



L. Albrechts, G. Antoniacomi, G. Ashworth, G. Ave, C. Campestrini,
P.M. Delladetsima, M. Detassis, G. Fera, M.C. Gibelli, G. Giovannoni,
R. Innocenti, F. Martufi, F. Moulaert, P. Penasa, M. Turba, T. Werquin

La pianificazione strategica in Italia e in Europa

Metodologie ed esiti
a confronto

a cura di Flavia Martinelli

OASI - Dipartimento di progettazione per la città, il paesaggio e il territorio
dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria

FRANCOANGELI

1118 - Oasi - Dipartimento di progettazione per la città, il paesaggio e il territorio dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria

collana diretta da Manlio Vendittelli

La collana si offre come strumento di lavoro, di aggiornamento e di dibattito per tutti coloro che si interessano alle politiche e alle trasformazioni territoriali.

I mutamenti culturali del nostro tempo riflettono importanti cambiamenti nella domanda sociale; nel governo delle trasformazioni territoriali si pone un'attenzione sempre crescente alla sostenibilità ambientale, alla qualità, alla gestione e valutazione, alla partecipazione. Si rafforzano i campi dell'intervento progettuale con l'integrazione dei saperi: il paesaggio assume sempre di più il valore di sintesi formale dei processi realizzati su cui ricostruire l'identità dei luoghi.

I volumi di questa collana intendono contribuire allo sviluppo di una cultura multidisciplinare che abbia come campo applicativo la storia, l'analisi e la progettazione per la città, il paesaggio e il territorio visti nei loro caratteri di forma e di struttura.

I contenuti, incentrati sulla sostenibilità delle trasformazioni, riguardano un arco che va dalla storia degli insediamenti, alla pianificazione territoriale, all'architettura del paesaggio, al progetto urbano coniugando, nei testi proposti, i valori dell'estetica con quelli dell'economia e dello sviluppo sociale misurati sul valore della sostenibilità.

Il *territorio*, il *paesaggio*, la *città* sono visti come elementi di interazione economico-sociale e funzionale nei processi di trasformazione fisica, nonché luoghi di integrazione e ricongiunzione delle diverse scale e delle nuove istanze del progetto. La riqualificazione dei centri storici e delle periferie, i progetti per il verde urbano e le grandi riserve naturali, i piani strategici e di area vasta sono visti come momento di ricomposizione delle istanze sociali in progetti coerenti di valorizzazione delle risorse locali. La città, il territorio e il paesaggio sono considerati come luogo di identità culturale e civica, risultato di complessi processi di evoluzione storica.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati
possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page
al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

L. Albrechts, G. Antoniacomi, G. Ashworth, G. Ave, C. Campestrini,
P.M. Delladetsima, M. Detassis, G. Fera, M.C. Gibelli, G. Giovannoni,
R. Innocenti, F. Martufi, F. Moulaert, P. Penasa, M. Turba, T. Werquin

La pianificazione strategica in Italia e in Europa

Metodologie ed esiti
a confronto

a cura di Flavia Martinelli

OASI - Dipartimento di progettazione per la città, il paesaggio e il territorio
dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria

FRANCOANGELI

Impaginazione e grafica di Giuseppe Licciardello
Traduzione dall'inglese dei contributi europei a cura di Flavia Martinelli

In copertina: immagine a cura del Centro Stampa d'Ateneo, Reggio Calabria, 2003

Copyright © 2005 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni qui sotto previste. All'Utente è concessa una licenza d'uso dell'opera secondo quanto così specificato:

1. l'Utente è autorizzato a memorizzare complessivamente tre copie digitali dell'opera sul proprio pc o altro supporto sempre di propria pertinenza attraverso l'operazione di download. Non è consentito conservare alcuna copia dell'opera (o parti di essa) su network dove potrebbe essere utilizzata da più computer contemporaneamente;
2. l'Utente è autorizzato a fare uso esclusivamente a scopo personale (di studio e di ricerca) e non commerciale di detta copia digitale dell'opera. In particolare è autorizzato ad effettuare stampe dell'opera (o di parti di essa) sempre e solo per scopi personali (di studio e di ricerca). Sono esclusi utilizzi direttamente o indirettamente commerciali dell'opera (o di parti di essa);
3. l'Utente non è autorizzato a trasmettere a terzi (con qualsiasi mezzo incluso fax ed e-mail) la riproduzione digitale o cartacea dell'opera (o parte di essa);
4. è vietata la modificazione, la traduzione, l'adattamento totale o parziale dell'opera e/o il loro utilizzo per l'inclusione in miscelanee, raccolte, o comunque opere derivate.

