi strutturali che enfatizzano la centralità della questione urbana ai fini della coesione e della competitività; dalla "Strategia tematica per l'ambiente urbano", che ridisegna il quadro di riferimento per le politiche urbane rafforzando i collegamenti tra agli aspetti ambientali, economici e sociali dello sviluppo; alla Comunicazione della Commissione *La politica di coesione e le città: il contributo delle città e degli agglomerati urbani alla crescita e all'occupazione all'interno delle regioni*, che integra le Linee Guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013, rafforzandone la dimensione urbana e formulando proposte destinate ad orientare l'utilizzo dei fondi strutturali.

2. LE CITTÀ NELLA PROGRAMMAZIONE 2000-2006 IN ITALIA

2.1 La Strategia per il Mezzogiorno: QCS Ob.1 e POR 2000-2006

Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) per le regioni Obiettivo 1 2000-2006 è stato fondato su una visione di sviluppo regionale che ha messo al centro i territori: attori locali, pubblici e privati che ne conoscono e ne interpretano i bisogni. Esso ha definito una strategia di sviluppo articolata in sei grandi aree di intervento (Assi prioritari), che sono state finalizzate a valorizzare le risorse del contesto economico e territoriale del Mezzogiorno: risorse naturali, risorse culturali, risorse umane, sistemi locali di sviluppo, città, reti e nodi di servizio.

L'Asse Città, dedicato a rafforzare e valorizzare il ruolo delle città nella programmazione regionale, ha rappresentato un caso particolarmente interessante ed anche innovativo nel panorama della programmazione comunitaria a livello europeo, poiché ha anticipato molte delle indicazioni contenute nelle Linee Guida e nei Regolamenti emanati dalla Commissione Europea per il periodo 2007-2013.

La strategia di sviluppo urbano del QCS 2000-2006 muoveva dalla considerazione che il “sistema urbano del Mezzogiorno presenta una situazione di ritardo rispetto al modello di sviluppo urbano che si sta dimostrando più competitivo a livello europeo, con l'affermazione delle città metropolitane di rango intermedio e di reti di città di minori dimensioni, che hanno dimostrato una maggiore capacità di articolazione funzionale, un migliore equilibrio ambientale e sociale, minori fattori di congestione, un'adeguata connessione alle reti materiali ed immateriali” e mira a “sviluppare un sistema di città coerente con il territorio circostante, che valorizzi le potenzialità di ciascuna area urbana in un disegno integrato”.

Per la traduzione operativa di tale strategia di sviluppo si è ritenuto indispensabile rafforzare e sostenere il ruolo strategico di indirizzo delle Regioni e promuovere a livello regionale e locale un disegno di sviluppo che valorizzasse i fattori di competitività del sistema urbano del Mezzogiorno con un forte partenariato istituzionale, economico e sociale, il coinvolgimento del settore privato, una maggiore integrazione degli interventi.

Si è tentato, inoltre, di sostenere le città nella utilizzazione di strumenti innovativi per il coinvolgimento del settore privato nella realizzazione dei programmi e dei progetti: le città, infatti, costituiscono sistemi territoriali che meglio di altri permettono la sperimentazione per nuovi approcci e strumenti di *partnership* pubblico-privato (PPP).

L'Asse “Miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata (Città)” si poneva come obiettivo generale quello di “Migliorare l'articolazione funzionale e la qualità del sistema urbano del Mezzogiorno attraverso la definizione del ruolo delle città nel loro contesto regionale, e in particolare: riqualificare il contesto socioeconomico, fisico e ambientale di quartieri e aree urbane, migliorando la loro vivibilità e creando

condizioni adatte allo sviluppo imprenditoriale; favorire la localizzazione di nuove iniziative di servizi alle persone e alle imprese, rilanciando la competitività dei sistemi economici territoriali; combattere la marginalità sociale e favorire i processi di recupero della fiducia sociale”.

Il QCS articolava poi gli obiettivi specifici, qui riportati in forma sintetica:

- migliorare l'articolazione del ruolo e delle funzioni e dei servizi specializzati dei centri urbani. Rafforzare le potenzialità dei centri urbani, aree metropolitane o centri medio-piccoli, come luogo di attrazione di funzioni e servizi specializzati, valorizzando le potenzialità specifiche di ciascuna città nel contesto regionale e promuovendo esperienze più avanzate di *governance* e pianificazione.
- Migliorare la qualità della vita, aumentando la fruizione dello spazio urbano da parte dei cittadini (mobilità, congestione, inquinamento acustico e atmosferico). Migliorare la qualità della vita nelle aree urbane (in particolare, aree periferiche e dismesse, con azioni per i bisogni dell'infanzia, l'integrazione sociale e la lotta alla marginalità). Riquilibrare il tessuto edilizio urbano, con particolare attenzione al recupero dei centri storici e dei centri minori.
- Rafforzare il capitale sociale, mediante il soddisfacimento dei bisogni sociali di base, la riduzione del tasso di esclusione, la promozione dell'economia sociale, la qualificazione dei servizi, la definizione di nuove figure professionali in ambito sociale e ambientale, anche nella Pubblica Amministrazione.

Agli obiettivi, il QCS ha affiancato alcuni principi strategici funzionali ad una maggiore efficacia ed efficienza dei programmi di intervento:

- il rafforzamento del ruolo di indirizzo strategico delle Regioni nella creazione di reti e sistemi competitivi di città a livello regionale;
- la concentrazione finanziaria degli interventi per evitare la dispersione e frammentazione degli investimenti;
- l'attuazione dell'Asse attraverso progetti integrati per lo sviluppo e/o il potenziamento di funzioni strategiche anche in collaborazione con il settore privato;
- l'utilizzo e la diffusione di strumenti innovativi per il coinvolgimento del settore privato nella realizzazione dei progetti (Società di Trasformazione Urbana, Società Miste, ecc.).

Nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali (POR), l'Asse Città ha avuto un peso finanziario sul totale delle risorse disponibili che variava tra il 5,1% della Regione Basilicata e l'8,8% della Regione Sardegna. Nel corso della revisione di metà periodo dei Programmi Operativi, tutte le Regioni ne hanno aumentato il peso finanziario assoluto (in particolare, per le Misure del FESR), mentre, in quattro Regioni su sei, è anche aumentato il peso relativo sul totale delle risorse del POR. Questo dato può essere interpretato come

un'implicita e ulteriore conferma da parte delle istituzioni interessate (Regioni, Governo e Commissione) della rilevanza strategica del potenziamento di progetti e interventi nelle città.

La programmazione dell'Asse Città a livello regionale ha privilegiato le seguenti modalità e settori di intervento:

- Progetti Integrati Urbani (PIU) in 22 Comuni capoluogo, che hanno impegnato circa il 55% delle risorse complessive dell'Asse, talvolta cofinanziati con Misure FESR e FSE e alimentati in alcune Regioni anche da altri Assi (in particolare, in Regione Siciliana e Regione Sardegna). Le Regioni hanno attribuito una notevole autonomia alle Amministrazioni comunali nel decidere la strategia, gli obiettivi e i pacchetti di interventi dei singoli progetti.
- Piani Integrati inter-comunali e infrastrutture per servizi sociali e alla persona che, nelle Regioni in cui hanno contribuito all'applicazione della Legge n. 328 del 2000, hanno consentito l'adozione di un approccio integrato.
- contributi a Progetti Integrati Territoriali (PIT) o a progetti complessi in reti di Comuni "minori", in particolare in Sardegna, Sicilia, Calabria e, per un unico tipo di investimenti (centri servizi per l'impresa), in Campania.
- la quota residuale è stata destinata a varie tipologie d'intervento, tra cui alcune significative infrastrutture di trasporto o un sistema informativo territoriale (Sicilia), e piccoli interventi puntuali per mobilità sostenibile e mitigazione ambientale nei centri urbani (Puglia).

L'aggiornamento della valutazione intermedia del QCS ha stimato che circa il 70% delle risorse pubbliche sono state destinate a interventi in Comuni capoluogo, mentre più dell'85% delle stesse è stato programmato con approccio integrato e territoriale, con piani di intervento prevalentemente intersettoriali (i PIU e i PIT) o, in due Regioni, monosettoriali (i Piani Sociali di Zona). Questo dato pone in evidenza che i POR hanno tradotto in scelte concrete alcuni principi strategici indicati dal QCS: la concentrazione e l'integrazione degli interventi.

2.2 La Progettazione Integrata per le città

Come rilevato, l'attuazione delle politiche urbane nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali è avvenuta prevalentemente attraverso i Progetti Integrati (PI). I Progetti Integrati si sono imposti come modalità attuativa dei POR, in grado di consentire un utilizzo sinergico di differenti Misure e fondi, all'interno di ambiti territoriali definiti e sulla base di un'idea di sviluppo condivisa. Sono stati finanziati contestualmente progetti di diversa

natura (infrastrutture, aiuti alle imprese, formazione, servizi), che insieme si sono completati e rafforzati, generando ricadute maggiori in termini di sviluppo.

Per ciò che riguarda il contenuto dei progetti approvati nell'ambito dei PI delle città, è utile soffermarsi sui 22, specificamente rivolti alle città capoluogo, ai quali i Programmi Operativi hanno affidato il ruolo di favorire processi di sviluppo e trasformazione socio-economica delle città e dei sistemi urbani, dando seguito agli obiettivi individuati dal QCS per l'Asse V.

La distribuzione settoriale e tipologica degli interventi programmati evidenzia due elementi principali:

- gli interventi in “strade/trasporti” e “verde, spazio pubblico e restauro” hanno rappresentato le categorie settoriali dominanti, con circa il 50% delle risorse (ancor più elevato in alcune Regioni come la Basilicata, dove il dato supera il 70%). Tale inclinazione è frutto di scelte strategiche su priorità d'investimento evidentemente importanti per migliorare la qualità della vita urbana. Tuttavia, è possibile inferire che l'orientamento è anche il risultato della naturale propensione delle Amministrazioni comunali verso tipologie progettuali su cui hanno competenze e esperienze più consolidate (in questo senso “tradizionali”), ossia interventi di infrastruttura viaria, in genere di impatto limitato sulla mobilità complessiva della città, e di miglioramento dello spazio pubblico fisico.
- I Progetti Integrati approvati hanno previsto un numero molto limitato di interventi per lo sviluppo economico-produttivo, il sostegno a servizi specializzati, direzionali e commerciali, ovvero per gli interventi finalizzati al rilancio delle città e delle sue funzioni sui mercati extra-regionali. Tra le parziali eccezioni, si possono individuare i PI di Cagliari e, almeno nelle intenzioni, di Napoli, Salerno, Crotone, Palermo e Catania, che si sono caratterizzati per interessanti investimenti di trasformazione economica e funzionale di alcune aree urbane (in alcuni casi, con strategie centrate sull'offerta culturale e museale di potenziale ricaduta sul tessuto economico). Tuttavia, la maggioranza di queste città ha incontrato difficoltà attuative che, in alcuni casi, hanno anche indotto ripensamenti e modifiche sui piani di investimento inizialmente programmati.

Le scelte di dettaglio nella programmazione dei Progetti Integrati Urbani hanno dunque tradotto solo parzialmente gli obiettivi e le strategie del QCS e dei POR, in particolare rispetto agli obiettivi di sviluppo economico.

Tra i motivi di tale carenza, la valutazione intermedia del QCS individua “la scarsa solidità dell'impianto strategico dei singoli PIU. I documenti strategici richiesti (su suggerimento della CE) dal QCS e dai POR alle città con più di 100 mila abitanti (soglia per alcuni versi arbitraria) come una condizione preliminare di ammissibilità per i PIU, sono stati redatti dai Comuni e analizzati dalle Regioni con l'approssimazione e la leggerezza di chi affronta un

mero adempimento formale e burocratico, con il risultato di produrre documenti di inquadramento strategico a dir poco evanescenti”.

L’approccio teorico alla pianificazione territoriale suggerirebbe di inserire le politiche urbane in modo coerente in una cornice strategica regionale, che consideri struttura e dinamiche delle reti urbane e che sia concettualmente sovraordinata a progetti e politiche nelle singole città. Conformemente a questa impostazione, il QCS ha richiesto alle Regioni di elaborare delle linee strategiche che analizzassero lo stato delle città e guidassero l’identificazione e la selezione degli interventi. Benché tutte le Regioni abbiano formalmente soddisfatto il requisito, le strategie regionali sono state sovente una sommatoria delle linee di sviluppo proposte dai Comuni che, per definizione, hanno un’impronta più localistica. Le linee guida regionali, avendo recepito spesso acriticamente le istanze dei Comuni, hanno mostrato carenze nella definizione di un sistema di obiettivi per le reti urbane, che tenesse conto di dinamiche ed esternalità sovracomunali, e nell’indicazione di aree e settori d’intervento prioritari. Si sono così rivelate strumento di orientamento strategico poco incisivo e, in genere, non in grado di fornire incentivi sufficienti per spingere i Comuni verso metodologie e settori innovativi che rispondessero anche a una visione regionale. Né, apparentemente, sono serviti come riferimento altri strumenti strategici e di pianificazione sovracomunale previsti dalla normativa vigente, ma nella stragrande maggioranza dei casi ancora inesistenti, quali Piani Territoriali Provinciali o le aree metropolitane.

Più che da un indirizzo strategico regionale, i progetti dell’Asse Città nei Comuni capoluogo sono, quindi, scaturiti da scelte autonome dei Comuni proponenti sulla base di proprie valutazioni e priorità.

Gli approfondimenti e le valutazioni realizzate in questi anni indicano che, in linea generale, è invece riscontrabile una forte relazione tra i progetti dell’Asse Città ed altri strumenti di progettazione complessa che hanno interessato i Comuni capoluogo, quali i Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST), i Programmi Integrati promossi da Leggi Regionali, i Contratti di Quartiere, i Programmi di Iniziativa Comunitaria URBAN o i Programmi di Riqualificazione Urbana (PRU). A titolo indicativo, si può per esempio segnalare che il 70% dei Comuni capoluogo ha gestito un progetto URBAN e/o un PRUSST.

Le considerazioni evidenziate generano tre commenti conclusivi. In primo luogo, si conferma che l’esperienza accumulata dai Comuni negli ultimi dieci anni, soprattutto grazie a strumenti di finanziamento esterno, ha indotto un tangibile aumento della capacità istituzionale e tecnica delle Amministrazioni a elaborare progetti integrati (anche se con la propensione evidenziata in precedenza a dare priorità a tipologie d’intervento tradizionali). Tuttavia per complessità e volume di risorse impegnate (decisamente superiori a quelle gestite in passato soprattutto nei centri medi) i progetti dell’Asse Città hanno rappresentato insieme una nuova fase di questo processo di apprendimento e un elemento di

preoccupazione per le difficoltà di gestione e implementazione che, nonostante la capacità istituzionale accumulata, le città hanno manifestato.

La seconda osservazione riporta al non sempre incisivo indirizzo strategico regionale che, in forma più o meno deliberata, ha lasciato che i progetti fossero costruiti dai Comuni. Tale impostazione ha indubbiamente valorizzato la pianificazione dal basso ma, come già rilevato, ha anche indotto una sottovalutazione dell'obiettivo economico e produttivo per l'Asse. Infatti, i progetti prescelti dai Comuni, pur rispondendo ad indubbi bisogni di riqualificazione urbana e miglioramento della qualità della vita, hanno perseguito solo molto indirettamente la valorizzazione dei fattori competitivi delle città.

Le osservazioni fatte conducono ad un ulteriore aspetto critico visibile sin dalla fase di programmazione: la scarsa partecipazione di capitale e operatori privati nei progetti. Su questo tema, è evidente il contrasto tra gli obiettivi, gli espliciti richiami, e i criteri di selezione contenuti in tutti i Programmi Operativi e nei singoli progetti sulla finanza di progetto o altri strumenti di partenariato pubblico e privato, e la realtà di quanto programmato.

2.3 I Programmi Nazionali per le infrastrutture e le Aree Urbane

Nel quadro della ricostruzione degli interventi di politica urbana sembra utile un cenno alle iniziative realizzate dal Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), promotore, da un arco di tempo più che decennale, di programmi di trasformazione e riqualificazione urbana e territoriale che, attraverso successive fasi sperimentali, hanno guardato alla programmazione dello sviluppo secondo una logica che interpreta come inscindibili, in una prospettiva di competitività coesa, lo sviluppo economico e lo sviluppo territoriale.

Un processo, a forte valenza sperimentale, che ha consentito di produrre buone pratiche ad elevato grado di innovatività e di patrimonializzare diffusamente nuove consapevolezze, nuovi criteri di approccio al governo delle trasformazioni urbane e territoriali e nuovi modelli operativi e procedurali più efficaci ed efficienti: aprendo le porte alla cooperazione, alla partecipazione, al partenariato, ad una nuova attitudine a “fare sistema” ed innescando, nelle città e nei territori, la diffusa convinzione che la territorializzazione degli aiuti finanziari sia la condizione necessaria, ancorché non sufficiente, per uno sviluppo coeso e, quindi, durevole.

A cavallo delle programmazioni 1994-99 e 2000-06 il MIT (e prima il Ministero dei lavori Pubblici) ha accompagnato la declinazione nazionale dei programmi di sviluppo urbano di iniziativa comunitaria (URBAN I, URBAN II) e, contestualmente, promosso programmi sperimentali che hanno ampliato, in funzione delle peculiarità nazionali, gli spazi di sperimentazione in chiave urbana, attivando interventi di sostegno allo sviluppo delle città,

inteso come superamento degli squilibri interni, tra contesti degradati e socialmente/economicamente marginali e contesti portatori di identità competitiva.

A partire dal 1998, il MIT ha promosso un nuovo programma, il Programma di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST) che, per primo, ha avuto l'obiettivo di ricomporre, in un progetto organico, la riqualificazione urbana e lo sviluppo territoriale. Un Programma che, attivando iniziative di sostegno alle capacità trainanti delle città in favore dello sviluppo dei sistemi territoriali di riferimento, ha affidato ai partenariati istituzionali locali la possibilità di programmare lo sviluppo dei sistemi territoriali di appartenenza, valorizzando le opportunità offerte dall'armatura infrastrutturale di riferimento. Un'esperienza che ha contribuito a creare una prassi di costruzione "dal basso" delle intese, che superano spontaneamente i confini amministrativi (locali, regionali, nazionali, europei), ed una visione del progetto di sviluppo come progetto territoriale.

