

Guido Codecasa
Dipartimento di Architettura e Pianificazione
Politecnico di Milano
Via Bonardi, 3
guido.codecasa@polimi.it

In Italia il termine "pianificazione strategica" applicato al contesto del settore pubblico ha avuto una storia relativamente breve. Per almeno un decennio (1995-2005) ha rappresentato un oggetto di riflessione accademica piuttosto che delle pubbliche amministrazioni; per di più ha rappresentato un "concetto di importazione", mutuato liberamente da alcuni filoni di ricerca che in ambito internazionale non hanno mai mantenuto stabili punti di contatto - il public management (specialmente in USA, UK e in Europa centrale), lo spatial planning (in Olanda, Germania, UK), la governance urbana (in Francia, Olanda, USA).

Dal 2000 al 2006, sono state attivate a livello locale circa settanta iniziative che vogliono ufficialmente identificarsi con questo termine. Benché siano oggi così tante, queste esperienze risultano tardive e per certi versi estemporanee, se confrontate con le pratiche più consolidate del resto d'Europa (in particolare Olanda, Gran Bretagna, Germania, Francia, Catalonia). Di fronte ad esse la maggior parte degli studiosi e ricercatori rivelano tutte le loro incertezze interpretative - sia nel rilevarne il carattere di novità, sia perché nella maggior parte dei casi appaiono irriducibili alla materia trattata da singole discipline.

Nonostante queste premesse, il termine pianificazione strategica sembra oggi attrarre l'attenzione di un numero crescente di esperti, operatori all'interno della pubblica amministrazione e della politica locale. Sorprendentemente si è rivelato capace di polarizzare il dibattito e il vocabolario di alcuni campi disciplinari (dalla sociologia e l'economia regionale agli studi organizzativi e la pianificazione urbanistica) e di certi segmenti professionali. Tuttavia se provassimo a domandare da dove viene l'idea di strategia i più si scoprirebbero incapaci di dare una risposta precisa. Di fronte a questa ambiguità di fondo, viene legittimo chiedersi quali siano le ragioni di tanto interesse, e perché, così facilmente, professionisti, universitari, consulenti, amministratori, e dirigenti pubblici trovino attorno a questa parola un'occasione di confronto.

Una caricatura

I convegni regolarmente organizzati sul tema (presso università, province, comuni direttamente coinvolti, o sotto l'egida di agenzie ministeriali) colpiscono lo spettatore per la giustapposizione di retoriche e interpretazioni. Spesso le posizioni rappresentate (un autorevole consulente che viene dall'università, un dirigente invitato a raccontare la propria esperienza, un amministratore locale interessato a raccontare le iniziative prese durante il proprio mandato) mostrano di avere ben poco a che spartire tra loro. Andando oltre un glossario divenuto ormai di dominio comune, l'osservatore si accorgerebbe infatti che molti incontri non nascono col proposito di offrire un'occasione di scambio e di confronto: prevale piuttosto la volontà di pubblicizzare qualche risultato di fine mandato - il lavoro di una giunta e di qualche ufficio - magari con la presenza di qualche figura autorevole che dia prestigio e maggiore risonanza all'evento. Capita anche di vedere situazioni estreme simili ad "un dialogo tra sordi": uno dei convenuti rilancia un problema, ma le controparti lo trascurano per tutto il tempo del loro intervento, oppure, richiamano esperienze di segno diverso aggiungendo considerazioni non particolarmente pertinenti. Viene pure da chiedersi se gli orientamenti a confronto siano del tutto compatibili tra loro: da un lato gli amministratori sollecitano consulenti e accademici a riflettere su questioni che rispecchiano in modo circostanziato un obiettivo di programma; dall'altro gli accademici sottopongono ai propri committenti pubblici idee e ipotesi pur edificanti ma che rivelano più di un'ingenuità sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni; in altri casi capita infine di vedere un consulente o un accademico interpersi tra funzionari e politici. Nel complesso tutte le parti sembrano giocare in difesa: l'autocritica è in genere sconsigliata, mentre i moderatori di questi dibattiti si sforzano di ribadire la bontà di *tutte* le posizioni prese.