A Carolina

Indice

Introduzione , di <i>F. Martinelli</i>	pag. 11
Definizioni e caratteristiche della pianificazione strategica territoriale	» 12
Pianificazione strategica e capitale sociale. Contenuti e processi	» 14
Il contesto storico della pianificazione strategica in Europa	» 15
Alcuni nodi critici e i rischi connessi	» 16
Organizzazione del volume	» 19
Le riflessioni teoriche e metodologiche	» 27
Riferimenti bibliografici	» 30

Parte prima - I casi di studio

1. *Play it again Turin*. Analisi del Piano strategico di Torino come strumento di pianificazione della rigenerazione urbana, di *G. Ave*

Introduzione	pag. 35
1.1. Il contesto del Piano	» 36
1.2. Gli attori	» 43
1.3. Le fasi del Piano e il processo decisionale	» 49
1.4. I contenuti del Piano	» 53
1.5. Gli esiti del Piano	» 57
1.6. Considerazioni conclusive	» 63
Riferimenti bibliografici	» 67

2. Il governo dell'area metropolitana fiorentina tra Piano strategico e piani strutturali, di *G. Giovannoni* e *R. Innocenti*

Introduzione	pag. 68
2.1. La pianificazione come processo aperto interattivo e flessibile	» 69
2.2. Gli attori	» 73
2.3. Il processo di pianificazione	» 74
2.4. I contenuti del Piano	» 80

2.5. Considerazioni conclusive	» 87
Riferimenti bibliografici	» 90
3. Pesaro futuro con vista, di F. Martufi	
Introduzione	pag. 92
3.1. Il contesto	» 94
3.2. Attori e ruoli	» 97
3.3. Il processo di pianificazione e di decisione	» 102
3.4. I contenuti del Piano: aree strategiche, azioni, progetti	» 108
3.5. L'impatto del Piano come processo	» 111
3.6. Alcuni nodi critici	» 115
3.7. Considerazioni conclusive	» 119
4. Trento "Città delle opportunità". Il Piano strategico della città di Trento 2001-2010, di M. Detassis, P. Penasa, C. Campestrini e G. Antoniacomi	
Introduzione: le ragioni del cambiamento	pag. 123
4.1. Il contesto	» 125
4.2. I diversi attori coinvolti e il loro ruolo	» 129
4.3. Le tappe fondamentali del processo di piano	» 133
4.4. I contenuti del Piano: strategie, azioni, misure	» 145
4.5. L'impatto del Piano	» 150
4.6. Alcuni nodi critici	» 152
4.7. Conclusioni	» 153
Riferimenti bibliografici	» 154
5. Euralille: da Pierre Mauroy alla sua città (con amore), di F. Moulaert e T. Werquin	
Introduzione	pag. 156
5.1. Il contesto	» 158
5.2. Gli attori e il <i>network</i>	» 162
5.3. Il processo di pianificazione	» 165
5.4. I contenuti del Piano: strategie e azioni	» 169
5.5. I risultati del Piano (come prodotto e come processo)	» 173
5.6. Considerazioni conclusive	» 177
Riferimenti bibliografici	» 179
6. Può una città olandese diventare italiana? Il cambiamento strategico del cuore di Groningen, di G. J. Ashworth	
Introduzione. Su strategie e tattiche	pag. 181
6.1. Il contesto del cambiamento	» 184

6.2. Gli attori e le ragioni del cambiamento	» 188
6.3. Alla ricerca di un cambiamento strategico: sequenza e contenuti dei piani	» 190
6.4. L'impatto del Piano: crisi e collasso del modello corporativo	» 196
6.5. Considerazioni conclusive	» 200
Riferimenti bibliografici	» 201

7. Il Piano strategico di Praga. L'opportunità e la sfida,

di *M. Turba*

Introduzione	pag. 203
7.1. Il contesto	» 205
7.2. Gli attori, i ruoli e le interazioni	» 209
7.3. Il processo di pianificazione	» 211
7.4. I contenuti del Piano: dai temi alle priorità strategiche	» 215
7.5. L'impatto del Piano	» 222
7.6. Alcuni nodi critici	» 226
7.7. Considerazioni conclusive	» 228
Riferimenti bibliografici	» 230