Anche sulla base dell'esperienza dei PRUSST il Ministero ha promosso con il concorso attivo di Regioni, Autonomie Locali, città e del partenariato economico e sociale tre ulteriori programmi che si pongono a cavallo tra il ciclo 2000-06 e il ciclo 2007-2013:

- il *Programma Innovativo S.I.S.Te.M.A.* con l'obiettivo di promuovere e di animare 21 idee-programma in altrettanti sistemi territoriali, definiti "contesti bersaglio". Questo programma sostiene la ricerca e la sperimentazione di modelli di intervento capaci di coniugare lo sviluppo locale con il rafforzamento del sistema urbano policentrico, accedendo alle opportunità di crescita e di coesione offerte dalle grandi reti infrastrutturali. Il territorio italiano è direttamente interessato dall'attraversamento dei tre Corridoi transeuropei 1, 5 e 8 e candidato alla localizzazione di approdi delle "autostrade del mare" tirrenica e adriatica. Ai ventuno "contesti bersaglio" e alle rispettive Amministrazioni è affidata la missione di sviluppare le idee-programma. Si tratta di progetti territoriali che si propongono di incrementare la competitività; la rigenerazione del territorio e il rafforzamento delle connessioni verso i sistemi di livello superiore; la coesione territoriale, creando e consolidando partenariati orizzontali e verticali e aprendo a partenariati transnazionali.
- Il *Programma Innovativo in Ambito Urbana-Porti e Stazioni* che opera per il rafforzamento della attrattività dei nodi costieri caratterizzati dalla compresenza di autorità portuali e di stazioni ferroviarie. Sono nodi candidabili, in una logica di sistema, a divenire approdi delle "autostrade del mare" e, come tali, a fungere da cerniera con le reti infrastrutturali terrestri e con gli *hub* aeroportuali. Il programma vuole contrastare il degrado edilizio, ambientale, economico e sociale che caratterizza le zone adiacenti ai porti e alle stazioni ferroviarie. L'obiettivo strategico è riqualificare e valorizzare i tessuti urbani compresi tra i porti e le stazioni per sottrarli da una condizione di "retro-città" e tramutarli in nuove

centralità urbane, in luoghi di servizi e di infrastrutture, di accoglienza e di smistamento. Sono 22 le città sedi di stazioni ferroviarie e di porti coinvolte nella realizzazione del Programma. Anche il modello organizzativo e gestionale di *Porti e Stazioni* è articolato su un ampio partenariato verticale e orizzontale.

- Il *Programma Innovativo Piani Strategici e Piani della Mobilità* che si basa sulla sperimentazione di nuove forme di intervento in materia di pianificazione della mobilità territoriale, facendo capo ai lavori del Tavolo interistituzionale per la “Riserva Aree urbane” del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS). Il programma sostiene la formazione congiunta di *Piani Strategici* e di *Piani della Mobilità* in 26 contesti territoriali sovracomunali (con oltre 60 città coinvolte), distribuiti sull’intero territorio nazionale e così caratterizzati: nodi logistici di aggancio al sistema infrastrutturale paneuropeo; snodi intermodali; “porte” di aree metropolitane; poli di “cerniera” rispetto alle aree interne dell’Italia peninsulare e insulare. In particolare, il Piano Strategico è lo strumento all’interno del quale le città e le società locali possono costruire, in un impegno comune e consapevole, la visione condivisa e dinamica del proprio futuro e del proprio posizionamento competitivo.

Con approcci e caratteri distinti, i tre programmi ruotano intorno al nesso tra città, infrastrutture e territorio, la cui centralità nella politica di coesione in corso è stata più volte richiamata.

2.4 Il PIC URBAN II e il Programma URBAN Italia

Il Programma URBAN è stato ideato dalla Unione Europea come occasione di innovazione delle politiche urbane locali in funzione di obiettivi e orientamenti di carattere più generale assunti dall’Unione. Tra questi, due rivestono un rilievo particolare nel caso specifico. Il primo consiste nel riconoscimento da parte della Unione del ruolo strategico svolto dalla città come motore di progresso economico e nella scelta di potenziare queste funzioni, tenendo però presente che proprio sulla città sono ricaduti molti dei costi sociali (in termini di dismissione industriale, disoccupazione, emarginazione sociale), indotti dai mutamenti economici in atto. Alle politiche urbane europee viene, quindi, proposta la duplice sfida di mantenere alla città una funzione di stimolo in un’economia sempre più globalizzata e competitiva e, al tempo stesso, di contrastare e combattere la presenza e la formazione di situazioni di disagio e di esclusione sociale. Il secondo consiste nel rilievo attribuito in una prospettiva di maggiore efficacia delle politiche pubbliche territoriali, al concetto di azione integrata trasversale multiattoriale, e al concetto di azione partecipata. L’orientamento proposto viene visto dalla UE come superamento della scarsa efficacia mostrata dalle modalità più consolidate di azione pubblica nel trattare alcune questioni, in particolare in situazioni come quelle che si presentano quando si interviene in zone urbane connotate da

una molteplicità e cumulatività di problemi. Si sono così sperimentate pratiche progettuali e innovazioni procedurali e organizzative, che hanno a loro volta attivato processi di sviluppo delle competenze manageriali e operative degli attori istituzionali.

URBAN è un Programma di Iniziativa Comunitaria (PIC) promosso direttamente dalla Commissione Europea. L'iniziativa è stata avviata nel 1994, dopo una prima serie positiva di progetti pilota urbani. URBAN I (1994-1999) si prefiggeva di affrontare il degrado urbano in 118 città europee ed ha dato luogo ad un'attiva partecipazione locale e a molti progetti i cui risultati sono stati valutati positivamente. Sull'onda di questo successo l'Unione Europea ha deciso di continuare l'esperienza con URBAN II per il periodo 2000-2006, con un finanziamento pari a 728,3 milioni di euro.

Inserito nel ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 su esplicita richiesta del Parlamento Europeo, URBAN II è stato finanziato tramite il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR). Il tasso di finanziamento comunitario, rispetto alla spesa complessiva ammissibile nelle aree urbane, è stato del 75% per le città in Obiettivo 1 e del 50% per quelle in Obiettivo 2. Questa Iniziativa Comunitaria ha avuto un carattere di forte complementarità rispetto ad altre: INTERREG III, LEADER+ e EQUAL.

Il Programma si proponeva la riqualificazione socio-economica, attraverso strategie innovative di sviluppo, di centri urbani medio-piccoli o di quartieri degradati delle grandi città, dove si riscontrano tessuti edilizi di particolare sofferenza: degrado fisico ambientale, disgregazione economica e sociale, andamento demografico precario, scarsa attività economica ed elevato tasso di disoccupazione.

Il Programma è stato rivolto ad aree urbane anche in zone tipologicamente diverse, che nel loro insieme presentavano criticità comuni: centri storici in declino, aree urbane investite da processi consistenti di crisi produttiva, quartieri ad alta densità abitativa con diffuse condizioni di marginalità ed aree di insediamenti diffusi, contraddistinte da gravi carenze di infrastrutture, di servizi alle persone e di disagio sociale. URBAN II ha cercato di affrontare, secondo una logica di integrazione, i problemi che affliggono queste aree focalizzandosi su tre assi principali:

- il rafforzamento della competitività dell'area. I progetti sono stati finalizzati a promuovere le piccole imprese, l'imprenditorialità, le nuove tecnologie, la formazione professionale e l'occupazione;
- il contrasto dell'esclusione sociale, favorendo l'accesso al lavoro e alla formazione anche degli immigranti e delle minoranze etniche e rafforzando le potenzialità endogene delle comunità locali;
- la riqualificazione fisica e ambientale, assicurando la sostenibilità delle iniziative e migliorando l'attrattività delle città.

I siti URBAN II sono stati selezionati in base a indicatori socioeconomici oggettivi (situazione economica e sociale, disoccupazione, scarsa attività economica, povertà ed

emarginazione, elevata presenza di immigrati e minoranze etniche, basso livello d'istruzione, elevata criminalità, andamento demografico instabile, precaria situazione ambientale) e secondo altri fattori come la qualità del programma proposto, l'equilibrio nella distribuzione dei programmi all'interno dello Stato membro e la coerenza con le azioni nazionali e dell'Unione Europea. Dei 70 progetti finanziati, 31 hanno riguardato quartieri del centro città, 27 zone periferiche, 4 zone miste e 8 intere città.

Oltre alla circoscrizione degli interventi in aree urbane particolarmente disagiate, ciò che ha contraddistinto il Programma è stato l'approccio integrato tra i diversi soggetti impegnati e la varietà degli ambiti trattati. URBAN II ha, infatti, previsto un ampio coinvolgimento degli attori istituzionali su più livelli, intorno ai temi dello sviluppo sociale ed economico, della crescita dell'imprenditoria, dei patti per l'occupazione, della tutela ambientale e del restauro e riuso del patrimonio storico-culturale. Le città coinvolte hanno destinato delle risorse anche all'utilizzo di forme di trasporto integrato con più alto livello di efficienza e di riduzione dell'impatto ambientale.

Nel suo complesso il Programma ha puntato alla promozione, all'elaborazione e all'attuazione di modelli di sviluppo innovativi, a favore del recupero socioeconomico di zone urbane in crisi.

In termini metodologici URBAN II ha proposto diverse innovazioni, concentrandosi su aree relativamente piccole, favorendo un approccio integrato e unitario alle problematiche dei quartieri "bersaglio", prevedendo un partenariato locale molto forte, affidando direttamente agli Enti locali la gestione dei progetti.

In Italia i Progetti URBAN II finanziati sono stati 10 e sono stati attivati nelle seguenti città: Carrara, Caserta, Crotone, Genova, Milano, Misterbianco, Mola di Bari, Pescara, Taranto e Torino. Ai 10 progetti URBAN II si sono aggiunti altri 20 progetti, di minore entità, finanziati dalla Legge n. 388 del 2000, nell'ambito dell'iniziativa nazionale URBAN Italia, nata per contribuire alla realizzazione di una parte dei progetti presentati dai Comuni nell'ambito del Programma di Iniziativa Comunitaria URBAN II e non ammessi a finanziamento. I comuni interessati da URBAN Italia sono stati: Ercolano, Settimo Torinese, Catanzaro, Venezia, Trieste, Venaria Reale, Cava dei Tirreni, Savona, Cinisello Balsamo, Messina, Brindisi, Livorno, Seregno, Aversa, Rovigo, Bitonto, Trapani, Bagheria, Caltagirone, Campobasso.

Dal punto di vista dei modelli di *governance* e degli impatti in termini organizzativi, le esperienze realizzate con il programma URBAN hanno costituito una occasione di apprendimento e d'innovazione tanto per le città quanto per gli organismi centrali. Si è trattato di occasioni nelle quali le Amministrazioni interessate sono state sottoposte ad una sfida sul piano organizzativo che le ha viste impegnate nella realizzazione di operazioni per loro inedite dal punto di vista del merito (progetti integrati di riqualificazione di contesti svantaggiati) e del metodo (necessità di rendicontazione, di monitoraggio e valutazione, ecc.).

In particolare, l'impatto dell'iniziativa URBAN sull'organizzazione della macchina amministrativa locale ha spesso generato accorgimenti organizzativi per superare la tradizionale distinzione tra servizi tecnici e servizi amministrativi (come la gestione degli appalti e la rendicontazione). Molti Comuni hanno appreso modalità di gestione più semplici per le procedure di invito pubblico e di selezione mediante gara, cercando di ridurre al minimo i tempi di attesa e i rischi di controversie. Gli Uffici attivati *ad hoc* hanno permesso di unire funzioni di gestione tecnica dei progetti con funzioni di gestione amministrativa (la preparazione di delibere e bandi, la gestione degli appalti, la rendicontazione), con benefici notevoli in termini di efficienza e di rapidità dei processi. L'Ufficio URBAN è stato per lo più concepito come una struttura di staff, dipendente e con legame diretto con il vertice politico dell'Amministrazione. La copertura politica ha legittimato pratiche e procedure non ancora assimilate dall'organizzazione complessiva: *leadership*, gerarchie e legami fondati sulla lealtà sembrano, quindi, fungere da elementi in grado di surrogare, almeno inizialmente, processi collettivi di costruzione del senso dell'azione organizzativa.

Va tuttavia precisato che, se il discorso sembra valere per le Amministrazioni di tutti i livelli, le innovazioni così legittimate e messe in opera, spesso riguardano l'azione di una piccola parte della struttura amministrativa. Affinché l'innovazione si diffonda è, quindi, necessario l'avvio, se non il compimento, di un processo di apprendimento di cui siano consapevoli tutti i membri al di là delle gerarchie vigenti.

Un primo sviluppo in tal senso può essere osservato nei casi in cui le funzioni degli Uffici *ad hoc* non si limitano alla gestione di questo specifico programma, ma vengono progressivamente estese al complesso delle politiche comunitarie ovvero alla programmazione dello sviluppo locale, massimizzando il carattere interdisciplinare e intersettoriale della composizione dell'Ufficio. In questo secondo caso, l'esperienza di URBAN va interpretata più per i suoi contenuti innovativi in termini di approccio di *policy* che non per il pacchetto finanziario messo in gioco. Il tema della legittimazione sembra costituire una chiave interpretativa anche per i casi in cui la struttura organizzativa non viene sostanzialmente mutata e l'iniziativa comunitaria interviene come strumento attuativo, ma più spesso come una fonte tra le altre di finanziamento addizionale, di piani che sono già legittimati a livello di organizzazione complessiva (in quanto, ad esempio, sono immessi tra i punti strategici del programma di mandato del Sindaco). L'assimilazione dell'iniziativa entro piani o programmi già operanti determina spesso il successo, sia della prima che dei secondi, a discapito tuttavia dei caratteri più originali e innovativi, che potrebbero derivare da una riflessione più profonda circa le possibilità di incrocio tra le modalità d'azione.

Un ulteriore aspetto, messo in luce dalle valutazioni sul Programma URBAN (che appare rilevante se pensiamo all'iniziativa comunitaria come occasione di apprendimento organizzativo) è quello relativo alle capacità tecniche dimostrate dalle Amministrazioni

Locali. In particolare, si è notato che in varie città, la provenienza dai diversi settori dell'Amministrazione dei componenti del gruppo di lavoro che si è occupato di URBAN garantisce la copertura delle *expertise* relative alle competenze di contenuto. Al contrario le capacità tecniche relative agli aspetti di processo sono in gran parte nuove o, comunque, eventualmente apprese *on the job*.

L'acquisizione di competenze di processo in seno alle Amministrazioni rimanda al rapporto da esse instaurato con i cosiddetti portatori di interessi diffusi e, in particolare, col mondo associativo. La chiusura del processo all'interno dell'Amministrazione ha portato a considerare i soggetti esterni prevalentemente come rappresentativi dei bisogni dei beneficiari del programma, ma meno come attori per la sua realizzazione. Si osserva un certo squilibrio tra attori, a netto favore della componente pubblica. Tale squilibrio contrasta evidentemente con i presupposti di livellamento, non gerarchicità e informalità nei rapporti tra Stato e società caratterizzanti alcune nozioni di *governance*.

L'esperienza descritta, quindi, mostra alcuni profili di interesse soprattutto con riferimento all'attivazione di un processo di innovazione dell'agire amministrativo, che comprende aspetti di rafforzamento di capacità tecniche e aspetti di governo di relazioni complesse.

Le Amministrazioni comunali sono state chiamate, in alcuni casi per la prima volta, a rispondere in modo non consueto sul piano della gestione amministrativa e tecnica dell'azione pubblica, dovendo conseguire obiettivi di efficienza amministrativa e di competenza tecnica all'interno della gestione di Programmi, che hanno coinvolto più settori e chiamato in causa una molteplicità di soggetti istituzionali e non. Le città hanno dovuto realizzare un'accresciuta efficienza ed efficacia nella gestione dei rispettivi Programmi, incrementando la loro capacità di relazione interna ed esterna e dando prova di una attitudine all'integrazione sia rispetto alla diversa natura degli interventi, sia rispetto alle interlocuzioni con soggetti (istituzionali e non) e con il territorio di riferimento.

Tuttavia tali processi di maturazione si sono spesso confrontati con alcuni tradizionali punti di debolezza dell'azione amministrativa rivolta allo sviluppo urbano/territoriale.

2.5 I Programmi di rete: URBACT

URBACT è un programma comunitario, avviato nella programmazione 2000-2006, attualmente in corso nell'ambito della programmazione 2007-2013, che mira a sviluppare scambi di esperienze transnazionali tra gli attori, le città e i *partners* che hanno partecipato ai programmi URBAN I, URBAN II e ai Progetti Piloti Urbani.

Il Programma è strutturato in reti tematiche, co-finanziate al 50% dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, e si pone l'obiettivo di contribuire alla capitalizzazione delle pratiche e del *know how*, sviluppati dalle città nel corso di oltre un decennio, al fine di offrire proposizioni e suggerimenti sulle future politiche comunitarie in ambito urbano.

URBACT si occupa principalmente dei problemi delle città che presentano, al loro interno, aree dove il livello di disoccupazione, di delinquenza e povertà è particolarmente alto e dove, per converso, la scarsità di servizi pubblici è maggiormente sentita.

Il Programma facilita la messa in rete delle città degli Stati membri, finalizzato al perseguimento dei seguenti obiettivi:

- lo sviluppo di scambi transnazionali fra le città protagoniste dei programmi URBAN I e URBAN II, quelle che hanno beneficiato di un Progetto Pilota Urbano e tutte le città con più di 20.000 abitanti nei nuovi Stati membri;
- l'analisi delle politiche locali delle strategie che si sono dimostrate particolarmente efficaci nella risoluzione dei problemi legati a disoccupazione, delinquenza, degrado urbano e frammentazione sociale;
- la diffusione delle buone pratiche.