Governo strategico metropolitano; pianificazione strategica come innovazione amministrativa; piani strategici come solenne sottoscrizione a conclusione di un lungo processo di partecipazione; piani strategici come paradigmi per la pianificazione degli accordi; strategie come occasioni per coordinare interessi altrimenti in conflitto; pianificazione strategica come politica per lo sviluppo locale (attuata anche a livello nazionale); strumento; metodo per la governance interna ed esterna: questi sono titoli che si possono incontrare scorrendo in rivista locandine, quarti di copertina e indici di vari libri. Queste espressioni ripropongono miti e speranze della pianificazione strategica, ma di certo non possono essere proposte come sue definizioni. C'è da aspettarsi pure che nel prossimo futuro se ne forgeranno di nuove: di sicuro il loro numero non contribuirà a ridurre l'indeterminatezza, che ha già spinto alcuni accademici contro

corrente (come Luigi Mazza e Stefano Moroni) a non attribuire più alcun valore disciplinare allo stesso termine di strategia (così come ad un altro, quello di governance, che da tempo ne condivide le sorti). Questa tendenza non cambierà in assenza di un chiarimento su alcune differenze pratiche e culturali di fondo, sulle opportunità in concreto aperte da alcune sperimentazioni in corso. Il paradosso è che prevalga l'intenzione di fare della pianificazione strategica (quando non pura speculazione) una vetrina per la politica locale. *Una politica debole*, per vari motivi non intenzionata ad esercitare le proprie funzioni di indirizzo e ad assumersene i rischi, incline ad aprire spazi di arbitrato e confronti su intese di massima e progetti impossibili. *Un grande progetto insieme*, redatto senza tener conto di quali possano essere gli effettivi vincoli che pesano sull'azione degli operatori in campo. *Un'attività puramente simbolica*, senza effettivi riscontri sulla sfera ordinaria di *spesa* e sulla qualità dei maggiori progetti che con essa si intendono finanziare.

Prendere posizione

Ovviamente questa è una caricatura. Vi sono molte semplificazioni, ma come in ogni caricatura una sollecitazione a prendere coscienza di alcuni lati scomodi della realtà. Posti di fronte alle ambiguità del dibattito pubblico in corso, potremmo essere spinti a dare credito ad alcune accuse. In particolare, in assenza di una chiara cornice interpretativa l'idea di pianificazione strategica rischia di ridursi ad un'etichetta al centro di fraintendimenti e di facili opportunismi. Perché non abbandonare allora questo termine – domandano alcuni – se in fondo quello a cui ci troviamo di fronte è *solo una parola* che, specialmente in Italia, è impiegata con una buona dose di improvvisazione e di autoreferenzialità? Che senso ha dare rilievo professionale e operativo a qualcosa che potrebbe essere considerato *meno* di un tema, e al più una tacita convenzione nei discorsi pubblici su un modello non chiaramente identificabile?

È proprio per non negare, ma al contrario *riconoscere le ragioni di un confronto* sul tema che cercherò di proporre una cornice di riferimento per una comparazione di esperienze, cercando di segnalare alcuni *problemi ricorrenti*. La tesi che qui propongo è che rivalutare le cosiddette esperienze di “pianificazione strategica” sia possibile – nonostante la confusione attuale – ma che questa operazione non è praticabile se fatta solamente riferendoci alle aspirazioni, e le attese di quello che si dice essere un metodo – e talvolta persino un modello di governo. Modelli e aspirazioni infatti riflettono necessariamente *moventi di carattere particolare* (troppo spesso confusi con questioni di carattere generale)¹: risolvere un rapporto interistituzionale particolarmente problematico, affrontare una circostanziale sovrapposizione di politiche di settore, far fronte a un boom di progetti senza precedenti che richiedono un presidio pubblico influente, ridefinire il rapporto tra un ente locale e alcune autorità funzionali che detengono alcuni asset infrastrutturali di particolare importanza, riunire un insieme di soggetti pubblici a sostegno di nuove e vecchie filiere produttive... Se vogliamo quindi avvicinarci al tema, siamo prima di tutto invitati a sospendere eventuali giudizi sulla qualità e gli esiti delle esperienze in corso. Quello di cui invece abbiamo bisogno oggi, è prima di tutto un esercizio di *sense-making*. In altre parole abbiamo bisogno di *interpretare la varietà* e verificare l'esistenza di *sfide operative* comuni a percorsi di lavoro pur tanto differenti tra loro. In parole più semplici forse quello di cui abbiamo bisogno è proprio un modo diverso di raccontare le esperienze di pianificazione strategica.