8. I giochi olimpici ad Atene. Un esperimento di pianificazione strategica dall'alto o un'opportunità mancata?

di *P. M. Delladetsima*

Introduzione	pag. 231
8.1. Il contesto	» 232
8.2. Verso un approccio strategico: il dibattito e gli attori	» 239
8.3. Il processo di pianificazione	» 244
8.4. I contenuti del Piano per i giochi olimpici di Atene 2004	» 247
8.5. L'impatto del Piano: alcune ipotesi	» 252
8.6. Alcuni nodi critici	» 258
8.7. Considerazioni conclusive	» 261
Riferimenti bibliografici	» 262

Parte seconda – Le riflessioni teoriche e metodologiche

9. Alcune riflessioni sul “cosa” e sul “come” della pianificazione strategica,

di *L. Albrechts*

Introduzione. La pianificazione strategica in prospettiva	pag. 267
9.1. Verso una definizione operativa	» 268
9.2. La scelta di uno stile di pianificazione strategica giusto, aperto e creativo	» 269

9.3. I piani a confronto	» 271
Riferimenti bibliografici	» 276
10. La pianificazione strategica fra tradizione e innovazione, di <i>M. C. Gibelli</i>	
Introduzione	pag. 279
10.1. Dalla città industriale alla città post-moderna	» 280
10.2. Le principali tappe della pianificazione strategica	» 284
10.3. Nuovi piani strategici alla prova fra tradizione e innovazione	» 286
Riferimenti bibliografici	» 294
11. Il processo di pianificazione strategica, di <i>G. Fera</i>	
Introduzione	pag. 297
11.1. Pianificazione e razionalità strategica: un modello operativo	» 298
11.2. La pianificazione interattiva: negoziazione, concertazione e partecipazione	» 302
11.3. La pianificazione “strategica comunitaria”	» 306
11.4. Considerazioni conclusive	» 324
Riferimenti bibliografici	» 325
12. Brevi considerazioni conclusive, di <i>F. Martinelli</i>	pag. 328
Gli autori	pag. 336

Introduzione

di Flavia Martinelli

Il termine “pianificazione strategica” è ormai diventato di uso comune nel linguaggio urbanistico; ma, come spesso accade, non sempre con l’appropriato livello di precisione e/o consapevolezza. È, in effetti, un’etichetta ormai applicata in modo disinvolto ad una varietà di esperienze.

L’origine del termine *strategia*, assieme a quello di *tattica*, va ricercato nella scienza militare. Come ha sintetizzato Salzano (2005): “La strategia è finalizzata al lungo periodo, all’intera condotta della guerra; la sua missione è raggiungere il fine ultimo. La tattica è finalizzata al breve periodo, a quel determinato e specifico episodio che è una parte, un segmento di quell’evento più vasto che è il campo della strategia. La strategia è la guerra, la tattica è la scaramuccia, la battaglia, la ritirata. Per vincere una guerra (strategia) si può anche perdere una battaglia o ordinare una ritirata (tattica)”.

La nozione di strategia è stata poi adottata in ambito aziendale. Le imprese elaborano strategie di lungo periodo finalizzate a raggiungere precisi obiettivi aziendali, che perseguono attraverso misure ed azioni di breve periodo. La pianificazione strategica è ormai pratica consolidata nelle imprese contemporanee e tecnica basilare nelle scuole di economia aziendale e di *business administration*.

Dall’economia aziendale il concetto è stato infine traslato alla pianificazione territoriale. In numerose città d’Europa, a partire dagli anni ’80 e soprattutto negli anni ’90, sono state sperimentate nuove procedure di pianificazione urbana, che travalicano gli strumenti urbanistici tradizionali – di tipo vincolistico e centrati essenzialmente sulla destinazione d’uso dei suoli (Piano regolatore generale, *Master plan*, ecc.) – e vengono più o meno esplicitamente designate con il termine di pianificazione “strategica”. Con il nuovo millennio, il Piano strategico territoriale ha fatto la sua comparsa anche in Italia.