In Italia partecipano sulle 26 eleggibili, 21 città: Bari, Brindisi, Cagliari, Catania, Cosenza, Crotone, Foggia, Genova, Lecce, Milano, Misterbianco, Napoli, Palermo, Pescara, Reggio Calabria, Roma, Salerno, Siracusa, Torino, Venezia. Roma, Venezia, Reggio Calabria e Siracusa sono città *leader*.

3. I TEMI AL CENTRO DELLE POLITICHE URBANE NEL PERIODO 2000-2006

3.1 Città e ambiente

Le politiche dell'Unione Europea nel periodo 2000-2006 hanno di fatto molto insistito sulla centralità del tema ambientale nella definizione di programmi di sviluppo urbano. Nella cornice del VI Programma d'Azione per l'Ambiente, sono stati realizzati, a valere su differenti programmi (LIFE, VI PQ Ricerca), progetti di natura sperimentale e incoraggiato i processi di Agenda 21 locale.

A partire dalla Comunicazione dell'ottobre 1998 del *Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea*, la Commissione inquadra gli obiettivi e le possibili azioni per uno sviluppo urbano incentrato sulla sostenibilità ambientale, dando grande risalto all'azione locale, al rafforzamento della capacità di governo locale, al significato della partecipazione degli attori sociali.

Alle indicazioni della Commissione e agli orientamenti delle politiche comunitarie è da aggiungere l'ampio movimento spontaneo delle città europee sui temi dell'Agenda 21, che ha condotto alla definizione della Carta di Aalborg e dei successivi impegni (*Aalborg Commitments*) nei quali i temi della *governance*, della trasparenza e della partecipazione alle decisioni costituiscono elemento centrale nella definizione della visione a lungo termine per una città sostenibile.

La Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ad una Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano³¹ ha concluso un *iter*, avviato nel 2003, finalizzato a definire il quadro di riferimento per le politiche ambientali e per lo sviluppo sostenibile nelle aree urbane europee. La Strategia Tematica per l'Ambiente Urbano, congiuntamente alla Dichiarazione sui principi guida dello sviluppo sostenibile e al c.d. Accordo di Bristol, ha ridisegnato il quadro di riferimento per le politiche urbane, rafforzando i collegamenti tra gli aspetti ambientali, economici e sociali dello sviluppo.

Le aree urbane svolgono un ruolo importante nella realizzazione degli obiettivi della strategia dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile. Infatti, è nelle aree urbane che gli aspetti ambientali, economici e sociali sono maggiormente interconnessi. Anche se nelle città si concentrano numerosi problemi di ordine ambientale, esse sono comunque il motore dell'economia, il centro degli affari e degli investimenti.

L'Accordo di Bristol definisce le “*Sustainable Communities*” come luoghi dove le persone possono vivere e lavorare, oggi e nel futuro. Esse soddisfano i differenti bisogni degli attuali e futuri residenti, sono attente al loro ambiente e contribuiscono a conseguire un'elevata qualità della vita. Le “*Sustainable Communities*” sono sicure ed inclusive, ben pianificate, costruite e gestite, e offrono pari opportunità e buoni servizi per tutti. Le “*Sustainable Communities*” sono quelle che sanno gestire in modo equilibrato le problematiche sociali, economiche e ambientali, soddisfacendo i bisogni delle generazioni presenti e future, rispettando quelli delle altre comunità.

La Commissione Europea nella Comunicazione riconosce che, l'approccio integrato alla gestione dell'ambiente urbano, realizzato adottando piani di azione strategici, è quello che consente le migliori prestazioni e richiama il principio di sussidiarietà, ribadendo che le soluzioni per l'ambiente urbano devono essere concepite localmente.

Le sfide che le città si trovano a fronteggiare sono serie ed hanno significativi riflessi sulla salute, la qualità della vita e lo sviluppo economico. Le Autorità Locali hanno adottato un'ampia gamma di approcci e strumenti per fare fronte alle sfide ambientali ed è generalmente riconosciuto che il successo delle politiche sull'ambiente urbano dipende da un approccio integrato; questa è la lezione appresa dalle esperienze sviluppate con le Agende 21 Locali.

L'approccio integrato implica la definizione di una chiara visione e l'adozione di un approccio strategico alla gestione. In questo contesto è necessario attivare *link* tra i diversi settori di *policy*, analizzare le reciproche “interferenze”, verificare gli effetti ambientali generati, stabilire adeguate procedure di gestione e *reporting*.

Un approccio integrato è necessario tra politiche ambientali per conseguire in modo coordinato gli obiettivi di qualità ambientali identificati; tra politiche ambientali e altre politiche settoriali che hanno come bersaglio le aree urbane; tra differenti Amministrazioni,

³¹ Commissione Europea, COM (2005) 718, Strategia Tematica sull'Ambiente urbano. Piani e Sistemi di gestione dell'ambiente urbano.

in orizzontale tra comuni, ed in verticale tra diversi livelli di governo (comunale, provinciale, regionale, governo centrale).

In assenza di un approccio integrato nella gestione dell'ambiente urbano, gli interventi possono essere in contrasto con altre *policy* ambientali, sociali o economiche e le iniziative locali per risolvere i problemi dell'ambiente urbano rischiano di “spostare” il problema su un'altra comunità.

La strategia introduce anche nuovi strumenti di cui le città dovranno dotarsi al fine di garantire obiettivi di sostenibilità a livello locale quali i piani di gestione dell'ambiente urbano, i sistemi di gestione dell'ambiente urbano e i piani per il trasporto urbano sostenibile.

3.2 Città e inclusione

Il rapporto tra crescita economica, riduzione della povertà e disagio sociale è tema di dibattito a livello nazionale e internazionale. Al centro di questo dibattito sta l'idea che il benessere di un territorio, la sua competitività, la capacità di attrarre risorse dipende non solo dalla crescita economica, ma anche dai cosiddetti fattori ‘intangibili’ dello sviluppo, ovvero dalla capacità di un sistema di contribuire a migliorare la qualità della vita delle persone, di accrescerne le conoscenze e la possibilità di avvantaggiarsi delle opportunità offerte e di facilitarne la partecipazione alla vita pubblica e sociale. In questo contesto è di particolare importanza che le opportunità create dalla crescita economica di un territorio (come servizi, trasporti, lavoro e educazione) siano accessibili a tutti, e particolarmente alle persone che vivono in condizioni di disagio e di marginalità e che, dunque, rischiano di rimanere esclusi dai benefici apportati dalla crescita economica complessiva.

Inoltre, la piena accessibilità ai servizi e alle opportunità create dalla crescita economica è essenziale ai fini della sostenibilità dello sviluppo, in un'ottica di lungo periodo, che vede le persone al centro delle scelte di *policy*, non solo come destinatari di interventi o fruitori di servizi, ma soprattutto come agenti attivi dello sviluppo e della vita sociale, da cui dipende la capacità effettiva di un territorio di generare opportunità e benessere. La riduzione del disagio e la promozione dell'inclusione sociale sono, dunque, da considerarsi aspetti integranti dei processi di sviluppo economico territoriale. È importante però sottolineare che se da un lato è vero che l'interesse verso questo approccio allo sviluppo è crescente, dall'altro questa visione non è dominante; ha raggiunto gradi di maturazione molto diversi a seconda dei contesti e dei settori di *policy* e raramente si traduce in scelte programmatiche articolate.

L'enfasi sulla necessità di conciliare le politiche economiche e sociali è chiaramente espressa dal *Terzo Rapporto sulla Coesione Economica e Sociale* diffuso dalla Commissione Europea a inizio 2004: “Le politiche economiche, sociali e del lavoro sono complementari. Lo sviluppo economico deve essere accompagnato dall'impegno per la riduzione della povertà e per la riduzione del disagio sociale. La lotta alla discriminazione e

la promozione dell'integrazione sono fondamentali per prevenire l'esclusione sociale, per ridurre il tasso di disoccupazione e per favorire la crescita economica a livello locale e regionale. Il sostegno alle persone svantaggiate, come le minoranze etniche e chi abbandona il percorso formativo in giovane età, è fondamentale per poter raggiungere gli obiettivi di crescita economica e sociale nell'Unione".

L'entrata in vigore della Legge sulla riorganizzazione dei servizi sociali³² e la redazione del Piano Nazionale sull'Inclusione Sociale sono due esempi particolarmente rilevanti dell'impatto nel contesto italiano della crescente sensibilità delle istituzioni sul tema dell'inclusione sociale e della complementarietà tra diverse strategie di *policy*. In particolare, la Legge di riordino del sistema socio-assistenziale si fonda sul principio dell'integrazione delle politiche sociali e pone le esigenze delle persone destinatarie degli interventi al centro della sua strategia. L'attuazione della legge è interamente affidata alle Regioni e ai Comuni, tramite la realizzazione di Linee Guida Regionali e Piani di Zona Sociali (PZS), fondati sulle priorità identificate dal territorio e attuati su scala intercomunale, con riferimento agli obiettivi strategici, agli strumenti realizzativi e alle risorse da attivare.

Nel Quadro Comunitario di Sostegno obiettivo 1 2000-2006 il rafforzamento del capitale sociale è stato una delle tre aree strategiche dell'Asse Città: le Misure dell'Asse hanno finanziato interventi mirati a "rafforzare il capitale sociale in ambito urbano mediante il soddisfacimento dei bisogni sociali di base, la riduzione del tasso di esclusione, la promozione dell'economia sociale, la qualificazione dei servizi, la definizione di nuove professionalità in ambito sociale". La strategia dell'Asse Città ha posto particolare enfasi sull'approccio integrato delle politiche per i servizi alla persona in ambito urbano e sugli strumenti attuativi integrati a cui i Programmi Operativi Regionali hanno contribuito, quali i Progetti Integrati Territoriali, i Progetti Integrati Urbani e i Piani di Zona Sociali.

Le scelte realizzate in sede di programmazione regionale hanno indirizzato una quota importante di risorse verso modalità attuative integrate. Alcune Regioni, in sede di programmazione, hanno ritenuto importante fornire indirizzi precisi affinché i progetti nei maggiori centri urbani prevedessero risorse per l'inclusione. In particolare, hanno richiesto che i progetti integrati presentati dai Comuni capoluogo includessero azioni per la creazione o l'ampliamento di servizi alla persona.

Rispetto alle tematiche dell'inclusione, le esperienze realizzate, e in corso, lasciano aperte alcune questioni riguardo al ruolo dei diversi attori, istituzionali e non, nella *governance* per l'inclusione sociale.

³² Legge 8 novembre 2000, n. 328, Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

3.3 Città e innovazione

Il rapporto tra aree urbane e competitività, alla base delle riflessioni che hanno consentito il riorientamento della strategia della politica di coesione per il 2007-2013, è un tema già al centro delle politiche del periodo 2000-2006. Le città sono i luoghi di incontro tra culture diverse, tra “comunità” diverse, la cui interazione può generare mobilità ed idee nuove. Esse sono veri poli di competenze e professionalità tecnico-scientifiche rare, ponendosi quali nodi delle maggiori infrastrutture della formazione, della ricerca, della finanza e logistica ed assicurando forti connessioni con l'esterno del sistema.

Nella esperienza europea e mondiale le città sono le sedi privilegiate di attività di *cluster* ad alta intensità di conoscenza (*high tech*, beni culturali, servizi innovativi) e insieme il luogo di contraddizioni, scontri, dissesti sociali ed ambientali, che possono bloccare l'innovatività o la riducono ad ambiti “ghettizzati”.

In Italia buona parte delle realizzazioni della politica di sviluppo (comunitaria e nazionale) rivolta all'innovazione si è concentrata nelle città. Il finanziamento di centri di ricerca, gli investimenti sui centri di competenza, la costruzione o il rafforzamento di nodi per l'*Information and Communication Technology* così come per la logistica avanzata, sono inevitabilmente ricaduti sui territori delle città medio-grandi nelle quali sono già presenti le infrastrutture (università, grandi agglomerati di istituzioni pubbliche e private, ecc.).

È da rilevare però come, con frequenza, le scelte operate non siano state il frutto di un progetto di sviluppo urbano condiviso con le istituzioni locali, ma piuttosto una “scelta obbligata” nell'ambito di politiche settoriali.

4. GOVERNANCE E ASSETTI ISTITUZIONALI PER L'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE URBANE NEL PERIODO 2000-2006

4.1 Il ruolo delle città nella definizione e attuazione della politica regionale 2000-2006

L'organizzazione dei sistemi di programmazione per l'attuazione della politica regionale nel periodo 2000-2006 ha spesso riservato agli Enti locali un ruolo marginale nella fase di ideazione delle strategie di sviluppo. Ciò è dipeso molto più da scelte e prassi regionali che non da effettivi impedimenti imposti dalla disciplina comunitaria. Oltre al consueto richiamo al metodo partenariale e alla concertazione istituzionale, i Regolamenti contenevano senza dubbio le indicazioni per l'utilizzo di strumenti di delega nella fattispecie della Sovvenzione Globale. In più, l'ampia opzione per l'integrazione e la territorializzazione degli interventi di sviluppo, operata dal Quadro Comunitario di Sostegno ob.1 e da tutte le Regioni nella scommessa della progettazione integrata, faceva sulla carta intravedere margini di reale coinvolgimento dei sistemi locali e delle città nella fase alta di disegno delle politiche di sviluppo. Le scelte concretamente operate dalle Regioni, anche a causa dei ritardi accumulati già in avvio dei Programmi, hanno invece

quasi ovunque circoscritto il ruolo degli Enti locali alla fase di realizzazione dei progetti, a valle di una selezione operata dalle Regioni. Anche l'innovativa esperienza della Progettazione Integrata non ha di molto contribuito a modificare tale assetto, pur concedendo almeno l'opportunità di una, spesso estenuante, fase di concertazione tra i vari Enti e tra questi e le Regioni.

In questo quadro di modesta responsabilizzazione sulle scelte strategiche del livello locale, unica vera eccezione, per le aree urbane, è stata rappresentata dal PIC URBAN II. La responsabilità di definizione della strategia, di selezione dei progetti, di monitoraggio, gestione e controllo ha consentito alle Amministrazioni comunali una inevitabile presa di coscienza anche delle lacune da colmare, in particolare dal punto di vista delle competenze tecniche, al fine di poter essere considerati effettivi *partner* nella definizione delle strategie di sviluppo.

È evidente che al di là delle competenze istituzionali, talvolta neppure troppo nettamente suddivise, il ruolo che i soggetti locali hanno potuto svolgere è dipeso dalla capacità di comprendere e utilizzare gli strumenti e le opportunità messi a disposizione e dalla capacità di colmare i vuoti di programmazione e disegno strategico lasciati da altre istituzioni.

Resta tuttavia da sottolineare che anche l'aspetto prettamente gestionale-amministrativo legato alla realizzazione dei progetti, sulla base in particolare delle regole comunitarie con il loro portato di efficienza e trasparenza, monitoraggio e *accountability*, ha rappresentato, nelle realtà che ne hanno saputo cogliere i contenuti innovativi, un momento di effettiva crescita di capacità amministrativa indispensabile quanto la capacità di visione politico-strategica.

4.2 La diversificazione del confine urbano e dei sistemi di *governance*

La Commissione Europea nel *Libro Bianco sulla Governance* del 2001 afferma che “non è più possibile garantire l'efficacia delle politiche dell'Unione senza un maggior coinvolgimento di tutti nella loro elaborazione, applicazione e attuazione. Ciò significa che il modello lineare, secondo il quale le politiche sono adottate ed imposte dall'alto, deve essere sostituito con un circolo virtuoso, basato sul *feedback*, sulle reti e su una partecipazione a tutti i livelli, dalla definizione delle politiche fino alla loro attuazione”³³.

L'esperienza maturata in ambito europeo ha contribuito a orientare il nostro Paese a fare delle *partnership* l'architettura organizzativa e istituzionale, soprattutto con riferimento ai progetti e processi di politica urbana. I Programmi di riqualificazione urbana, sia comunitari che nazionali, privilegiano un approccio di governo multilivello degli interventi favorendo così la creazione ed il rafforzamento del partenariato istituzionale orizzontale e verticale. Lo sviluppo della programmazione complessa, in risposta al fenomeno della

³³ Commissione Europea, COM (2001) 428, *La governance europea. Il libro bianco*.

globalizzazione e della competizione tra sistemi territoriali, ha inoltre mutato il modo di guardare alle trasformazioni urbane nella direzione di una costruzione e implementazione di veri e propri “progetti di territorio”. Tra le principali conseguenze vi è la necessità di un allargamento del sistema degli attori chiamati a guidare tale processo con il passaggio da un’ottica di *government* a quella di *governance*, genericamente intesa come un’azione di governo diffuso, condotta da attori che, con funzioni diverse, condividono una strategia e concorrono allo sviluppo dello stesso sistema territoriale.

In questo quadro, alla Pubblica Amministrazione viene chiesto il superamento del tradizionale ruolo di erogazione di servizi, di prestazioni o di azioni di controllo verso un’azione di promozione e orientamento di capacità e iniziative locali. Ciò ha comportato una serie di mutamenti organizzativi che riguardano in primo luogo i rapporti interni all’Amministrazione tra il livello politico e quello gestionale. La struttura di gestione del programma urbano complesso necessita di una forte legittimazione politica in ragione, più che dell’entità dei finanziamenti stanziati, delle implicazioni strategiche che sottendono alla realizzazione degli interventi.

I differenti ambiti tematici di programmazione che hanno visto coinvolte le città quali beneficiarie di risorse, hanno contribuito alla creazione di una geometria variabile di sistemi di *governance* che, di frequente, non hanno trovato una sintesi neppure all’interno delle Amministrazioni Locali direttamente investite. I differenti luoghi decisionali e le differenti strutture amministrative, competenti per materia, non sempre sono stati sufficientemente coordinati per rintracciare una visione unitaria delle politiche in via di realizzazione. Tale considerazione riguarda anche la dimensione e i limiti dei confini amministrativi delle politiche territoriali: l’esperienza della progettazione integrata ha ampliato o ridotto tali confini, in funzione dei settori prioritari sui quali si incardinavano le idee di sviluppo. Gli stessi Enti sono stati parte di sistemi diversi, con ruolo e peso diverso, sulla base del tematismo sul quale venivano orientate le risorse.