L'approccio che propongo non ci spinge solo a prendere le distanze dal dibattito pubblico, ma ci costringe a guardare con cautela anche a buona parte della letteratura finora prodotta in ambito accademico. Fino ad ora un confronto con le esperienze è stato poco (o per nulla) praticato in letteratura e anche i pochi esempi su cui possiamo contare (Pugliese, Spaziante, 2003; Martinelli, 2005) non vanno oltre la rassegna: casi studio così diversi per struttura e tematizzazione vengono affiancati senza una cornice di indagine coerente; nemmeno i curatori di questi volumi provano a svolgere un tentativo di mediazione. Il risultato è che in genere vengono affiancati contributi di segno diverso: all'interno di essi i casi diventano *esempi* da ricondurre a *modelli ideali di autore*. Il più delle volte questo tipo di narrazioni rileva un assunto semplificante: pianificazione strategica vorrebbe dire fare un piano, certificato come "strategico" se redatto secondo un concept sofisticato di disegno e coordinamento collettivo (come in Perulli, 2005). La ragione di questa impostazione non è poi particolarmente difficile da identificare se guardiamo ai retroscena. Nella più parte dei casi, infatti, *chi racconta un piano strategico, per esso ha pure svolto un incarico di consulenza* e di “coordinamento scientifico”. Questo fenomeno è ancora più accentuato *in Italia* dove è prassi diffusa nelle pubbliche amministrazioni quella di chiamare accademici per assistere il lavoro dei funzionari in progetti innovativi (anche quando esistono già risorse e professionalità a sufficienza dentro l'amministrazione). L'equivalenza *narratore = consulente* dà motivo di ritenere che i racconti correnti di pianificazione strategica siano almeno in buona parte inattendibili. In effetti gli autori non fanno altro che avvicinare il “*proprio*” piano strategico – quello su cui hanno lavorato – ad un proprio modello ideale e normativo: di come dovrebbe essere l'intervento pubblico, di come si dovrebbero attivare processi di sviluppo sul territorio, assumendo facili automatismi nell'attivazione del settore pubblico.

Ancora una volta assistiamo a nuovi paradigmi di autore. Se in passato questo termine poteva essere applicato legittimamente a dei piani urbanistici o ai progetti di architettura, ora questa tendenza sembra ripetersi con costumi

¹ Qui sintetizzo i giudizi dei dirigenti e funzionari responsabili delle strutture preposte alla gestione dei processi di pianificazione strategica a Trento, Venezia, Torino, Genova, Verona, Pesaro, La Spezia.

analoghi anche nella formulazione dei cosiddetti piani strategici: Aldo Bonomi a Venezia, Roberto Camagni a La Spezia, Carlo Trigilia e Fabrizio Barca a Firenze, più recentemente Gastone Ave a Torino. Nella sostanza il meccanismo rimane lo stesso: un autorevole esperto dà la linea e lascia l'esecuzione agli altri (il personale di un comune, la segreteria tecnica di un'agenzia metropolitana). Un'eventuale distanza tra questo ideale e la performance amministrativa *sarebbe* quindi, secondo tale versione dei fatti, sintomo di una cattiva volontà, o della non sufficiente determinazione degli attori in campo.

La situazione italiana riflette peraltro un orientamento già diffuso all'estero: autori di vario background e interessi (cfr. per esempio: Salet, Faludi 2000) evidenziano posizioni e propongono formulazioni del problema di pianificazione strategica tra loro in competizione, a cavallo di situazioni tra loro molto diverse. Se per esempio andassimo a raccogliere i contributi apparsi sulle due principali riviste internazionali di pianificazione (*Journal of American Planning Association* e la *Town Planning Review*) dal 1960 ad oggi² scopriremmo che le definizioni di strategia applicata alle politiche territoriali non si possono contare con precisione (sono almeno 16, se si escludono quelle che si rifanno più o meno esplicitamente a definizioni precedenti). Può forse apparire paradossale, ma nonostante il numero di pubblicazioni ci mostri una grande propensione a parlare di questo tema, non è possibile identificare una linea di ricerca coerente, su cui poter fare appoggio.

Ma allora che cosa sarà mai la pianificazione strategica?

Anche se le premesse ci sono contro, rimane una possibilità con cui potremmo cercare di rispondere a questa domanda: se proviamo a pensarci, più di una volta ci è capitato di stabilire senza troppe incertezze di avere o meno di fronte a noi una qualche forma di pianificazione "strategica". Si tratta di un automatismo che spesso noi sottovalutiamo, ma che è in genere all'origine delle cosiddette *comunità di pratiche*. In parole povere, e riportandoci al nostro caso specifico, chi si occupa di pianificazione strategica cerca i suoi simili, e quando pensa di averli trovati, si tiene in contatto con loro per scambiarsi informazioni, e vedere se eventualmente qualche collega ha avuto il suo stesso problema e come lo ha affrontato. È proprio su queste premesse che col tempo, sia in Italia che in Europa, (e non solo sul tema di pianificazione strategica!) si sono costituite diverse reti di scambio tra dirigenti locali.

Provare a guardare tali comunità può forse sembrare una proposta semplicistica. D'altronde però, di fronte a tante formulazioni disciplinari, e a tante definizioni "locali" di pianificazione strategica, non possiamo ricorrere all'inventiva: l'unico modo che ci rimane per rintracciare aspetti generali è proprio quello di decostruire i discorsi, le priorità, e i problemi delle comunità di pratiche che nel corso degli ultimi anni si sono andate formando.