Definizioni e caratteristiche della pianificazione strategica territoriale

Sono state offerte numerose definizioni di pianificazione strategica territoriale, anche molto diverse – e talora fuorvianti. Ne riporto tre che mi sembrano particolarmente aderenti alla concezione qui proposta:

“I piani strategici agiscono attraverso la costruzione ampia di un impegno collettivo che incorpora la molteplicità dei centri decisionali a partire dal basso e la fa convergere su una visione socio-politica della città e del suo territorio proiettata in un futuro anche lontano, ma realizzabile sulla base di partenariati, di risorse, di tempi individuati, di interessi convergenti, del monitoraggio dell’efficacia dei tempi di attuazione”. (Spaziante, 2003, p. 42)

“(…) approcci di pianificazione che si riferiscono all’area vasta: che aspirano a definire grandi indirizzi di sviluppo (economico, sociale e ambientale) di un territorio integrato (urbano/periurbano/rurale) e a renderne le dinamiche insediative più coerenti con i principi dello sviluppo sostenibile (competitività/solidarietà/cura dell’ambiente) attraverso modelli di governance capaci di costruire un’idea di cittadinanza metropolitana certamente rispettosa delle identità locali, ma più cooperante e lungimirante”. (Gibelli, 2003, p. 62)

“(…) la pianificazione strategica può essere definita come un processo guidato dal settore pubblico, attraverso il quale una visione, delle azioni e dei mezzi di attuazione sono formulati, dando forma e cornice a quello che un luogo è e può diventare”. (Albrechts, Capitolo 9 in questo volume)

Una differenza fondamentale tra la pianificazione strategica *territoriale* e quella militare o aziendale va subito segnalata. A differenza di queste ultime, nella pianificazione territoriale *non* vi è centralizzazione dell’autorità e le decisioni *non* possono essere imposte. In un regime democratico e in una società ad economia di mercato – caratterizzati cioè da una pluralità di attori – qualunque strategia deve in qualche misura basarsi sul *consenso*¹. Inoltre, la prospettiva di lunga durata necessaria alla pianificazione strategica in un campo di decisioni diverso da quello militare (dove vige un regime gerarchico) comporta la necessità di assicurare un consenso *ampio*, che vada al di là delle oscillazioni della

¹ Ci si può interrogare, a questo proposito, sulle somiglianze con la *pianificazione indicativa* del periodo “corporativo” (ad esempio nel caso francese, ma anche in quello olandese, accennato nel Capitolo 6 di questo volume). Una fondamentale differenza sta nel fatto che nel periodo “corporativo” (anni ’60 e ’70), le decisioni venivano prese – nel migliore dei casi – sulla base di consultazioni, negoziazioni e accordi centralizzati, tra governo e rappresentanze politiche di pochi grandi interessi (le associazioni degli industriali, il sistema finanziario, a volte i sindacati confederati).

politica e possa quindi garantire continuità al processo. Ne consegue che, in ambito democratico, “il concetto di strategia deve necessariamente arricchirsi di quello di consenso” (Salzano, 2003). La pianificazione strategica territoriale si iscrive perciò a tutti gli effetti in quel filone – definito habermasiano, cioè basato sull’agire comunicativo e sulla dimensione relazionale – della pianificazione “collaborativa” e partecipativa (Healey, 1997).

Al di là delle diverse definizioni vi è una crescente convergenza sulle principali *caratteristiche* che connotano la pianificazione strategica in ambito territoriale – e la distinguono dagli strumenti urbanistici tradizionali – alcune delle quali strettamente interconnesse (cfr. anche Fera, 2002; Gibelli, 2003; Albrechts, 2004; e i contributi di questi autori nella seconda parte del volume):

- a) il carattere *volontario* e non obbligatorio dello strumento: non si tratta di un atto amministrativo dovuto, ma di una procedura intrapresa per scelta;
- b) il carattere *consensuale* – piuttosto che autoritario e prescrittivo – dei contenuti del Piano, attraverso la costruzione di una *visione* del futuro *condivisa* dal maggior numero possibile di attori locali, costruzione che è pertanto *negoziata, concertata* e, nel migliore dei casi, *partecipata*;
- c) il carattere *operativo* – cioè orientato alla promozione di azioni e progetti – piuttosto che passivo e vincolistico (si “promuovono” progetti, piuttosto che “concedere” licenze e/o impedire l’edificazione);
- d) il carattere *flessibile* – cioè suscettibile di aggiustamenti e revisioni – invece che rigido;
- e) la dimensione territoriale di *area vasta*, cioè sovracomunale, che superando “gli eccessi del localismo” (Gibelli, 2003), rilancia la necessaria concertazione tra livelli di governo diversi;
- f) l’approccio *integrativo* in termini *intersettoriali*, oltre che in senso *multi-scalare*: non solo si mettono in relazione le diverse scale di governo, ma si supera e si ricompono il tradizionale approccio settoriale della pianificazione tradizionale (economia, società, ambiente, cultura);
- g) la funzione di *quadro* strategico di *lungo periodo* entro il quale integrare le azioni e assicurare coerenza ai singoli progetti;
- h) il carattere *contestuale*, cioè fortemente connotato dalle specificità locali, sia in termini di problematiche e sfide, sia in termini istituzionali, culturali e, in ultima analisi, di “valori”.