In assenza di una forte direzione strategica dell’insieme dei processi descritti e di strumenti di interpretazione e comprensione delle diverse regole di utilizzo delle risorse, le Amministrazioni Locali si sono molto spesso rifugiate nelle prassi tradizionali e nella riproposizione di progettualità più familiari, benché inevitabilmente poco adeguate ad ambizioni di sviluppo fondate su presupposti di “rottura”.

Le indicazioni in direzione opposta, che derivano dalle esperienze delle città URBAN e delle città che hanno adottato Piani Strategici, sollevano la questione delle effettive responsabilità di disegno delle strategie urbane, della reale titolarità delle risorse e delle modalità di circolazione delle competenze ed esperienze che modelli virtuosi di *governance* debbono garantire.

La nuova sfida per la competitività impone di riflettere su un concetto di territorializzazione delle politiche pubbliche che superi le due logiche, entrambe insufficienti, che ad oggi ne definiscono il contenuto e le conseguenti azioni.

Da un lato, l'idea che la territorializzazione sia un mero decentramento di competenze per prossimità al campo di produzione degli effetti delle politiche. In molti settori questo già avviene da tempo. È il caso delle politiche abitative, da molti anni decentrate alle autorità locali e solo in termini di programmazione economica e finanziaria "coprodotte" con il livello regionale, mentre il livello centrale è coinvolto esclusivamente in seno a programmi sperimentali.

Dall'altro, l'idea che la territorializzazione delle politiche pubbliche si risolva nella definizione delle priorità e nella individuazione delle aree di intervento da parte dello Stato e/o delle Regioni. Queste due accezioni della territorializzazione si scontrano, si intrecciano e si ibridano in molti modi, nessuno dei quali sembra esprimere un vero contributo alla modernizzazione e all'efficacia dell'azione pubblica. La "territorializzazione strategica" consiste allora nell'elaborare:

- visioni che valorizzino la funzione della dimensione locale all'interno dei sistemi territoriali, di diverso livello, alla cui formazione il locale contribuisce;
- progetti nei quali gli obiettivi generali delle politiche pubbliche siano riformulati in una situazione spazialmente definita.

Per assicurare questa interfaccia tra locale e globale, per costruire progetti di territorio, è necessario attivare un doppio movimento: *ascendente*, grazie al quale una situazione locale è collocata all'interno del suo contesto territoriale ed elaborata ai livelli in cui questo si articola; *discendente*, che produce la dimensione spaziale delle politiche settoriali generali.

La nuova dimensione fisica della città contemporanea investe il tema del conflitto istituzionale e della scarsa rispondenza dei confini istituzionali e dei relativi poteri, ai fini di una corretta e adeguata programmazione e gestione delle trasformazioni delle città. Si è dinanzi ad un ribaltamento di prospettiva: dalla costruzione di un governo sovracomunale, deciso istituzionalmente, ad un governo sovracomunale costruito consensualmente e gradualmente sui problemi reali. Le esperienze avviate in tutti i Paesi europei, indicano nella strada del "costruire dal basso" le forme del governo della nuova dimensione della città contemporanea. L'esperienza condotta in Italia conferma l'irrinunciabilità di questa scelta, ponendo, tuttavia, l'accento sulla altrettanto irrinunciabile necessità che il processo "dal basso" avvenga all'interno di una visione strategica di sviluppo territoriale che garantisca processi virtuosi e progressivi di "contaminazione", in una logica di sostenibilità, all'interno degli spazi nazionali e, per il tramite delle aree "cerniera", verso gli altri Paesi dell'Unione.

Per le nuove politiche urbane è, inoltre, indispensabile la capacità di incrociare e mettere a sintesi i diversi livelli e attori decisionali, quelli istituzionali, quelli economici e quelli sociali; stimolare e fare entrare in sinergia i diversi interessi dei cittadini e mettere insieme le loro potenzialità e le loro progettualità di vita, di impresa, i loro bisogni e le loro priorità rafforzando l'identità urbana oltre i confini amministrativi e intrecciando opportunità di

relazioni, visioni, scambi di esperienze, in grado di far ragionare sempre più in termini di complementarità e di economia di scala.

5. LE POLITICHE URBANE E TERRITORIALI NELLO SCENARIO 2007-2013

5.1 Le sfide dell'Unione Europea e la nuova Politica di Coesione

Nel marzo del 2000, l'Unione Europea si è dotata di un nuovo obiettivo strategico, la cd. Agenda di Lisbona. Essa prevede che l'Unione Europea diventi "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale". In rapida successione, nel giugno del 2001, in occasione del Consiglio Europeo di Göteborg è stata approvata la strategia per lo sviluppo sostenibile dell'Unione Europea, la cd. Agenda di Göteborg. Le Agende di Lisbona e di Göteborg costituiscono i pilastri dell'approccio europeo alle politiche di sviluppo dei territori dell'Unione, anche se va ricordato che le stesse hanno conseguito, negli anni successivi alla loro approvazione, risultati eterogenei e non sempre soddisfacenti. Su proposta della Commissione, il Consiglio Europeo del marzo 2005 le ha espressamente rilanciate; esse trovano oggi un preciso spazio di incardinamento nei nuovi Regolamenti per la programmazione 2007-2013.

Con particolare riferimento alle politiche per le città, gli elementi innovativi che contraddistinguono (e, per certi versi, separano) la programmazione 2007-2013 dai precedenti periodi di programmazione consistono:

- nel concetto di sviluppo policentrico, come criterio e strumento attraverso il quale le città medie possono fare sistema/rete, anche a geometria variabile, per creare una "massa critica", atta a competere sul mercato globale, attorno ad obiettivi concreti e condivisi di sviluppo e ponendo in sinergia i rispettivi potenziali di eccellenza. Il tema delle città medie e delle reti di città come motore di sviluppo torna esplicitamente nei Regolamenti per la programmazione 2007-2013;
- nella concentrazione tematica e geografica delle risorse, come condizione per innovare l'assetto economico e produttivo europeo in una logica di competitività sostenibile e rafforzare i luoghi di potenziale eccellenza come motori di sviluppo e propulsori di coesione, all'interno dei quali le città sono chiamate ad assumere un ruolo egemone, quali poli di commutazione di rilevanza strategica per l'armatura spaziale e funzionale;
- nella promozione della capacità delle città di progettare/governare la complessità e promuovere strumenti di *governance* territoriale.

In vista del periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione Europea ha presentato una profonda riforma dei fondi strutturali, in ragione, tra l'altro, dell'ingresso nell'Unione di nuovi 10 Paesi e della domanda crescente di semplificazione ed autonomia richiesta dai Paesi membri.

Con riferimento specifico al tema del presente volume, l'attuale programmazione prevede l'eliminazione dei Programmi d'Iniziativa Comunitaria (PIC) ed il passaggio della politica urbana all'interno della politica regionale dei fondi strutturali (*mainstream*).

In tema di allargamento dell'Unione Europea, si segnala la *Risoluzione del Parlamento europeo sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento* che, nel richiamare il ruolo centrale delle città (piccole e medie) nella realizzazione degli obiettivi di Lisbona e Göteborg, sostiene l'idea che i fondi strutturali e di coesione partecipino allo sviluppo urbano sostenibile e apprezza l'integrazione della dimensione urbana nell'ambito degli stessi. Il Parlamento Europeo auspica un orientamento verso l'applicazione orizzontale della dimensione urbana ed un coordinamento tra i servizi della Commissione che operano direttamente o indirettamente in materia di questioni urbane. Si chiede, inoltre, alla Commissione e agli Stati membri di sostenere, parallelamente al dialogo sociale e al dialogo civile, "un dialogo territoriale" che consenta alle autorità regionali e locali e alle loro associazioni, di partecipare ai negoziati e alle prese di decisione concernenti le politiche e le azioni del settore urbano, in particolare nel quadro della politica di coesione e di gestione dei fondi strutturali.

La Commissione Europea ha adottato, nel luglio del 2005, le *Linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013*, con l'obiettivo principale di individuare le priorità comunitarie in materia di sostegno nell'ambito della Politica di Coesione, rafforzarne le sinergie con la Strategia di Lisbona e contribuire alla sua attuazione. Il documento, in relazione alle zone urbane, sottolinea come si debba puntare in via prioritaria al miglioramento della competitività (attraverso la creazione di gruppi e di reti) e a un maggiore equilibrio, in termini di sviluppo, tra le città più forti dal punto di vista economico e il resto della rete urbana, attraverso misure a favore dell'imprenditoria, dell'occupazione locale e dello sviluppo delle comunità e tenendo in considerazione alcuni problemi precipui delle zone urbane, come l'esclusione sociale, gli alti tassi di criminalità e il deterioramento generale della qualità di vita.

Con la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, concernente *La Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano* del gennaio 2006, è stato definito, invece, un quadro di riferimento per le politiche ambientali e per lo sviluppo sostenibile nelle aree urbane europee, rafforzando i collegamenti tra agli aspetti ambientali, economici e sociali dello sviluppo.

La Strategia Tematica è finalizzata a migliorare l'implementazione delle politiche e della legislazione per l'ambiente urbano, a supportare ed incoraggiare le autorità locali ad adottare un approccio integrato alla gestione urbana, ad invitare gli Stati Membri a

sostenere tali processi ed avvalersi delle opportunità offerte a livello comunitario. Più in generale, obiettivo della Strategia Tematica è l'adozione di una "gestione integrata dell'ambiente urbano" finalizzata a migliorare la coerenza e l'efficacia delle politiche urbane, migliorarne il grado di attuazione e, possibilmente, ridurre i costi evitando sovrapposizioni e duplicazioni.

Proseguendo il percorso riformatore di cui si tratta, in data 11 luglio 2006, è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, il *Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione*. Il Regolamento, nel ribadire l'importanza dello sviluppo urbano sostenibile ed il contributo delle città (soprattutto di quelle di medie dimensioni) allo sviluppo regionale, mette in evidenza come debba esser dato loro un maggiore rilievo, valorizzandone il ruolo nell'ambito della programmazione al fine di promuovere la rivitalizzazione urbana.

Va sottolineato che, nell'ambito dei Programmi Operativi cofinanziati dal FESR per gli obiettivi Convergenza e Competitività regionale e occupazione, gli Stati membri, le Regioni e le Autorità di Gestione possono disporre subdeleghe alle autorità cittadine nel rispetto delle priorità relative alla rivitalizzazione urbana.

Sulla scia del Regolamento generale, il Consiglio dell'Unione Europea ha approvato gli *Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione* che definiscono i principi e le priorità della politica di coesione e suggeriscono strumenti per permettere alle Regioni europee di sfruttare appieno la dotazione finanziaria dei Programmi Nazionali e Regionali per la programmazione 2007-2013; essi, inoltre, tendono a garantire un equilibrio fra i due obiettivi prefissati nell'ambito della coesione territoriale e della strategia per la crescita e l'occupazione.

Gli Orientamenti confermano che le città, e le aree urbane in generale, costituiscono "elemento fondamentale per la coesione sociale". In esse si concentra, da un lato, la maggior parte dei posti di lavoro, delle imprese, degli istituti d'istruzione superiore, dall'altro una serie di problemi specifici come la disoccupazione e l'emarginazione sociale, elevati tassi di criminalità, la crescente congestione e l'esistenza di sacche di povertà all'interno della cerchia urbana.

Sono pienamente coerenti con questo quadro generale, i protocolli d'intesa relativi alle nuove Iniziative congiunte per l'investimento, la crescita e l'occupazione negli Stati membri e nelle Regioni: JASPER (*Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions*); JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*); JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*). I tre protocolli d'intesa prevedono la cooperazione delle maggiori istituzioni politico finanziarie europee e internazionali, con le autorità nazionali e regionali dei Paesi membri coinvolti. Vi partecipano, quindi, la Commissione Europea, la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS), il Fondo Europeo per gli

Investimenti (FEI) e infine la Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa. I tre programmi previsti per il periodo 2007-2013 hanno l'obiettivo di creare dinamiche e prospettive d'investimento, di crescita e di occupazione a livello nazionale e regionale e anche tra le parti sociali in tutte le Regioni dell'UE, in linea con le linee politiche di bilancio varate per il settennio.

Lo strumento JESSICA, in particolare, concepito al fine di far leva su finanziamenti aggiuntivi adatti ai partenariati pubblico-privati (PPP) e, in via generale, a progetti di rinnovo e sviluppo urbano, rappresenta un'iniziativa della Commissione Europea che intende promuovere l'investimento sostenibile nelle aree urbane, sostenere e garantire uno sviluppo urbano europeo razionale, coerente, sostenibile e organizzato. Si prevede, infatti, l'accorpamento delle sovvenzioni destinate ai programmi di riqualificazione e sviluppo urbano (compreso il settore dell'edilizia popolare) con i prestiti e i finanziamenti delle banche.

Infine, può essere fatto riferimento al *Vertice informale dei Ministri responsabili dello sviluppo urbano* dei 27 Paesi europei, svolto a Lipsia nel 2007, che ha avuto l'obiettivo di rimettere il tema delle politiche urbane al centro dell'agenda europea per il settennio 2007-2013 e di rilanciare le città europee come pilastri delle politiche di sviluppo regionale.

In quella sede è stato manifestato il fermo convincimento che una politica di sviluppo integrato urbano e territoriale sia necessaria per la realizzazione degli obiettivi fissati dalle Strategie di Lisbona e di Göteborg per il miglioramento qualitativo della situazione dei cittadini e delle imprese europei. Al Vertice sono stati approvati:

- la *Carta di Lipsia sulle Città Europee Sostenibili*, con la quale sono state definite le linee guida di una politica di sviluppo urbano integrato, che copra dimensioni economiche, sociali ed ambientali.
- L'*Agenda Territoriale dell'Unione Europea*, con la quale i Ministri responsabili per la pianificazione e lo sviluppo territoriale, hanno rimarcato la loro intenzione di preservare la diversità regionale dell'Unione Europea nel quadro del processo di integrazione europea, di usare l'identità regionale come una risorsa per lo sviluppo delle regioni in Europa e di promuovere complementarità e sinergie tra le diverse parti del territorio.

La crescente attenzione alle città da parte dell'Unione Europea (UE) si inserisce, a pieno titolo, nel percorso di riforma che ha accompagnato le complesse procedure di gestione e di attribuzione dei fondi strutturali 2007-2013. Infatti, anche a seguito dell'allargamento ad est dell'Unione e dei continui mutamenti della struttura produttiva dovuti al processo di globalizzazione economica, l'UE ha orientato il processo di riforma delle sue politiche strutturali verso un sempre maggiore coinvolgimento degli attori locali, nell'ottica della creazione di una *governance* territoriale, di cui le città costituiscono il referente istituzionale privilegiato.

I Regolamenti per la stagione di programmazione 2007-2013 costituiscono, quindi, un momento saliente di sintesi degli esiti di un confronto in sede europea, finalizzato a creare sempre maggiori spazi alla delega amministrativa.

5.2 Il ruolo delle città nei Regolamenti dei Fondi strutturali

Come già evidenziato, il Regolamento generale sui fondi strutturali n. 1083/2006 riconosce esplicitamente, a partire dei suoi “considerando”, “l’importanza della dimensione urbana e il contributo delle città (soprattutto quelle di medie dimensioni) allo sviluppo regionale” e dispone di “dar loro un maggiore spazio nell’ambito della programmazione al fine di promuovere il rinnovamento urbano”. Inoltre, all’articolo 3.3 il Regolamento stabilisce che l’assistenza dei fondi, a seconda della loro natura, debba “tener conto da un lato delle peculiarità economiche e sociali e, dall’altro, delle peculiarità territoriali” e “sostenere in maniera adeguata il rinnovamento urbano, segnatamente, come parte dello sviluppo regionale”.

In coerenza con questa dichiarazione di intenti, il Regolamento generale illustra il meccanismo in base al quale il Quadro di riferimento Strategico Nazionale deve specificare “le priorità tematiche e territoriali, comprese quelle per il rinnovamento urbano”, anche se esse possono essere definite a livello nazionale, regionale o locale in funzione del fondo e dell’obiettivo. Mentre “nell’ambito dei programmi operativi cofinanziati dal FESR per gli obiettivi “Convergenza” e “Competitività regionale e occupazione”, gli Stati membri, le regioni e le autorità di gestione devono disporre le subdeleghe alle autorità responsabili delle zone urbane per le priorità relative al rinnovamento delle città”.

Per cui, sebbene, all’articolo 10, si imponga una stretta cooperazione, denominata più propriamente “partenariato”, tra il governo nazionale e «le autorità regionali, locali, urbane e le altre autorità pubbliche competenti», questo “partenariato” sembra poi essere stato rivisitato, rispetto ad una lettura tradizionalmente centralista, per essere declinato in funzione di una logica *bottom up*.

Il nuovo Regolamento dispone, quindi, che siano i Programmi Operativi finanziati dal FESR a definire le “informazioni relative al trattamento della questione urbana, comprendenti l’elenco delle città selezionate e le procedure per la sottodelega alle autorità urbane, eventualmente tramite una sovvenzione globale”.

Attraverso il meccanismo della subdelega e della sovvenzione globale sembra si sia finalmente preso atto del fatto che sono le città e gli agglomerati o aree urbane, incluse le città piccole e medie, gli attori fondamentali dello sviluppo regionale e locale nonché della realizzazione degli obiettivi di Lisbona e di Göteborg.