A queste caratteristiche fondamentali, ormai condivise dalla maggior parte degli studiosi di pianificazione strategica, se ne possono aggiungere alcune altre:

- i) l’attenzione al quadro delle *risorse finanziarie*, che comporta una *selezione* degli interventi tra quelli possibili, l’*identificazione dei soggetti attuatori* degli interventi e del loro contributo e, sempre più spesso, il ricorso a *partnership pubblico-private* (Albrechts, 2004; Cremaschi, 2002);

- j) l'uso di procedure di *valutazione* – *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* – degli interventi e di *monitoraggio* dell'attuazione;
- k) l'adesione ai principi dello sviluppo *sostenibile*, che comporta tra l'altro l'introduzione di valutazioni anche di tipo qualitativo (qualità della vita, sviluppo umano, conservazione delle risorse non rinnovabili, ecc.).

Pianificazione strategica e capitale sociale. Contenuti e processi

Se queste sono le caratteristiche salienti della pianificazione strategica contemporanea, vediamo quali sono le sue funzioni. Gli obiettivi della pianificazione strategica, possono essere analizzati secondo una duplice ottica: come *prodotto* e come *processo*. Da una parte, infatti, vanno considerati i *contenuti* del Piano, cioè gli obiettivi, le strategie e le azioni, generalmente formulati e articolati in funzione delle specificità dell'area e della "visione" del suo futuro (la riconversione produttiva, l'internazionalizzazione del mercato, il rilancio di alcune attività, il recupero del patrimonio storico, l'aumento della competitività, l'innovazione, la decongestione, la qualità della vita, ecc.). Da un altro punto di vista, il Piano strategico va inteso come un *processo*, non solo tecnico ma anche e soprattutto *sociale*. Tra gli obiettivi più ambiziosi della pianificazione strategica – in quest'ultima accezione – vanno menzionati la *costruzione e/o il rafforzamento del capitale sociale locale*, attraverso processi di *interazione e apprendimento collettivo*.

Anche di capitale sociale si parla sempre più spesso e non sempre a proposito. Nella definizione di Mutti (1998, p. 13), il capitale sociale "(...) consta di relazioni fiduciarie (forti e deboli, variamente estese e interconnesse) atte a favorire, tra i partecipanti, la capacità di riconoscersi e intendersi, di scambiarsi informazioni, di aiutarsi reciprocamente e di cooperare a fini comuni".

Nel caso della pianificazione strategica territoriale questo processo di costruzione e/o rafforzamento del capitale sociale dovrebbe avvenire attraverso la promozione della comunicazione, della partecipazione, della fiducia e della cooperazione, ovvero attraverso la mobilitazione di tutta la società civile (Paba, 2003) attorno alla costruzione e alla realizzazione di quella "visione condivisa" del futuro locale che contraddistingue il Piano strategico (Camagni, 2003). L'interazione degli attori favorisce la formazione di conoscenze condivise (capitale sociale intellettuale) e alleanze (capitale sociale politico) (Balducci, 2001). Il Piano strategico, inoltre, proprio attraverso la visione condivisa del futuro collettivo – che comporta la condivisione di *valori* – può contribuire a creare/rafforzare un senso di *identità territoriale* nella cittadinanza (Albrechts, 2004). Può contribuire a rigenerare la *fiducia* nella pianificazione e nell'intervento pubblico in generale, come garante dell'interesse collettivo e

della democrazia (Albrechts *et al.*, 2003; Gibelli, 2003). Può promuovere, infine, nuove forme di *governance*², intesa come gestione “dal basso”, attraverso le quali è la città intera e non più la sola amministrazione locale al centro dei processi di decisione e di trasformazione territoriale (Donolo, 2003; Paba, 2003).

L’obiettivo della costruzione di capitale sociale nel contesto del Piano inteso come processo è, tuttavia, estremamente ambizioso. Attorno a questa missione “taumaturgica” (Gastaldi, 2003) del Piano strategico si sta formando un approccio quasi mistico. Rischia di prendere piede un discorso retorico senza agganci con la complessità e le difficoltà della realtà, se non a copertura di processi molto meno nobili. E’ proprio dietro questa visione mistica che si annidano i principali nodi – e rischi – della pianificazione strategica territoriale. Per affrontarli è utile fare un breve ripiegolo del contesto storico nel quale essa si afferma.

Il contesto storico della pianificazione strategica in Europa

La nuova stagione di pianificazione flessibile e strategica si diffonde in Europa in un momento storico – gli anni ‘80 e ‘90 – che vede il paradigma neo-liberale sostituire quello keynesiano e l’intervento pubblico contrarsi e ritirarsi in tutti i campi, incluso quello della pianificazione. E’ un periodo di profonda crisi della politica, durante il quale si sgretola il patto corporativo che aveva garantito stabilità al regime keynesiano-fordista. In particolare, la politica dei partiti – che affondava le sue radici nel consenso delle classi sociali rappresentate e poteva esplicarsi su strategie di lungo periodo – viene sostituita da un sistema basato su coalizioni instabili, *leadership* fortemente personalizzate e tattiche (mandati) di breve periodo, improntate al raggiungimento di “risultati a tutti i costi”. Si accorciano i tempi della politica e si ricerca il successo facile e demagogico.

Va anche considerata la dimensione globale dello spazio economico che si afferma negli anni ‘90 e contribuisce, da una parte, ad accentuare la concorrenza tra luoghi e, dall’altra, a modificare il ruolo dei diversi livelli di governo. E’ un periodo di *re-scaling* istituzionale (rideterminazione delle scale di governo), in cui alla globalizzazione crescente di alcuni attori (le grandi imprese transnazionali) e istituzioni (Organizzazione mondiale del

² Per *governance* (termine anglosassone di non univoca traduzione, anch’esso ormai abusato senza adeguata definizione), si intendono generalmente – e in contrasto con *government*, l’esercizio del governo tradizionale “dall’alto” – le diverse istanze e le nuove forme di governo “dal basso” e di governo partecipato, attraverso le quali la pluralità di attori in un territorio – gli attori privati, le diverse organizzazioni pubbliche, i gruppi o le comunità di cittadini e altri tipi di rappresentanti della società civile – prendono parte alla formulazione della politica.

commercio, Unione europea, ecc.), si contrappone una perdita di legittimità dei governi nazionali e un forte rilancio dei governi locali.

La fine del XX secolo, inoltre, si connota come un periodo di crisi della pratica (della gestione) urbanistica, specie in Italia. Si è verificato uno scollamento tra tempi e approcci della pianificazione urbanistica tradizionale e tempi e dinamiche delle trasformazioni territoriali. Queste ultime sono molto più rapide e si caratterizzano per modalità affatto diverse da quelle previste dall'urbanistica tradizionale (città non più in crescita ma in declino, urbanizzazione diffusa, aree dismesse, nuove modalità di comunicazione, ecc.), a fronte di un'ulteriore accentuazione di problematiche esistenti (congestione dovuta al traffico automobilistico, immigrazione ed esclusione sociale, peggioramento della qualità urbana, ecc.). La funzione del piano tradizionale di *regolare* e *contenere*, attraverso un sistema di vincoli si è così svuotata. Questo scollamento ha portato ad una pratica urbanistica "in deroga" nei casi migliori e all'abusivismo *tout court* nei casi peggiori.

Va, infine, sottolineata la crisi fiscale degli stati. Dopo il periodo espansivo del dopoguerra – *les trentes glorieuses* – l'ultimo scorcio del XX secolo e l'inizio del Terzo millennio si caratterizzano per tassi di crescita delle economie occidentali molto bassi: si riduce drammaticamente la capacità di prelievo e di spesa dei governi centrali e locali. La necessità di coinvolgere capitali privati nei progetti di investimento diventa imperativa.

È contro questo sfondo che va letta l'evoluzione della pianificazione strategica europea e che si possono identificare le differenze di "generazione" tra piani, in particolare – come ha messo in luce Gibelli (1996; Capitolo 10 in questo volume) – tra la generazione dei piani strategici degli anni '80, nei quali prevalgono la componente deregolativa e la logica aziendalistica attorno ai grandi interventi di rivalorizzazione urbana, e l'ultima generazione, quella degli ultimi anni '90 e dell'inizio del Terzo millennio, più attenti a creare consenso e sinergie tra decisori, attorno ad una visione condivisa, con un approccio di tipo integrativo e partecipativo. A questa generazione sembrano appartenere i primi piani italiani degli anni 2000.