Nel Regolamento per Fondo Europeo di Sviluppo Regionale³⁴ si scende nel dettaglio di quanto previsto dal Regolamento generale, delineando uno strumento di programmazione specifico per le aree urbane: quello delle “strategie partecipative ed integrate” utili a far fronte all’elevata concentrazione di problemi economici, ambientali e sociali che colpiscono gli agglomerati urbani. Queste strategie possono combinare la riabilitazione dell’ambiente fisico, la riconversione di siti industriali in abbandono, la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio storico e culturale, con misure destinate a promuovere l’imprenditorialità, l’occupazione e lo sviluppo delle comunità locali, nonché la prestazione di servizi alla popolazione che tengano conto dei cambiamenti nelle strutture demografiche. In buona sostanza si riprende il modello già sperimentato attraverso i progetti URBAN, tant’è che viene da chiedersi perché, dopo la prima generazione di quei progetti (1994-1999), si sia temporeggiato nel tradurne la sperimentazione all’interno della programmazione ordinaria, considerato che l’Iniziativa URBAN non era nata che con lo scopo di essere trasposta nelle consuetudini della spesa comunitaria.

A supporto delle “strategie urbane”, disposte dal Regolamento del FESR, si è organizzata anche l’azione del Fondo Sociale Europeo che, per ottimizzare i livelli di coerenza e concentrazione delle sue risorse, terrà conto segnatamente delle regioni e località colpite dai problemi più gravi, tra cui le zone urbane svantaggiate.

Per quanto concerne il Fondo di Coesione, il cui ambito di applicazione si è concentrato sui temi dell’ambiente e del trasporto, esso procurerà di svilupparli con riferimento, particolare, ai contesti urbani; ad esempio, investendo in favore del trasporto urbano pulito e delle modalità di trasporto collettivo.

5.3 La dimensione urbana nel Quadro Strategico Nazionale: la Priorità 8

Il Quadro Strategico Nazionale (QSN) per la politica regionale 2007-2013 fa riferimento alle tre dimensioni territoriali dell’azione pubblica: *città, sistemi produttivi, aree rurali* che vanno ad interagire in modo orizzontale con le sei grandi aree tematiche individuate dallo stesso QSN. Per quanto riguarda le città, il QSN sottolinea che “esse rappresentano, nell’esperienza europea, uno dei principali propellenti dello sviluppo economico, dell’innovazione produttiva, sociale e culturale al punto da assurgere a “priorità” nelle politiche di sviluppo”.

I programmi di sviluppo urbano innovativi e sperimentali, attuati nel periodo di programmazione 2000-2006, offrono molteplici spunti e costituiscono premessa costruttiva per la programmazione 2007-2013.

³⁴ Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1783/1999.

Nello specifico, il Quadro Strategico Nazionale per il periodo di programmazione 2007-2013 individua dieci priorità tematiche e territoriali da perseguire traendo puntuali lezioni dall'esperienza realizzata nella precedente fase di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 e "marcando elementi di continuità e discontinuità rispetto al passato Quadro programmatico".

Conformemente a quanto previsto nel Regolamento generale secondo cui le priorità tematiche e territoriali della strategia del Quadro Strategico Nazionale (QSN) comprendono "se del caso, azioni relative allo sviluppo urbano", tra le dieci priorità del QCS italiano 2007-2013 la Priorità 8 è dedicata a Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani.

Detta priorità considera quale punto di partenza la capacità di integrazione di soggetti, strumenti e risorse, da sostenere, con la flessibilità più appropriata, al fine di rispondere con la massima efficacia alle problematiche dei singoli ambiti di intervento, per far fronte alle molteplici sfide multisettoriali delle politiche urbane.

Dal punto di vista istituzionale, strategico ed operativo, la Priorità 8 coniuga gli obiettivi secondo una visione unitaria volta a favorire la massima integrazione degli interventi. In particolare, si articola in un obiettivo generale (Promuovere la competitività, l'innovazione e l'attrattività delle città e delle reti urbane attraverso la diffusione di servizi avanzati di qualità, il miglioramento della qualità della vita, e il collegamento con le reti materiali e immateriali) e tre obiettivi specifici:

- promuovere la diffusione di servizi avanzati di qualità nei bacini territoriali sovracomunali e regionali di riferimento;
- elevare la qualità della vita, attraverso il miglioramento delle condizioni ambientali e la lotta ai disagi derivanti dalla congestione e dalle situazioni di marginalità urbana, al contempo valorizzando il patrimonio di identità e rafforzando la relazione della cittadinanza con i luoghi;
- favorire il collegamento delle città e dei sistemi territoriali con le reti materiali e immateriali dell'accessibilità e della conoscenza.

Gli obiettivi della Priorità devono essere basati sugli indirizzi e sulle priorità definiti negli strumenti di programmazione economica, pianificazione e gestione territoriale vigenti ai diversi livelli di governo coinvolti e tradotti operativamente in base alle peculiarità dei contesti ed alle tipologie territoriali.

Lo sviluppo e l'attrazione di investimenti per servizi quali ricerca e sviluppo, produzione tecnologica, servizi alle imprese, servizi culturali, turismo e filiere della "creatività" da un lato, e, la promozione della valorizzazione delle eccellenze, nei sistemi della ricerca e della formazione, nei beni culturali e ambientali, nell'offerta commerciale e di intrattenimento, per competere a livello internazionale, sono le finalità dell'obiettivo specifico "Promuovere

la diffusione di servizi avanzati di qualità nei bacini territoriali sovracomunali e regionali di riferimento”.

Tali finalità sono strettamente connesse con il secondo obiettivo specifico, che si declina nel seguente modo:

- promuovere lo sviluppo ecosostenibile anche in relazione alle politiche ambientali e dei trasporti pubblici e nell’ottica di un sistema produttivo efficiente ed ecologicamente compatibile (mobilità innovativa e integrata delle persone e delle merci, qualità dell’aria, qualità architettonica e edilizia sostenibile, efficienza energetica e dei sistemi di smaltimento dei rifiuti, recupero e riqualificazione dei siti contaminati);
- favorire la conciliabilità tra i tempi di vita e di lavoro, incoraggiare il perseguimento dei diritti di cittadinanza e della valorizzazione sociale ai fini della costruzione dell’*urban welfare* (servizi efficienti e tempestivi per la sicurezza, per l’organizzazione dei tempi delle città e per le nuove marginalità, servizi socio-sanitari, culturali e ricreativi);
- favorire e incentivare il recupero, l’integrazione socio-economica e la valorizzazione storico-identitaria delle aree marginali e delle aree degradate localizzate, soprattutto, ma non esclusivamente, nelle aree urbane.

Il terzo obiettivo specifico sostiene l’apertura europea e l’internazionalizzazione delle città, attraverso collegamenti aerei, marittimi, ferroviari e attraverso reti immateriali per la fornitura di servizi integrati tra centri di eccellenza della ricerca, dell’innovazione, della conoscenza e del partenariato internazionale. Esso, inoltre, intende promuovere la logistica per favorire una più razionale distribuzione delle merci, ottimizzare i servizi di mobilità al fine di migliorare la qualità urbana e territoriale.

Per quanto riguarda i territori interessati dalla presente priorità sono compresi oltre alle città, le *città metropolitane*, i *sistemi territoriali inter-comunali* ed i *territori di progetto* per lo sviluppo di iniziative su Comuni singoli o associati, anche, laddove ne ricorreranno le condizioni, in ambiti territoriali interregionali e/o transfrontalieri o che perseguano obiettivi transnazionali.

Tali unità territoriali sono infatti ritenute “i luoghi privilegiati di integrazione tra politica ordinaria e politica regionale, da sostenere attraverso appropriati sistemi di cooperazione interistituzionale”.

Spetta poi alla programmazione operativa regionale identificare le unità territoriali beneficiarie degli interventi tra città, sistemi territoriali, città metropolitane e, mediante un mix di obiettivi specifici che concorreranno al perseguimento delle rispettive strategie regionali ed al tempo stesso delle Priorità del QSN, dare luogo ad una concentrazione di interventi e risorse che troveranno attuazione attraverso *progetti di sviluppo urbano integrati e complessi*.

Per l'effettivo perseguimento degli obiettivi della Priorità il QSN identifica tre ambiti di indirizzo, comuni a tutti gli obiettivi generali e specifici:

- la capacità di selezione e progettazione delle iniziative;
- l'apertura alla conoscenza e alle risorse esterne;
- l'integrazione tra le programmazioni di scala diversa mediante la *governance* multilivello e gli aspetti gestionali.

Per quanto riguarda i sistemi di selezione, procedure e criteri dovranno essere differenziati per singoli interventi e per progetti integrati e saranno definiti dalla Programmazione Operativa Regionale sulla base degli obiettivi specifici propri, delle risorse e degli ambiti di intervento e saranno orientati al perseguimento degli obiettivi strategici del Quadro Strategico Nazionale. È inoltre, previsto che la Programmazione Operativa Regionale definisca procedure univoche per la valutazione *ex ante* e per la selezione degli interventi basate sui seguenti criteri finalizzati a migliorare la qualità dei progetti integrati e degli interventi:

- disponibilità di Piani Esecutivi di Gestione ad integrazione delle proposte progettuali per interventi infrastrutturali e immateriali, finalizzati alla creazione o ampliamento di strutture per l'erogazione di servizi di interesse pubblico;
- completamento e ottimizzazione di iniziative strategiche e progettuali che abbiano già dimostrato il raggiungimento di risultati rilevanti nei singoli territori o aree urbane;
- cofinanziamento locale per singoli interventi o per pacchetti di interventi che compongano i progetti integrati. Per interventi e progetti integrati in città metropolitane il cofinanziamento previsto sarà più significativo;
- incentivi per progetti e interventi che prevedano la partecipazione finanziaria di operatori privati, con eventuali quote minime di cofinanziamento privato per progetti in città metropolitane;
- meccanismi di incentivazione per favorire la cooperazione orizzontale (anche non legati a specifici progetti e con schemi diversi da quelli del TUEL) per le reti di Comuni e, nel caso delle città metropolitane, per sostenere strategie e progetti operativi integrati tra Comune metropolitano e altri Comuni della cintura metropolitana, per favorire il rafforzamento delle relazioni funzionali fra sistemi urbani e sistemi rurali, con particolare riferimento alle aree peri-urbane;
- maggiore partecipazione delle donne e/o di categorie svantaggiate a progetti e interventi, in particolare per la valorizzazione sociale ai fini della costruzione dell'*urban welfare*, con particolare riferimento ai territori in obiettivo Convergenza.

La Programmazione Operativa Regionale, inoltre, valorizzerà i Piani Strategici vigenti o in via di elaborazione e, per la gestione strategica, operativa, finanziaria ed amministrativa dei

progetti integrati, stabilirà specifiche procedure tecnico-finanziarie per la suddivisione delle responsabilità, coerentemente con quanto previsto dai Regolamenti comunitari.

5.4 Le scelte attuative delle Regioni

Come detto, le indicazioni dei Regolamenti e del QSN rimettono alle scelte delle Regioni titolari di Programmi Operativi (PO) l'individuazione delle modalità e dei criteri per la delega alle città di funzioni di gestione per l'attuazione delle politiche urbane. In tutti i PO delle Regioni Convergenza e Competitività si richiama esplicitamente la dimensione urbana e si ricorre a formulazioni più o meno dettagliate dei criteri di subdelega. Evidentemente, in una fase ancora "programmatica" quale quella attuale, l'effettiva intensità del trasferimento di responsabilità alle città non è ancora del tutto palese. Emerge, tuttavia, dalle differenti formulazioni contenute nei PO l'indizio di un percorso ancora pieno di incertezze e resistenze. Sia per l'ormai radicata preoccupazione regionale, legata alla tempistica di certificazione della spesa, sia per l'esigenza di presentare un complessivo sistema di gestione e controllo, che tenga conto anche della presenza di Organismi Intermedi e ne certifichi la capacità di gestione, le Regioni sembrano ancora impegnate a comprendere fino in fondo la reale portata della subdelega alle città.

In alcuni casi il richiamo è a "procedure negoziali con gli enti interessati nell'ottica della implementazione della progettazione integrata territoriale" (Basilicata), in altri le modalità di individuazione degli Organismi intermedi sono rimandate alla fase di attuazione dei Programmi (Calabria). In alcuni casi sono abbozzati i criteri sulla base dei quali sarà valutata la possibilità di attribuire la subdelega (è il caso della Regione Campania che delinea cinque parametri: a) dimensione demografica superiore ai 50.000 abitanti; b) dimostrazione del possesso dei requisiti, di cui alle prescrizioni dell'art. 59 del Reg. CE 1083 e successivi, occorrenti per lo svolgimento di dette funzioni gestionali; c) corrispondenza degli interventi, per i quali viene richiesta la delega, ai pertinenti obiettivi specifici del PO e alle missioni ivi indicate per i rispettivi territori; d) conformità agli ulteriori requisiti e condizioni di cui agli articoli 42 e 43 del Reg. CE 1083/06; e) partecipazione al finanziamento degli interventi *de quo* con risorse proprie nella misura minima del 10% del programma degli interventi).

Sembra dunque ancora prematura un'analisi delle effettive scelte attuative regionali. Tale considerazione dimostra però, ancora una volta, il ritardo e l'impreparazione delle Amministrazioni al governo di sistemi di relazioni interistituzionali complessi nei quali la fiducia reciproca, il senso di responsabilità (che non è solo responsabilità amministrativa e formale), la visione condivisa del futuro prevalgono sui tradizionali modelli di attribuzione di competenze e funzioni *ex lege*.

CONCLUSIONI

1. LE PRINCIPALI ACQUISIZIONI DELLE RICERCHE PRESENTATE

1.1 Le politiche europee in tema di governo urbano

I risultati delle indagini riportano le trasformazioni delle politiche europee in tema di governo urbano.

Si verifica, in primo luogo, un'evoluzione delle politiche urbane nazionali in diverse direzioni. Molti Paesi sviluppano programmi di diverse entità e natura, con finalità economiche *area based* e quindi spesso focalizzati su aree urbane, ma si tratta per lo più di programmi governati dal centro, a livello nazionale.

Numerosi sono anche i programmi che definiscono *policy* con finalità sociali e di sicurezza, che vedono modalità diversificate rispetto all'intervento delle e nelle città (del resto risulterebbe difficile sviluppare programmi di *security* e di *welfare* nei Paesi europei prescindendo dalla dimensione urbana). Infine assistiamo ad una sorta di "rispazializzazione" del governo territoriale: una concezione "centralistica" del governo del territorio si è dimostrata inadeguata, e viene integrata con una maggior attenzione alle specificità territoriali.

Abbiamo in sostanza, nell'ultimo decennio, uno sviluppo di politiche nazionali, probabilmente maggiore che nell'ultimo ventennio del secolo scorso, di politiche "per" le città, ma poco "con" le città e "delle" città: per l'obiettivo di questo studio, esse interessano limitatamente, perché non coinvolgono i governi e le burocrazie locali e quindi non mettono alla prova modelli organizzativi e competenze.

Più interessanti e significative, sempre ai nostri fini, risultano le politiche di innovazione e manutenzione del governo locale, che hanno caratterizzato quasi tutti i Paesi. Molti Paesi hanno deciso politiche di decentramento istituzionale, spesso accompagnate da interventi di innovazione delle strutture e dei processi di governo locale. L'obiettivo comune di mantenere e sviluppare la coesione sociale ha indotto a implementare politiche di inclusione e partecipazione, che si riproducono in modo diffuso in tutti i paesi europei, anche perché partecipazione e concertazione costituiscono condizioni per l'impiego dei fondi europei nei diversi ambiti di intervento.

Questi interventi hanno indotto, in molti casi, innovazioni nei modelli organizzativi e hanno avuto bisogno di significative competenze professionali, come evidenziato nel capitolo 3.

Le politiche dell'Unione Europea 2000-2006 si inseriscono e collegano a questi differenti orientamenti e sensibilità delle politiche nazionali. I temi focali delle politiche declinano gli obiettivi strategici prioritari ribaditi in tutte le sedi e in tutti i documenti: competitività e coesione sociale, con particolare attenzione, per quanto riguarda le città, alle politiche

ambientali e di sostenibilità, alle politiche inclusive, ai progetti di innovazione. Ciò produce vari programmi finalizzati al recupero urbano, alla sicurezza intesa in senso lato, all'intervento nei processi di deindustrializzazione.

Si tratta, per una gran parte delle risorse dedicate, di programmi governati dal centro. Solo una quota più limitata di risorse (non solo finanziarie, ma di energie professionali) viene dedicata ad individuare nuove modalità di partecipazione delle città alle programmazioni regionali e nazionali, a facilitare esperienze di pianificazione locale, a facilitare scambi di esperienze e *best practice* tra le città europee.

Un risultato "le facilitazioni ambigue da parte dell'Unione Europea"³⁵ l'hanno almeno in parte ottenuto. Si sono moltiplicate le reti "trans-locali", con azioni comuni di città e Regioni che hanno contribuito a sviluppare "territori in azione". Nell'emergere della "città delle reti" (vedi oltre), le istituzioni locali hanno sperimentato concretamente delle "piccole" reti ed hanno imparato il linguaggio e l'immagine, sperimentando prime, indubbiamente parziali, esperienze di produzione di beni pubblici non pensate all'interno della rigidità dei confini istituzionali.

1.2 Le nuove esperienze italiane di governo urbano

Queste "limitate" innovazioni nelle politiche urbane nazionali e dell'Unione Europea si trovano a fare i conti con una crescita dei fabbisogni e delle attese di "governo" nelle città e nei territori.

Questa tendenza ha origine da ragioni molteplici e molto diverse tra loro. In primo luogo il Sindaco eletto direttamente esercita, in molti casi, una *leadership* locale che, nella ben nota crisi dei partiti e della politica, gli consente di svolgere un ruolo politico-istituzionale di grande rilevanza, spesso al di là degli ambiti di competenza dell'Amministrazione che dirige. Non è un caso che "fare il sindaco" di una grande città sia diventato una tappa così rilevante nel *cursus honorum* della attuale classe politica. E, d'altra parte, i cittadini chiedono al Sindaco la soluzione di problemi che spesso non hanno quasi nulla a che fare con le competenze del Comune e con gli strumenti a sua disposizione.

Sono poi le trasformazioni socio-demografiche (crescita delle città e immigrazione soprattutto) che pongono problemi e richiedono risposte nuove, o che comunque non fanno parte del bagaglio di soluzioni consolidate nella crescita del sistema di *welfare* municipale degli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso. Quel sistema era focalizzato sulla fornitura di servizi (al territorio, alle persone) e la richiesta era di migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi. Oggi un maggior fabbisogno di "governo" si manifesta a partire dalla constatazione che le *policy* a livello locale non si realizzano più solo tramite il sistema dei servizi, ma facendo "rete", sollecitando, creando le *condizioni per*, ecc. Gran parte delle politiche locali (educative, sociali, territoriali) sono il risultato dell'azione di una pluralità

³⁵ Perulli P., *Visioni di città*, Einaudi, Torino, 2008.

di attori pubblici e spesso anche privati, che vanno coordinati, “guidati”, sollecitati. Ecco quindi l’esigenza di un ruolo di “regia”, che in molti casi è affidato/richiesto/assunto dall’Ente Locale. Dire “in certi casi” significa ricordare che non sempre la *governance* affida alla politica il ruolo di regia. Nelle esperienze delle città europee³⁶, pur rimanendo la regolazione politica la modalità più diffusa ed efficace di *governance* dei sistemi locali, esistono molti, significativi casi di *governance* affidata al mercato, al ruolo delle associazioni, oppure al ruolo di altre grandi istituzioni pubbliche, ad esempio nelle città dove esistono grandi e prestigiose università.

La trasformazione dei Comuni delle città medie da sistemi di erogazione di servizi locali (prevalentemente di *welfare* municipale, reti e infrastrutture locali) a Enti di governo nel corso degli anni Novanta avviene, infine, anche a seguito dei processi di aziendalizzazione e inizio di “liberalizzazione” dei servizi pubblici locali: termina pressoché dappertutto la gestione in economia dei servizi con contenuto economico prevalente e si generalizza il sistema delle *utilities* locali, che il processo di integrazione europea induce a trasformare (con tutte le lentezze e le contraddizioni ben note) da aziende municipalizzate a imprese che operano sul mercato.

Questo insieme di tendenze induce un miglioramento complessivo delle *performance* degli Enti locali, almeno nel centro-nord³⁷, ma riduce, in un certo senso, l’ambito di intervento diretto del Comune alla gestione e sviluppo del *welfare* municipale.

Le ambizioni e le necessità di visibilità del Sindaco non possono limitarsi a tali ambiti di intervento e, quindi, da un lato si sviluppa la politica degli eventi (culturali, festival, notti bianche, ecc.), dall’altro l’avvio della pianificazione strategica, anche laddove (anche in molti dei casi esaminati) non mette in moto effettivamente progetti innovativi o nuove modalità di *governance*, rappresenta un modo per proporre un progetto generale sul territorio e, indirettamente, una *leadership* “generale” del Sindaco, al di là dei confini comunali. La pianificazione strategica delle città si diffonde nel nostro paese anche per questi motivi.

Con la pianificazione strategica, si è avuto un significativo consolidamento nella “concertazione” e nella *governance* della città³⁸, sia perché sono entrati a pieno titolo nel sistema “nuovi” soggetti, in particolare le fondazioni di origine bancaria, dotati di risorse economiche significative e desiderosi di focalizzarne l’impiego in modo sensato e condiviso dal territorio; sia perché in alcuni casi sono diventati più trasparenti i luoghi di elaborazione delle decisioni interistituzionali. In talune situazioni sono in parte cambiate le

³⁶ Burrone L., *Modelli di governance nelle città europee*, in Carbognin M., Turri E., Varanini M.G. (a cura di), *Una rete di città*, Cierre, Verona, 2004.

³⁷ AA.VV. *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Il Mulino, Bologna, 2002.

³⁸ Nella stesura di questo paragrafo si è tenuto conto dei casi riportati nel volume, di quelli illustrati nel sito della RECS www.recs.it e del Rapporto di valutazione del Primo Piano Strategico di Torino, pubblicato in www.torino-internazionale.org, in particolare del contributo di Bruno Dente e Erica Melloni, *Il Piano Strategico come strumento di governance locale*.

modalità di interazione tra soggetti. In generale, anche laddove come in alcuni casi del Sud, il Piano Strategico è stato avviato prevalentemente “perchè c’erano i finanziamenti”, l’elaborazione del Piano è stata l’occasione per mettere a punto una visione condivisa dei problemi e delle possibilità future: non necessariamente questo si traduce in azioni concrete, ma certamente influenza la discussione pubblica e la definizione dell’agenda politica locale, orientando almeno in parte “l’economia dell’attenzione” degli attori politici locali.

Il “gioco” funziona quando è fortemente “sos-tenuto” dal Sindaco e dalla sua capacità di *leadership* (e non a caso quando il Sindaco cambia, a volte, anche se non cambia la coalizione, il processo entra in difficoltà). Il Consiglio comunale e a volte anche la stessa giunta comunale rimangono ai margini del processo, si sentono scavalcati.

Nei casi nei quali è stata effettuata la scelta di sviluppare il Piano prevalentemente con risorse interne alla struttura comunale, si è realizzato un processo di *empowerment* della fascia più alta e qualificata della burocrazia, che ha cominciato a giocare almeno in parte un ruolo diretto nei processi di *governance*, talvolta in rapporto diretto con il Sindaco.

Piano significa anche “progetti”, e quindi in alcuni casi si avviano “sperimentazioni” circoscritte di nuove *governance*, per la realizzazione di progetti per i quali occorre il concorso di una pluralità di attori. Queste esperienze non consolidano nuove modalità generalizzate di *governance*, ma introducono comunque nella cultura politica e nelle prassi politiche locali abitudini relazionali diverse rispetto al passato, maggiormente basate sulla cooperazione e la fiducia.

Il consolidamento delle innovazioni in tema di *governance* avviene prevalentemente con forme di coordinamento debolmente istituzionalizzate: si conferma ancora una volta che è molto arduo superare le difficoltà nella “cessione di sovranità” dal Comune ad un organismo sovraordinato, e quindi la difficoltà spesso viene superata (nei casi “storici” di Torino e Firenze, più che in quelli delle città esaminate), creando una associazione esterna.

Allo stato attuale, l’Unione metropolitana rimane un auspicio, una desiderabile linea di tendenza, con grandi difficoltà di effettiva realizzazione.

Se la pianificazione strategica risulta un modo per “portare a regime” e far fare un salto di qualità alle prassi di concertazione affermatesi con gli *stakeholder* a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, minori successi ottiene sul piano della intercomunalità e nella *governance* multilivello con provincia, regione, governo centrale. Passata la fase di elaborazione, la complessità dei processi decisionali intercomunali prende per lo più il sopravvento, anche per il protagonismo di molti Comuni della cintura urbana, che attraversano, su scala minore, le dinamiche che caratterizzano i capoluoghi.

Il caso pugliese, come caso regionale, appare particolarmente significativo e mostra un (raro) esempio nel quale i ruoli istituzionali invece di entrare in concorrenza o rivendicare spazi, svolgono il proprio ruolo e ciò facendo “aiutano” gli altri a interpretare meglio il proprio. Infatti la delibera della Giunta regionale, nell’interpretare il ruolo di indirizzo e

programmazione proprio della Regione, “istituzionalizza” un processo di *governance* multilivello:

- indicando priorità comuni a tutti i Piani di Area Vasta (ad esempio la mobilità);
- definendo soggetti, tempi e modalità della pianificazione strategica e indicando quindi alle città un percorso e un metodo;
- suggerendo soluzioni organizzative di supporto;
- fornendo incentivi;
- predisponendo *template* di progetti, atti amministrativi, ecc.

La delibera regionale quindi orienta, facilita (dice come fare a chi è all’inizio del processo) e incentiva, con l’intenzione di arrivare ad una integrazione delle programmazioni (i risultati ovviamente si vedranno nel tempo).

2. I PROBLEMI DI FONDO

Le trasformazioni nelle politiche urbane, sia di quelle europee che in quelle nazionali, e nelle forme di governo dei territori urbani hanno origini profonde, che occorre brevemente ricordare: il *focus* di questo volume su modelli organizzativi e competenze professionali acquista un diverso spessore se si è consapevoli di tali aspetti.

2.1 Le visioni di città implicite nelle *policy*

In primo luogo, occorre verificare che cosa intendiamo quando parliamo di “città”. Senza voler entrare nel merito del dibattito della cultura “territoriale” (economica, sociologica, urbanistica e anche filosofica) sul tema³⁹, basti ricordare che il riferimento alla “città” non può essere puramente amministrativo.

Quando parliamo di città, oggi, non ci riferiamo più solo o prevalentemente ad un territorio o uno spazio che svolge la funzione di “centro” rispetto ad un’area, ad un luogo, e quindi ad una “periferia” o comunque ad un territorio dove sono localizzate funzioni ed attività meno “pregiate”.

E non possiamo più nemmeno fare riferimento ad un “confine” (nelle nostre città antiche, rappresentato dalle mura), rispetto ad un’area di non città, appunto la campagna: in gran parte del nostro paese (ma anche altrove) tale confine è ormai difficilmente definibile.

È in atto una trasformazione della metropoli da città “centroperiferica” verso modelli di regione urbana policentrica⁴⁰, a fronte del nuovo ruolo assunto dal territorio

³⁹ Perulli P., *Visioni di città*, cit.

⁴⁰ Magnaghi A., *Verso nuovi modelli di città*, in Carbognin M., Turri E., Varanini G.M. (a cura di), *Una rete di città*, Cierre, Verona, 2004.

nell'organizzazione postfordista. La regione urbana policentrica sembra essere diventata l'interpretazione aggiornata della metropoli all'europea, anche perché essa si presta più facilmente ad essere combinata con l'immagine delle reti e con quella di sistemi territoriali produttivi locali interni alle reti globali. Una nuova attenzione alle regioni urbane policentriche, anziché alle singole città, è evidente nei documenti di politiche territoriali di diversi Paesi europei.

Questa tendenza si sposa con il dibattito sulla ricomposizione della metropoli, visti gli effetti disgregativi del suo sviluppo, e il superamento della periferia come l'abbiamo storicamente conosciuta in un sistema complesso di piccole città, o di villaggi, o di quartieri.

L'idea è che la regione urbana di città valorizza e mette in rete ogni suo nodo periferico, purché dotato di una sua identità e specificità. Connettendo a rete ogni nodo, anche piccolo, con l'intero sistema regionale si assommano i vantaggi della metropoli e della grande dimensione (intensa comunicazione, informazione, mobilità, libertà di scelte) con i vantaggi di una elevata qualità urbana e paesistica, caratteristici della piccola dimensione.

Si va affermando, quindi, un nuovo paradigma di lettura e interpretazione del fenomeno urbano, quello della "città delle reti" e della "città per progetti". Tale paradigma parte dalla domanda se sia possibile una forma di governo della città basata sulla interazione e la connessione, come nelle reti. Tale domanda è resa plausibile dalla constatazione che in tutto il mondo si sono diffusi amalgami urbani, non semplicemente definibili come "città" in senso classico, "che attendono di essere rappresentati e di assumere forma politica"⁴¹. Le città, per altro, ritornano al centro della scena della *governance*, nel momento in cui l'attore principale che ha occupato il centro della scena, lo stato nazionale, si muove con evidente difficoltà.

Le modalità di azione delle nuove "città delle reti" sono molto diverse rispetto a quelle degli stati: anziché leggi e norme producono "visioni" e progetti, anziché sul controllo esclusivo dei confini, spingono per il loro sistematico superamento. In realtà, come per le imprese, la rete viene effettivamente costruita dal sistema di *governance*.

In buona sostanza il sistema di governo delle città prende atto che i confini istituzionali e amministrativi (comunali, provinciali e regionali) non coincidono con i "confini" dei processi economici e sociali "reali": le reti "lunghe" di imprese si estendono sulle macroregioni o addirittura oltre i confini nazionali; il sistema dei servizi per la competitività (fiere, trasporti, università e ricerca) è utilizzato sempre di più in un'ottica almeno macroregionale; la mobilità delle persone moltiplica identità e appartenenze. Le città sono sempre meno sistemi autocontenuti e autonomi per diventare sistemi a rete.

Indicatori di queste tendenze sono rintracciabili in tutto il mondo e solo apparentemente possono presentarsi come contrapposti al riemergere di identità territoriali a base fortemente localistica. L'identità, intesa come lo specifico patrimonio di risorse materiali

⁴¹ Perulli P., *Visioni di città*, cit.

(dotazione di beni e collocazione geografica) e immateriali (valori, norme, conoscenze, servizi collettivi) può giocare un ruolo nell'ascesa o declino di un territorio, soprattutto in relazione alla capacità di ridefinire l'identità stessa per adattarla alle nuove sfide esterne; dalla capacità dei diversi attori locali di reagire a tali sfide cooperando e trasformandosi in un soggetto collettivo capace di coordinare, di indirizzare, di darsi una strategia condivisa. La differenza, quindi, la fanno la capacità di cooperazione interorganizzativa e interistituzionale, lo sviluppo di sistemi di *governance* multilivello, le attitudini e la capacità di *leadership*, oltre i confini della propria struttura dei responsabili dei vari soggetti pubblici e privati coinvolti. Tutto ciò ha profonde conseguenze sulle forme di governo e il *policy making*, in direzioni verso le quali spingono anche altre tendenze.

2.2 Il ruolo e l'autonomia delle policy locali: città e *policy making*

La rilevanza del tema in questione non deriva solo dalla constatazione dell'importanza della centralità della "questione urbana", dall'individuazione di una nuova "priorità delle città" nella gerarchia di rilevanza delle *policy*. Il tema delle nuove forme di governo delle città si inserisce nella crisi del modello europeo occidentale di *policy making*, testimoniato da osservatori, sondaggi di opinione, disaffezione politica, ecc., ma anche dalle difficoltà di elaborazione di politiche efficaci rispetto ai problemi all'ordine del giorno. In tale crisi il livello politico, istituzionale, di *policy making* locale rimane in tutta Europa il più legittimato.

Tale difficoltà, ha probabilmente a che vedere anche con la crisi del modello di trasmissione dell'autorità. In fondo le diverse e numerose riforme amministrative e istituzionali, avviate con modalità spesso differenziate nei diversi paesi, con esiti per altro molto diversificati, derivano non solo (e probabilmente non in primo luogo) da esigenze di razionalizzazione e di eliminazione di sprechi, connesse alle ristrettezze di bilancio, ma soprattutto dal bisogno di rilegittimare l'azione pubblica agli occhi dei cittadini⁴².

Le città e le loro istituzioni si trovano, quindi, a dover assolvere non solo al compito di erogare servizi, ai cittadini, alle imprese, alla collettività, con modelli organizzativi appropriati. Ma emerge con sempre maggiore chiarezza la richiesta da parte di cittadini, imprese e soggetti collettivi che le città elaborino e implementino politiche in diversi ambiti (spesso poco attinenti alle loro competenze istituzionali: dalla sicurezza allo sviluppo economico), e che comunque partecipino diversamente al *policy making*, quanto meno territoriale.

L'elaborazione di una *policy* inizia con il processo di formulazione dei problemi. E qui si pone immediatamente l'interrogativo su chi e come definisce i problemi da affrontare (i

⁴² Si veda il recente volume di Butera F. e Dente B., *Change Management nelle pubbliche amministrazioni: una proposta*, Franco Angeli, Milano, 2009, che contiene un bilancio del ciclo di riforme 1991-2007 e l'analisi critica di alcuni casi stranieri di particolare interesse e rilevanza.

politici, gli *stakeholders*) e quale sia l'arena più rilevante nella fissazione dell'agenda politica. Contemporaneamente, poiché è noto che la soluzione di un problema dipende, in primo luogo, dalla sua definizione iniziale, occorrerebbe chiarire quale rapporto esista tra definizione esperta dei problemi e consenso dei cittadini. Ovviamente fa parte della definizione di un problema che necessita di una *policy* adeguata la valutazione degli interessi in gioco, su diverse scale: non è detto che si tratti di una prerogativa esclusiva dei rappresentanti eletti dei cittadini.

Nella fase di elaborazione delle soluzioni e di valutazione, tra diverse alternative, risultano ancora una volta cruciali risorse cognitive e di competenza, spesso distribuite tra più attori. Nella fase vera e propria di decisione, come nelle fasi precedenti, possono essere possibili, convenienti, desiderabili modelli "inclusivi": anche la gestione di tali processi richiede, come si è visto nei capitoli precedenti, competenze specifiche.

Attuazione e implementazione di una *policy* sono usualmente considerate compito prevalente, se non esclusivo, delle burocrazie, che svolgono nei fatti in questa fase un consistente ruolo politico.

In buona sostanza il peso del *policy making* a livello locale è andato aumentando nel corso degli anni e gli attori di tale processo sono sempre di più anche i quadri delle burocrazie pubbliche, che apportano al processo (con tutti i limiti e le contraddizioni ben note) le competenze specifiche di dominio. Tale tendenza è destinata a crescere, come cresce la tendenza al pluralismo istituzionale, poiché "la presenza di una rete di soggetti autonomi e interdipendenti... arricchisce il sistema di governo e lo aiuta a risolvere i problemi caratterizzati da conflitto sugli obiettivi e incertezza sulle soluzioni, che costituiscono la regola delle politiche pubbliche contemporanee"⁴³.

2.3 Integrazione tra i livelli di governo e indicazioni delle esperienze di federalismo

Le *policy* si realizzano sempre di più in contesti intergovernativi: raramente la soluzione di un problema collettivo dipende da un unico soggetto istituzionale. Esiste un problema di scala appropriata delle politiche che a seconda della natura dei problemi consiglia di affrontarli ad un determinato livello territoriale: ad esempio, i servizi alle persone vicino al livello in cui i cittadini vivono, le grandi infrastrutture ad un livello territoriale macro. Non sempre le competenze formali, gli assetti di potere e le risorse corrispondono a questa teorica appropriatezza, e questo disallineamento viene affrontato con una progressiva contrattualizzazione delle relazioni intergovernative.