Alcuni nodi critici e i rischi connessi

Come ho già sottolineato, tuttavia, l'affermarsi della pianificazione strategica come nuovo "paradigma" della pianificazione territoriale e l'adesione entusiastica – specie in Italia – a quello che ho chiamato approccio mistico al nuovo corso rischiano di oscurare alcuni nodi critici, che configurano altrettanti rischi istituzionali e sociali di cui occorre essere coscienti.

Inodi

Un primo nodo è quello della effettiva *partecipazione* della società civile ai processi di formulazione e decisione. Attuare un vero processo partecipativo in una società complessa come quella attuale è molto difficile – e costoso. Esistono diverse tecniche e metodologie (cfr. Fera, Capitolo 11 in questo volume), alcune delle quali sono state usate con successo in alcuni dei casi qui presentati. Ma, specie in realtà metropolitane o in sistemi territoriali estesi, il processo e i risultati non sono scontati. Il problema della partecipazione è ulteriormente accentuato dall'esistenza di *disuguaglianze di accesso* tra soggetti/interessi, determinate dalla loro diversa capacità contrattuale. Tra gli interessi privati, vi sono quelli imprenditoriali e immobiliari “forti” (Camagni, 2003) e vi sono quelli che possiamo definire “diffusi” (Salzano, 2003), cioè quelli di cittadini che si animano per la soluzione di questo o quel problema all'interno di una comunità, piccola o grande che sia. Questi ultimi attori generalmente ricevono poco spazio nel processo delle decisioni, ma sono comunque in grado di organizzarsi. Vi sono poi gli interessi “deboli” che spesso non riescono nemmeno a mobilitarsi – gli “esclusi”. Chi rappresenta gli interessi deboli e dà voce agli esclusi?

Un altro nodo è quello del *oggetto referente* del piano – chi guida, coordina e porta a buon fine il processo e agisce da garante – connesso ai fallimenti della negoziazione senza una qualche forma di autorità che faccia da *arbitro*. Tra gli esiti possibili della negoziazione assunta a paradigma vi sono, infatti, lo stallo e la deregolamentazione, che raramente garantiscono risultati socialmente accettabili nel lungo periodo (cfr. Gibelli, 2003). Strettamente collegato è il nodo del *rapporto tra attore pubblico* (teoricamente garante del bene collettivo) e *interessi privati*, specie nel caso di iniziative a capitale misto.

Altro nodo ancora è il problema della definizione dell'*interesse pubblico/collettivo/comune* di cui l'autorità pubblica dovrebbe essere garante (su questo argomento si veda Moroni, 2003). Evidentemente il bene comune non può essere determinato solo dal processo partecipativo. Come osserva Salzano (2003) alcune istituzioni sono garanti di interessi e beni pubblici indiscutibili (soprintendenze, protezione civile, pubblica sicurezza, difesa del suolo, ecc.), ma nella maggior parte dei casi la definizione di cosa costituisca l'interesse pubblico è molto più vaga.

Va sottolineato infine il nodo del *rapporto tra politica e piano*. In primo luogo esiste un diverso orizzonte temporale tra pianificazione, progetti e politica: lungo per il Piano strategico (10-15 anni); corto per i mandati elettivi di governo (sindaci, ecc.) e per la realizzazione dei progetti. Questo sfalsamento ha portato numerosi osservatori a sviluppare la distinzione tra quelli che de-

vono essere gli elementi “strutturali” (invarianti) dei piani e quelli flessibili (i progetti). A questo nodo si ricollega, in effetti, quello del rapporto tra la pianificazione strategica e la strumentazione urbanistica tradizionale.

I rischi

I rischi, rispetto a questi nodi sono numerosi, alcuni dei quali si possono intravedere anche nei casi presentati in questo volume.