Le esperienze di federalismo, al di là dei diversi modelli messi in atto, dimostrano che il successo in termini di *policy* delle esperienze federali richiede una forte collaborazione interistituzionale. Non solo, ma affinché tale collaborazione si realizzi e sia efficace, le

⁴³ Dente B., Governare in un contesto federale: quali lezioni per la transizione italiana?, in AA.VV., Governare con il federalismo, Fondazione Agnelli, Torino, 1997.

indicazioni che provengono dai Paesi a “federalismo realizzato” tendono comunque a porre l’accento sul ruolo indispensabile di una forte e competente burocrazia professionale.

Infatti perché si sviluppi una “diplomazia intergovernativa” sono necessarie buone relazioni politiche, ma conta anche il merito dei problemi – e quindi le competenze – e la stabilità del sistema di relazioni (indispensabile per sviluppare un clima di fiducia, prerequisito, a sua volta, di qualsiasi forma di cooperazione): perlopiù, tale stabilità può essere assicurata dalla burocrazia.

“Un elemento chiave nella costruzione di un sistema efficace di relazioni intergovernative è costituito dall’esistenza, a tutti i livelli, di forti burocrazie, capaci di dialogare tra di loro sulla base di valori condivisi di professionalità ed efficienza”⁴⁴. Condurre a livello burocratico almeno una parte delle relazioni intergovernative ha anche l’effetto di evitare che tutti i conflitti assumano immediatamente un significato politico, con la conseguenza che in molti casi risulta elettoralmente più conveniente non raggiungere accordi, specie in presenza di governi locali di colore politico diverso ai diversi livelli istituzionali. Spesso le negoziazioni si realizzano in più fasi, in un arco di tempo prolungato: la teoria dei giochi ci ha insegnato come per consentire alla fiducia di crescere e di dare risultati in termini di cooperazione, occorre tempo, stabilità nelle relazioni e pazienza: è più facile che ciò si realizzi tra le burocrazie, che tra esponenti politici soggetti ad una minore stabilità.

3. MODELLI ORGANIZZATIVI E RUOLI-CHIAVE

Le esperienze di successo di cooperazione intergovernativa (e il governo urbano è inevitabilmente un problema interistituzionale) negli USA, inducono ad enfatizzare il ruolo del “manager intergovernativo”, le sue competenze ed i comportamenti concreti⁴⁵. Comportamenti, attitudini, competenze professionali dei ruoli-chiave rivestono una rilevanza enorme nello sviluppo di sistemi di cooperazione interistituzionale.

Ma altrettanto rilevanti risultano i modelli organizzativi di gestione delle relazioni intergovernative. Da questo punto di vista la letteratura sulle reti organizzative e le reti di imprese può fornire qualche utile indicazione.

Le reti organizzative sono forme di organizzazione basate su un nuovo paradigma: sono un insieme specificato e interconnesso di strutture tecnologiche, burocratiche, economiche, sociali e culturali che sviluppano processi comuni e che si possono sviluppare e progettare intenzionalmente.

Gli elementi costitutivi della rete organizzativa in ogni caso sono:

- a) i processi (interfunzionali, interaziendali e interistituzionali) che attraversano imprese e unità organizzative diverse;

⁴⁴ Dente B., *Governare in un contesto federale: quali lezioni per la transizione italiana?*, cit.

⁴⁵ Bardach E., *Getting Agencies to Work Together*, Brookings Institution, Washington, 1998.

- b) la valorizzazione che avviene attraverso una doppia catena del valore: il valore economico e il valore sociale;
- c) i “nodi” vitali, capaci cioè di sopravvivere e prosperare autonomamente: “nodi produttivi” (imprese, unità organizzative, ruoli professionali) e “nodi istituzionali” (enti pubblici, comuni, scuole, gruppi sociali) che operano nella stessa “arena decisionale”;
- d) i legami deboli e forti che connettono tali nodi (scambi economici, procedure, informazioni, comunicazioni, relazioni sociali, rapporti di potere, ecc.);
- e) le strutture multiple che devono essere fra loro coerenti e adatte alle strategie e alle sfide (gerarchia, mercato, sistema informativo, sistema telematico, sistema di *knowledge management*, strutture sociali, strutture politiche, ecc.);
- f) le proprietà operative peculiari: come i nuovi sistemi decisionali, di regolazione dei conflitti, di rafforzamento dell’appartenenza alla rete, ecc. Il più importante dei sistemi operativi è il sistema di governo (*governance system*).

Le reti organizzative governate in particolare sono:

- orientate verso una comune strategia;
- governate sulla base di obiettivi condivisi e verificati;
- strutturate e relativamente stabili.

Le reti organizzative governate dispongono di sistemi operativi:

- sistemi di pianificazione e controllo;
- sistemi di progettazione e innovazione;
- sistemi di monitoraggio;
- sistemi per la condivisione delle conoscenze tra i nodi e tra la Rete e il contesto esterno.

Questi brevi e schematici richiami al tema delle reti organizzative consentono di sottolineare due aspetti molto rilevanti ai nostri fini. Il primo è che la rete, la cooperazione interistituzionale sono “costruite” dalla *governance*; il secondo riguarda i ruoli e le competenze-chiave che possono favorire lo sviluppo della *interagency collaborative capacity*⁴⁶.

L’esperienza della pianificazione strategica delle città suggerisce un metodo e un percorso di successo per sviluppare una *governance* interistituzionale, multilivello e ovviamente multiattore. Tali esperienze non possono naturalmente essere riprodotte meccanicamente, ma possono fornire un utile riferimento.

Il percorso svolto, da gran parte delle esperienze descritte, prevede la redazione di un’agenda strategica della rete che possa rappresentare un efficace strumento di governo e

⁴⁶ Bardach E., *Getting Agencies to Work Together*, cit.

di sviluppo strategico dell'intera area interessata, secondo un approccio di pianificazione strategica. L'agenda dovrà prevedere:

- l'individuazione dello scenario condiviso di medio-lungo periodo;
- l'individuazione dei programmi, progetti e percorsi d'azione per conseguire gli obiettivi proposti;
- la costruzione di meccanismi di *governance* a scala delle realtà e delle istituzioni coinvolte;
- l'individuazione di sistemi di monitoraggio per il governo strategico;
- la creazione di strutture organizzative *ad hoc* su specifiche funzioni e progetti.

Con l'espressione *interagency collaborative capacity (ICC)* si intende la competenza-chiave del "manager intergovernativo". Il prerequisito di tale competenza è la capacità di concettualizzare i problemi da affrontare in modo "olistico", superando l'ottica ristretta dell'ambito d'intervento proprio della singola struttura. Il *manager* intergovernativo assembla "pezzi" di diversi processi e organizzazioni, un po' come un *carpentiere*, valutando, di volta in volta, le risorse disponibili nelle diverse strutture, le opportunità presenti, le linee di minor resistenza prevedibili, sempre in vista degli obiettivi da raggiungere. Egli adatta risorse e processi, tenendo conto delle specificità locali e delle peculiarità di ogni organizzazione. Ha un forte senso della scommessa da giocare, della sfida da sostenere e vincere.

4. LE DIFFICOLTÀ DEL CASO ITALIANO: IL RITORNO DEL MODELLO ASSESSORILE E L'INCERTA EVOLUZIONE DEL MODELLO DI DIRIGENZA

Il caso italiano è segnato da due tendenze, che hanno operato in modo talvolta contrastante sui temi oggetto della nostra riflessione.

Da un lato, a partire dal decreto 29/93 e seguenti, la cosiddetta separazione tra politica e amministrazione, tra indirizzo e gestione ha portato ad un'indubbia valorizzazione del ruolo della dirigenza e all'affermazione di un suo ruolo autonomo. Dall'altro, nelle città (e nelle Regioni), l'elezione diretta del Sindaco ha contribuito ad una forte rilegittimazione della politica locale, rafforzando il ruolo della politica a livello locale. Insieme all'introduzione della figura del direttore generale, tutto ciò ha contribuito a creare un rapporto diretto tra burocrazia e vertice politico, in larga misura prescindendo dal rapporto con la Giunta e il Consiglio comunale. In un mondo ideale, nel quale la politica si è rinnovata e la burocrazia ha fatto ammenda dei propri vizi originari, tutto ciò avrebbe potuto creare "il migliore dei Comuni possibili".

In realtà:

- la capacità, la volontà e la convenienza della politica ad operare sulla base di atti di indirizzo e a sviluppare processi di programmazione e controllo sono tutte da

dimostrare; al contrario, la politica ha cominciato ben presto a presentare i propri conti, anche perché il “miglior” governo, forse assicurato dal modello appena tratteggiato, non necessariamente garantisce il massimo consenso dei cittadini;

- la burocrazia locale è partita da una situazione di forte debolezza, per le modalità di selezione prevalenti e i percorsi di carriera nei fatti sviluppati; la dirigenza poi ha puntato in molti casi più ad utilizzare questa fase per consolidare i propri privilegi corporativi, piuttosto che per sviluppare competenze e responsabilità;
- le norme per l’attribuzione degli incarichi (e la stessa figura del direttore generale) hanno spesso finito per essere utilizzate non solo per aumentare il rapporto fiduciario tra vertice politico e top management dei Comuni, ma per allargare gli ambiti della negoziazione politica nell’attribuzione dei ruoli chiave in un comune.

A questo si aggiunge un cambiamento significativo nelle modalità di selezione della classe politica locale, che in assenza del *cursus honorum* un tempo consolidato nei partiti tradizionali, spesso si trova a ricoprire incarichi di responsabilità senza un retroterra di esperienze e competenze amministrative consolidate. Malgrado questo, una serie di segnali “deboli”, difficilmente documentabili, ma non per questo da prendere meno in considerazione, tendono a far pensare ad un ritorno del “modello assessorile”, che riafferma il “primato della politica”: i modelli organizzativi degli Enti locali tendono a coincidere con la struttura delle deleghe assessorili e la politica interviene sempre più frequentemente nelle decisioni operative non solo con “indirizzi”.

Non è detto che questo rappresenti solo una difficoltà per l’affermarsi di modelli di cooperazione interistituzionale e per l’efficacia delle “politiche contrattate”, anche se vale quanto sopra richiamato sulla necessità di una forte burocrazia per l’affermarsi di sistemi efficaci di *governance* multilivello.

Bibliografia ragionata

Alla luce delle riflessioni fatte nelle pagine precedenti, si riporta una rassegna dei maggiori contributi bibliografici che concorrono a supportare le considerazioni delineate nei paragrafi precedenti e che, nel ragionamento complessivo, cercano di mostrare come la *governance* non si risolva in una semplice applicazione di un “precetto” nuovo, ma implichi un processo di elaborazione e rielaborazione dei significati che emergono dal processo interattivo.

Coalizioni di attori e politiche pubbliche

La teoria della “city as a growth machine”

Logan J.R., Molotch H.R., *The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place*, in *The American Journal of Sociology*, Vol. 82, n. 2 (Sep., 1976), pp. 309-332, 1987.

I teorici della *growth machine* sono tributari di una visione elitista⁴⁷, secondo la quale, all’interno di una società, sono poche le persone che prendono le decisioni fondamentali. Essi sottolineano come nel mondo capitalistico avanzato⁴⁸ molte politiche urbane siano state costruite attraverso coalizioni di interessi *place-dependent*, che ritengono di poter trarre benefici, diretti o indiretti, dalla crescita urbana. Il riferimento di tali gruppi sono i proprietari fondiari e immobiliari, più o meno sostenuti dai governi locali. Il modello presuppone un’aggregazione di interessi di tipo selettivo e focalizzato intorno ad una concezione di crescita che fa perno sull’incremento dei valori fondiari e delle rendite urbane. Pur presentando elementi significativi nell’analisi dei meccanismi costitutivi del potere in campo urbano, il modello sembra attribuire un peso eccessivo alla capacità dei singoli nell’innescare processi di cambiamento e sottovaluta il ruolo dei vincoli politici all’azione individuale.

La teoria dei “regimi urbani”

Stone C., *The politics of urban development*, edited by Clarence N. Stone and Heywood T. Sanders, University Press of Kansas, Lawrence, 1987.

L’ipotesi è che il potere urbano sia concentrato nelle mani di chi controlla gli investimenti. Tuttavia, la differenza rispetto alla teoria della *city as a growth machine*, risiede nel fatto

⁴⁷ Tra i contributi rilevanti, si vedano Mosca G. (1896), Pareto V. (1916), Michels R. (1911), Hunter F. (1953) e Mills Wright C. (1956)

⁴⁸ Le analisi si svolgono prevalentemente negli Stati Uniti.

che tale controllo richiede un negoziato complesso fra molteplici attori, principalmente imprenditori e leader politici eletti, in grado di costruire e replicare una maggioranza elettorale.

La teoria dei regimi urbani attribuisce un peso rilevante agli interessi economici locali in ordine alla formazione delle politiche pubbliche, ma focalizza la sua attenzione sul processo attraverso il quale attori governativi e non governativi possono raggiungere i propri obiettivi e, al tempo stesso, rendere più stabili le loro relazioni. Il modello non ignora, quindi, il ruolo dell'economia nell'influenzare la formulazione delle politiche pubbliche, ma attribuisce alle forze politiche urbane un certo grado di autonomia, riconoscendo che una complessa geometria di interazioni determina chi vince e chi perde nelle città.

Come nel caso di Logan e Molotch, la teoria dei regimi urbani tende ad assumere la dimensione municipale come ambito pertinente delle politiche di sviluppo, limitando la gamma di soggetti entro cui possono prendere forma le reti sociali protagoniste dell'azione collettiva.

Modelli di *governance* urbana

Le Galès P., *Du gouvernement à la gouvernance urbaine*, in *Reveu française des sciences politiques*, 45, 1, pp. 57-95, 1995.

Secondo l'autore, la *governance* urbana si configura come una forma specifica di organizzazione dell'azione collettiva che si fonda sulla costruzione di partenariati orientati al raggiungimento di un obiettivo definito congiuntamente. In questo modello, il ruolo dell'attore pubblico si ridefinisce: da un ruolo decisionale e regolativo, svolto attraverso processi di governo, verso un ruolo di *pilotage* delle interazioni fra i soggetti.

Considerando tali aspetti, Le Galès definisce la *governance* urbana (e territoriale) come "capacità di integrare e dare forma agli interessi locali, alle organizzazioni, ai gruppi sociali e, contemporaneamente, capacità di rappresentarli all'esterno, di sviluppare strategie più o meno unificate in relazione al mercato, allo Stato, alle altre città e agli altri livelli di governo".

Secondo l'autore, essa appare caratterizzata dalla compresenza di sei dimensioni:

- il ruolo nuovo dell'azione pubblica. Il soggetto pubblico sviluppa la capacità di entrare in relazione con altri soggetti, sostituendo alle forme autoritative di regolazione procedure di tipo concertato;
- gli obiettivi dell'azione, che si definiscono in relazione alle specificità dei luoghi e nel corso dell'interazione fra i soggetti che partecipano all'azione stessa;
- l'orientamento alla strategia dell'azione di *governance*, che connette singole azioni e progetti all'interno di una *visioning* complessiva del territorio;

- l'integrazione interna degli attori al fine di elaborare una strategia condivisa;
- l'integrazione esterna, intesa come capacità di un territorio di rappresentarsi nei confronti dello Stato, dell'Unione Europea e di altre collettività locali;
- la territorializzazione dell'azione collettiva, nel senso che il territorio è chiamato a svolgere il ruolo di operatore attivo della regolazione.

Rispetto alle teorie precedenti, le azioni di *governance* sono, quindi, territorializzate in quanto:

- si esercitano su territori infra-nazionali, non delimitati secondo le tradizionali partizioni amministrative;
- sono connesse alle caratteristiche sociali, politiche ed economiche dei diversi sistemi locali.

***Government* come nuovo ruolo delle élite politiche locali**

Bobbio L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, GLF editori Laterza, Roma, 2002.

Bobbio mostra che esistono quasi tanti modelli quanti sono i Paesi che si sono di volta in volta misurati con il tema del *local government*, modelli che rispondono a esigenze varie: un miglior rendimento dell'amministrazione; la necessità di far partecipare i cittadini alle decisioni; un maggior o minor grado di legittimità dei governanti locali; le estensioni delle reti di *governance*. Secondo Bobbio, i territori periferici definiscono i loro rapporti con il centro avvalendosi, da un lato, delle proprie tradizioni specifiche e, dall'altro, della capacità di modificare il rapporto a seconda delle mutate condizioni in cui vengono a trovarsi. Questi rapporti sono in continua evoluzione (anche e soprattutto normativa) praticamente ovunque. L'Italia è perfettamente in linea con questa tendenza, proponendo anch'essa una propria via alla strutturazione dei rapporti tra stato e regioni o tra stato e comuni. Una linea comune può essere rintracciata nella tendenza per tutti i governi locali a rafforzare il potere esecutivo emancipandolo dalle assemblee. Sindaci e city manager, per la prima volta, passano attraverso una competizione elettorale diretta, acquistando una legittimità che prima non avevano e quindi una notevole forza rispetto alle altre istituzioni (il consiglio comunale in primo luogo). Questa nuova legittimità "forte" degli esecutivi locali si riflette anche nei loro rapporti con le istituzioni sovraordinate, dalle regioni all'Unione europea, passando per lo stato nazionale. I governi locali, quale che sia la loro forma, potranno quindi essere sempre più rilevanti non solo nella costruzione e nella formulazione delle *policy* locali ma anche, per quel che riguarda, i grandi assetti nazionali e transnazionali. Il travaso del personale politico dalle città ai parlamenti o agli esecutivi nazionali dimostrerebbe ulteriormente l'accresciuta importanza della dimensione locale.

Ruolo delle città e *governance* urbana

Le Galès P., *European Cities, Social Conflicts and Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

La ridotta capacità dello Stato a strutturare i flussi e a organizzare le istituzioni fa sì che le città assurgano a potenziali livelli di organizzazione della società. Secondo Le Galès, quindi, le città europee possono essere considerate come attori collettivi, che reagiscono agli *input* provenienti dall'esterno. Nelle città si strutturano modalità di *governance* in cui le strategie di attori individuali e collettivi – pubblici e privati – contribuiscono al divenire della città stessa, che assurge a nuovo attore politico-economico all'interno degli stati. Tale rinascita è guidata – spiega l'autore – da numerosi fattori: rafforzamento della metropolizzazione, processi di europeizzazione e globalizzazione, nuove politiche urbane e regionali dell'Unione Europea, che spingono verso la territorializzazione delle stesse.

In tale contesto, i governi urbani rivestono un ruolo centrale come “luoghi” di conflitto e di regolazione. L'autore attribuisce la loro rinnovata importanza a diversi fattori, la cui incidenza relativa è differente nelle diverse nazioni analizzate:

- vincoli finanziari più stretti;
- riorganizzazione e professionalizzazione delle municipalità;
- privatizzazione dei servizi, che rafforza le relazioni orizzontali dei governi urbani.

A conferma della poliedricità del concetto di *governance*, l'autore mostra come ogni città analizzata nel testo rappresenti il risultato singolare di forme di integrazione e di rappresentazione esterna, di rapporti sociali, culturali e di élite politica. Ciascuna città è caratterizzata, infatti, da peculiari condizioni strutturali in rapporto al mercato, allo Stato e alla società civile, oltre che da un'identità più o meno affermata. Ciò rende difficilmente replicabile un modello di *governance* da un contesto ad un altro.

Governance urbana e sviluppo locale

Crouch C., Le Galès P., Trigilia C., Voelzkow H., *Local Production Systems in Europe. Rise or Denise?*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

L'ipotesi di fondo è che nelle società avanzate ricorrano forme alternative di produzione manifatturiera che superano il modello della grande impresa verticalmente integrata. Per svilupparsi, tali imprese hanno necessità di utilizzare beni e servizi di varia provenienza, dalla conoscenza dei mercati di sbocco alle competenze del capitale umano.

Qualora tali beni e servizi siano disponibili all'interno di un contesto geografico specifico, essi diventano beni collettivi locali per la competitività, ossia vantaggi competitivi che le singole imprese non sarebbero in grado di produrre singolarmente, ma che divengono cruciali in un'ottica di sistema. Una qualche forma di intervento pubblico può, quindi,

condurre a soluzioni più efficienti per le imprese, ma la produzione pubblica di tali beni non può essere considerata l'unica opzione.

In tale contesto, l'approccio della *governance* – ossia l'analisi attraverso le diverse modalità di regolazione dell'economia locale – permette di far emergere le differenze fra le diverse economie locali sulla base del modo attraverso cui esse forniscono alle imprese beni collettivi per la competitività. Emerge, quindi, come la *governance* costituisca un processo indispensabile alla competitività dei territori, ma anche come non esista un idealtipo preferibile di *governance* locale, in quanto ciascuna forma presenta elementi di debolezza. Per quanto riguarda la regolazione basata sul mercato, il punto di debolezza è rappresentato dalla mancanza di attori in grado di sfruttare al meglio le opportunità di mercato; la regolazione comunitaria e quella gerarchica sono eccessivamente caratterizzate da legami forti; l'assenza di legami con gli imprenditori e con il mercato, infine, costituisce l'elemento di debolezza della regolazione tramite l'istituzione pubblica. Le forme teoriche della *governance* non trovano, quindi, riscontro nella realtà, la quale è caratterizzata, invece – nei casi di successo – da una combinazione delle diverse forme tale da produrre configurazioni innovative.

Modelli di *governance* urbana e pianificazione strategica

Perulli P., *Piani strategici. Governare le città europee*, Franco Angeli, Milano, 2004.

Il testo fornisce una cornice teorica per interpretare i diversi tipi di politiche, che assumono forme diverse.

Tra queste, la pianificazione strategica spicca come nuova forma di *governance* e di costruzione condivisa dell'idea di città, ormai delineabili come attori cruciali all'interno dei processi di governo. L'autore pone in rilievo l'attitudine della pianificazione strategica a porsi quale strumento efficace per il governo di società complesse. L'argomentazione è sostenuta sia attraverso l'analisi di casi, sia attraverso l'elencazione di connotazioni puntuali di carattere astratto:

- la platea degli attori è molto ampia, e coincide quasi con la società locale organizzata;
- le arene partecipative “costringono” gli attori a dichiarare le proprie preferenze, riducendo le forme di negoziazione occulte e bilaterali;
- la variabile di medio-lungo termine del piano allunga la vista di attori istituzionali miopi e consente di direzionare le aspettative degli agenti in una direzione favorevole al raggiungimento degli obiettivi di *policy*;
- la pianificazione strategica è essenzialmente un processo di apprendimento sociale, il cui esito è aperto e ricorsivo.

Alla luce di questi profili, lo slittamento dalla logica della vecchia programmazione è netto: si passa da una razionalità volta al raggiungimento di fini predeterminati, ad obiettivi che emergono nel corso dell'azione, ossia una razionalità di tipo *processuale*.

Pianificazione strategica e democrazia deliberativa

Bobbio L., *A più voci: amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, Roma, 2004.

In quest'opera, Bobbio esamina i vantaggi generati dai processi decisionali inclusivi, i quali possono essere esaminati su due piani diversi: sul piano del contenuto delle decisioni e sul piano delle relazioni tra gli attori che essi sono in grado di mettere in moto.

Tali processi sono, quindi, in grado di produrre:

- decisioni migliori;
- creazione di beni relazionali; in altri termini, *capitale sociale*.

L'aspetto riguardante l'incremento del capitale sociale pare essere l'effetto più indiretto ma anche il più rilevante, in ultima analisi. Il capitale sociale è costituito dai legami di cooperazione e fiducia, che sussistono in un certo ambito sociale. Questi legami (come lo stesso termine capitale indica) costituiscono un patrimonio, che è in grado di produrre frutti nel futuro. Più il capitale sociale è esteso (ossia, migliori sono le relazioni tra gli attori) e più è probabile che nascano in futuro iniziative cooperative per risolvere i problemi comuni. Il lavoro in comune, infatti, crea legami, avvicina i linguaggi, abitua persone che provengono da ambienti diversi a confrontarsi tra di loro e a tener conto delle reciproche esigenze. Un processo inclusivo, quindi, non è importante soltanto per la specifica questione che è in grado di affrontare, ma anche per i beni relazionali che riesce a generare e che potranno continuare a dare frutti anche dopo che quel processo decisionale sarà concluso. Resta sullo sfondo la questione, implicita, relativa al miglioramento delle competenze della burocrazia pubblica.

Bobbio L., (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Rubettino Editore Srl, <http://funzionepubblica.it>, 2007.

L'analisi delle pratiche partecipative in Italia pone in evidenza come in quasi tutti i contesti – per l'esattezza 14 su 18 analizzati – hanno fatto ricorso a professionisti esterni per lo svolgimento di attività di progettazione dei processi, di animazione territoriale, di conduzione dei gruppi, di mediazione, di facilitazione. Il ricorso così pervasivo a queste figure professionali è strettamente collegato all'adozione, sempre più frequente, di metodologie sofisticate che richiedono specifiche competenze. La partecipazione non è più soltanto una questione di volontà o di scelta politica (da parte delle amministrazioni), ma è anche un'arte che deve essere posseduta, trasmessa e messa in pratica. Senza questo saper

fare organizzativo e relazionale, la partecipazione rischierebbe di ridursi a una istanza velleitaria.

La domanda che ci si pone è se questa *expertise* debba rimanere esterna alle amministrazioni o non possa o debba essere internalizzata (anche alla luce delle ricorrenti polemiche sull'abuso delle consulenze). La risposta è positiva, nel senso che sarebbe auspicabile che le amministrazioni investissero in questa direzione, per arricchire la professionalità dei propri funzionari più frequentemente coinvolti nella pratiche partecipative. Questa possibilità ha tuttavia un limite nel fatto che i progetti partecipativi hanno per lo più, per ogni singola amministrazione, un carattere sporadico.

Governance e processi di innovazione del capitale istituzionale

Schön D.A., *The Reflexive Practitioner*, Basic Books, New York, 1983.

A livello epistemologico, il testo di Schön rappresenta un riferimento fondamentale – trasferibile, per analogia, all'azione delle burocrazie e dei governi locali – per illustrare il modo in cui i professionisti, nella realtà operativa, affrontano la soluzione dei problemi.

Riflessione sull'azione mentre essa si svolge può essere un modo efficace per attivare processi incrementativi dei livelli di consapevolezza, di decisionalità e di responsabilità professionale che consenta ai professionisti di ripensarsi non più come risolutori di problemi strumentali ma come artefici creativi e “riflessivi” del proprio agire, delle proprie scelte e delle proprie mosse nei contesti di pratica visti come campi di esperienza problematica da esplorare, indagare, trasformare, attraverso l'esercizio di una “abilità artistica” connotata da competenze emergenti in situazioni uniche, incerte, conflittuali.

La tesi è rilevante in quanto l'apprendimento collaborativo, che produce conoscenza per l'azione, non si concretizza mettendo semplicemente insieme un certo numero di persone, facendole ascoltare e comunicare reciprocamente. In sintesi, perché si possa attivare il modo di essere del professionista riflessivo, che costituisce un presupposto per la creazione di modelli organizzativi autoapprendenti, Schön propone:

- la riflessione nel corso dell'azione, ossia conoscere nel corso dell'azione e attraverso l'azione;
- la conversazione riflessiva con la situazione.

Il professionista riflessivo è, in sostanza, colui il quale, nell'agire professionale, si pone come ricercatore e, grazie a tale atteggiamento, accresce conoscenze e competenze, riflettendo nel/sul suo agire professionale all'interno di un processo che è ricorsivo e incrementativo. L'approccio ha dei riflessi importanti anche (e soprattutto) in ambito organizzativo, in quanto, come spiega Schön, l'idea di pratica riflessiva s'intreccia con

quella di apprendimento organizzativo: apprendimento organizzativo e pratica riflessiva sono complementari.

Celino A., *Apprendimento collaborativo e azione organizzativa nella pianificazione*, in Urbanistica Informazioni, INU Edizioni, n. 120, pp. 111-118, 2003.

L'articolo trae spunto dall'esperienza di pianificazione territoriale ed evidenzia come, in ambiti organizzativi complessi, sia importante il legame esistente tra decisione e risposta organizzativa, intesa, quest'ultima, come l'insieme delle modificazioni conseguenti all'apprendimento degli attori coinvolti, di cui l'azione è la manifestazione più evidente.

L'apprendimento che si osserva in alcuni laboratori di pianificazione partecipata e comunicativa è un processo di costruzione e cambiamento della conoscenza di base esistente, che si realizza sia attraverso l'interazione tra gli individui sia tra questi e le loro strutture organizzative. L'analisi empirica testimonia l'attività di continuo *re-framing* individuale e di gruppo, che si manifesta durante i molteplici incontri-interazioni fra le diverse conoscenze in campo ("semplici" partecipanti, progettisti, facilitatori). Il problema è, quindi, quello di stimolare: la comunicazione che rinforza la conoscenza specifica di un gruppo e la comunicazione che migliora la capacità del gruppo di tenere conto della conoscenza di altri gruppi. Ciò presuppone, tuttavia, lo slittamento verso ambienti (o comunità di pratica) a bassa formalizzazione, che vanno, quindi, riconosciuti e stimolati.

Bonaretti M., *Governo locale e innovazione organizzativa: le amministrazioni in trasformazione*, in RU-Risorse umane nella pubblica amministrazione, n. 2, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2005.

L'articolo sostiene la tesi secondo la quale, attualmente, esiste uno scarto tra le esigenze emergenti di governo (comporre il conflitto sociale, governare le interdipendenze, rappresentare la comunità, ecc.) e gli attuali assetti organizzativi, le logiche di *management* e le competenze professionali presenti negli Enti.

La questione di fondo è che i modelli organizzativi e di *management* attualmente in atto nelle amministrazioni agiscono in modo *parallelo e indipendente* rispetto alle politiche pubbliche previste dagli amministratori, e sembrano non tenere conto di queste. Mentre i programmi di mandato dei Sindaci e dei Presidenti neo eletti sono sempre più orientati ad assicurare un governo complessivo della comunità (*governance* territoriale), i modelli organizzativi e le strategie manageriali in corso sono, invece, focalizzate verso la produzione efficace ed efficiente dei servizi pubblici. In altre parole, si potrebbe definire l'attuale paradigma di *management* come centrato sull'ottimizzazione dell'organizzazione aziendale (*corporate*), anziché sulla soluzione dei problemi collettivi (*policy*).

In questa situazione occorre, allora, ripensare le modalità di impiego delle leve di *management*, riportando al centro dell'attenzione non solo il cliente-utente dei servizi, ma il cittadino membro della comunità. Ciò che viene sottolineato è come tali prospettive vadano affrontate per tempo, cercando di investire su competenze e modelli capaci di anticipare i mutamenti strategici ed assicurare, in tal modo, alle amministrazioni le condizioni organizzative necessarie a rendere tali mutamenti sostenibili quando diverranno improcrastinabili. In questo senso, dunque, il problema da affrontare per ogni governo locale è come attuare un riorientamento strategico, assicurando tempestivamente una transizione organizzativa senza traumi per le amministrazioni e per la vita delle comunità. Dall'analisi di una serie di casi, emerge come i soggetti preposti a definire nel merito i problemi collettivi da affrontare, a formulare le diverse alternative di intervento, a valutarne la fattibilità tecnica e gestionale, siano, sempre più di frequente *task force* (gruppi di consulenti), esterne all'amministrazione. Questa prassi apre una serie di questioni fondamentali. In primo luogo è scarsa la legittimazione esterna ad intervenire di queste figure, spesso a cavallo tra un ruolo di consulenza professionale vera e propria e uno suppletivo dell'amministrazione, con evidenti confusioni e ambiguità nei rapporti con l'esterno. In secondo luogo il patrimonio di relazioni istituzionali che si sviluppano nell'ambito di tali iniziative non divengono patrimonio dell'amministrazione, non si trasformano cioè in un investimento in capitale sociale riutilizzabile dall'amministrazione.

Il caso francese di Grand Lyon

Come emerge dall'analisi della letteratura disponibile, la questione relativa ai processi cognitivi che si producono all'interno dei percorsi di *governance*, e che potrebbero riflettersi sui modelli organizzativi interni agli enti, resta ancora poco esplorata. L'indagine a livello empirico risulta, quindi, un momento essenziale per verificare se la pianificazione strategica resta ancora confinata all'interno delle buone pratiche – e la cui intensità tende a sfumare nel corso del processo – oppure se intervengono, nel corso dell'azione, elementi innovativi che creano le condizioni di continuità e consolidamento dei risultati ottenuti, anche attraverso la creazione di strutture apposite. In assenza di una normativa nazionale che recepisca in modo forte il principio di “comunità urbana” e di partecipazione dei soggetti locali – la previsione costituzionale delle Città metropolitane è rimasta tale – un esempio di rilievo proviene dalla città di Lione, che, attraverso l'applicazione di norme nazionali, si è data la forma di agglomerazione di area vasta, competente in materie specifiche. Inoltre, è attiva un'istituzione permanente di consultazione – il *Conseil de développement* – cui partecipano gli attori locali al fine di discutere e indirizzare il futuro dell'agglomerazione urbana.

L'istituto della *Communauté urbaine* costituisce, in Francia, il più alto grado di cooperazione intercomunale, attraverso cui più comuni gestiscono insieme una parte delle loro funzioni. La legge n. 99-586 del 12 luglio 1999 definisce la *Communauté urbaine* come “un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment [...] un ensemble de plus de 500.000 habitants et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire”⁴⁹.

La *Communauté urbaine de Grand Lyon* comprende 57 comuni, per una popolazione complessiva superiore a 1.300.000 abitanti, e si costituisce con l'obiettivo di pensare e gestire lo sviluppo urbano in termini di agglomerazione.

Le materie in cui esercita competenze sono molteplici:

Servizi: viabilità, distribuzione di acqua potabile e servizi igienico-sanitari, rifiuti;

Urbanistica: elaborazione di documenti di pianificazione (PLU, *schéma directeur*), insediamenti urbani, residenza pubblica, spazi pubblici;

Economia: schema di sviluppo economico del territorio, localizzazione di impresa.

La *Communauté urbaine* è amministrata da un Consiglio composto da 155 membri, designati per 6 anni, in rappresentanza dei 57 consigli municipali dei comuni facenti parte dell'aggregazione.

L'elemento innovativo è costituito dal *Conseil de développement*⁵⁰, organo consultivo composto da 260 membri, ripartiti in 6 collegi. Esso raggruppa gli attori economici, pubblici, associazioni e cittadini scelti sulla base di criteri specifici, rappresentanti della cultura, della ricerca e dell'Università, dell'urbanistica, del mondo sindacale, della solidarietà, dell'educazione e della famiglia. I 6 collegi sono così declinati:

- Attori economici e associazioni socio-professionali;
- Attori pubblici e assimilati;
- Associazioni;
- Rappresentanze dei cittadini;
- Cittadini;
- Soggetti qualificati.

Il *Conseil de développement* si riunisce almeno tre volte l'anno, in sessione plenaria: una per fissare il programma annuale dei lavori, una seconda in cui si effettuano le scelte e una terza di consuntivo. Esso svolge un ruolo rilevante in tutte le questioni relative all'implementazione dei progetti e può esser consultato sulle istanze relative lo sviluppo del

⁴⁹ Loi n. 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, art. 5, comma 1.

⁵⁰ Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire, n. 99-533 du 25 juin 1999.

territorio. Può essere, infine, ascoltato sulle questioni relative all'avvenire dell'agglomerazione, al fine di sottoporre le riflessioni e le raccomandazioni agli organi elettivi.

Stampa Tipografia ATENA s.r.l. – Roma
Via di Val Tellina, 47 - 00151

Finito di stampare nel mese di maggio 2009
Pubblicazione non in vendita