Un primo rischio rilevante, è la *strumentalizzazione del piano*, attraverso la finzione demagogica del consenso, per legittimare scelte di gruppi di interesse forti, già prese altrove (il consenso viene cioè utilizzato per mascherare un compromesso tra interessi forti “al di fuori” del piano). Nei luoghi in cui il capitale sociale è debole, il pericolo di esiti deregolativi, contrabbandati come “flessibilità”, ma in realtà funzionali ad obiettivi di mera rivalorizzazione urbana o pura speculazione edilizia, è in effetti molto forte. In casi estremi il Piano strategico può essere usato per delegittimare il piano urbanistico ed il controllo pubblico sui meccanismi di trasformazione del territorio. D’altro canto, l’ultima generazione di piani – in parte come ripensamento critico dopo i deludenti risultati dei meccanismi affidati al mercato dei primi piani – sembra riportare la pianificazione strategica nell’alveo di una gestione *pubblica* delle trasformazioni. Come afferma Gibelli (2003), occorre ritornare ad una legittimazione delle istituzioni pubbliche nel campo della pianificazione e “definire regole nella flessibilità”.

Altro rischio è l’adozione di una visione strategica “alla moda” per ottenere consensi, senza che vi siano i presupposti locali per raggiungere quel tipo di obiettivi. L’ossessione con la necessità di essere “competitivi” ha portato all’imitazione acritica di modelli già sperimentati in località centrali, contribuendo ad un appiattimento della visione strategica e alla scomparsa delle specificità e della diversità (Gastaldi, 2003).

Nel Sud i pericoli di un uso spregiudicato e/o pedissequo della pianificazione strategica sono maggiormente presenti: esiste una società civile potenzialmente ricca e motivata, ma è scoraggiata e priva di fiducia nel sistema politico ed amministrativo. Non si esprime. Questo si vede, ad esempio nella gestione di molti Patti territoriali e Programmi integrati territoriali, dove se, da una parte, i tavoli di concertazione e negoziazione vedono in alcuni casi un’effettiva interazione tra attori locali, cosa che costituisce senz’altro una significativa innovazione sociale e l’inizio di un processo di costruzione di capitale sociale, dall’altra, gli interessi “deboli” – imprenditorialità “diffusa”, società civile, immigrati – restano nella maggior parte dei casi assenti e i pro-

getti finanziati, spesso molto poco strategici e scarsamente improntati alle specificità locali, sono promossi dai “soliti noti”.

Organizzazione del volume

Il volume è organizzato in due parti. Nella prima parte vengono presentati otto casi di pianificazione strategica territoriale in Italia e in Europa ; nella seconda sono inclusi tre saggi a carattere teorico e metodologico.

Le esperienze a confronto

Degli otto piani strategici qui presentati, i primi quattro – in ordine cronologico di approvazione – riguardano città italiane (Torino, Firenze, Pesaro e Trento), mentre gli altri quattro riguardano città europee (Lille, Groningen, Praga e Atene). Sei di questi casi erano stati oggetto di un *workshop* internazionale tenutosi nel novembre del 2003 presso la Facoltà di Architettura di Reggio Calabria, nell’ambito delle manifestazioni per il Ventennale dell’Ateneo³. Obiettivo dell’evento era mettere a confronto le metodologie e gli esiti di esperienze diverse – in termini temporali e di contesto – per verificare l’esistenza di elementi invariati, valutare il ruolo delle specificità locali, identificare punti di forza e punti di debolezza. Allo scopo di facilitare la valutazione comparativa, ai relatori era stato chiesto di stilare i casi sulla base di una griglia comune, griglia che è stata mantenuta nella stesura dei saggi definitivi qui inclusi.

Tra i casi nazionali, quello di Torino rappresenta il primo Piano strategico approvato in Italia – nel febbraio del 2000 – e costituisce una sorta di precursore, per metodo e struttura. Seguono il Piano strategico di Firenze approvato nel dicembre 2002, quello di Pesaro completato nel marzo 2003 e quello di Trento (fine 2003). Come diremo meglio, si nota una sorta di “canovaccio” comune nell’esperienza italiana di questi piani, sia in termini di impostazione processuale, che di architettura, nonostante le notevoli differenze di contesto e di contenuti. Per quanto riguarda le esperienze straniere, i casi si dipanano su un arco temporale maggiore e mostrano differenze molto più accentuate. Lille (Francia) è stata tra le prime città metropolitane d’Europa ad affrontare il problema del suo riassetto territoriale in termini di pianificazione strategica già alla fine degli anni ’80; il Piano per il rinnovo del centro storico di Groningen

³ Il seminario era stato organizzato e finanziato nell’ambito di un progetto di ricerca MIUR 60% da me coordinato. Ringrazio il Dipartimento Oasi e la Presidenza della Facoltà di Architettura per l’ulteriore contributo finanziario all’evento.