Nell'autunno del 2005, proprio a margine di uno di questi tentativi di stabilire contatto, ho avuto l'occasione di svolgere un'indagine, per conto del Comune di Venezia, sullo stato di avanzamento dei lavori di alcuni piani strategici promossi da una decina di comuni. In quel particolare caso mi era stato chiesto di redigere alcuni materiali istruttori per un successivo incontro pubblico a cui avrebbero partecipato funzionari e dirigenti di alcune amministrazioni comunali.³ Partecipare a uno di questi incontri permette di scorgere un campo di questioni inaspettatamente vasto e spesso lasciato fuori dalla ribalta: gestione delle risorse, indirizzi e criteri di selezione degli investimenti pubblici, priorità di investimento (infrastrutture, agevolazioni, servizi), definire le funzioni di un istituto di partecipazione, nuove forme di partecipazione finanziaria degli enti locali... In questo contesto il termine pianificazione strategica, pur nella diversità di vedute sembra assumere contorni più precisi e marcati.

Proviamo a rispondere - Nel 1987, in un momento in cui si discuteva l'opportunità o meno di trasferire un repertorio di strumenti di management dal settore privato al settore pubblico,⁴ John Bryson, scriveva che la pianificazione strategica non è in fondo altro che uno sforzo disciplinato (che cioè segue regole, fasi e tempi fissati da un contesto organizzativo) finalizzato a determinare che *cosa* un ente pubblico fa (1), *perché* lo fa (2) e *come* intende farlo (3). Questa posizione può forse lasciare spiazzati: potrebbe apparire riduttiva specialmente per chi è abituato a immaginare che una strategia allude prima di tutto a un qualche progetto di sviluppo locale. Eppure gli interrogativi sollevati da Bryson riescono a cogliere in modo efficace la condizione in cui attualmente versa oggi la dirigenza degli enti locali (o almeno una buona parte di essa)⁵. Nel momento in cui manca una progettualità da parte delle istituzioni di livello regionale e nazionale; nel

² *Strategic, comprehensive and mixed planning patterns* (2005) Working Paper, presentato nell'ambito dei Seminari di Dottorato in Progetti e Politiche XX Ciclo, Politecnico di Milano.

³ *Gestione del Piano Strategico e Sviluppo Locale: Esperienze al Confronto*, Venezia, Novembre 2005

⁴ *Strategic planning* è un termine che richiama nell'immaginario comune attività di previsione, di direzione e orientamento che avvengono all'interno di un'azienda o più in generale di un'organizzazione for profit. Tuttavia da circa un trentennio il termine possiede una solida collocazione anche nei public administration studies (Friend e Jessop, 1967; Bryson e Entwiler, 1984).

⁵ Le osservazioni che propongo in questa sede si basano su alcuni colloqui intrattenuti con: Maurizio Sinigallia (Comune di Genova), Domenico Mezzino (Comune di Pesaro), Roberto Pugliese (Comune di Venezia), Giorgio Antoniacomi (Comune di Trento), Pierluigi Fusoni (Comune di La Spezia), Remo Rubino (Comune di Verona).

momento in cui soggetti che hanno dominato la base economica locale entrano in crisi o modificano i propri orientamenti (decidendo di chiudere o di riconvertire le proprie attività), alcune amministrazioni locali si trovano a ricoprire un vuoto decisionale: per la prima volta si trovano a dover interpretare la parte di soggetto attivo in grado di prendere impegni verso la società civile e delimitare un proprio territorio di azione (non necessariamente un confine amministrativo). Scenari e possibili orientamenti pubblici di programma sono inevitabilmente rimessi in discussione e nelle amministrazioni ci si comincia a chiedere: *Cosa stiamo qui a fare? Perché lo dovremmo fare? Come lo dovremmo fare?* Potremmo dire allora che la pianificazione strategica allude a tutte quelle attività che le amministrazioni pubbliche stanno cercando di mettere in campo per rispondere a questi tre punti.

La tentazione di generalizzare rimane dietro l'angolo: si potrebbe per esempio dire che tutto questo succede perché la società contemporanea si è fatta in qualche modo più complessa e conseguentemente la posizione della pubblica amministrazione sia diventata più difficile di un tempo. A mio avviso questi interrogativi ci segnalano invece, e molto più modestamente, due cose. Prima di tutto ci segnalano un fenomeno emergente: da meno di un decennio alcune amministrazioni, per sopravvenute emergenze, si sono trovate nella condizione/urgenza di sviluppare autonomamente un proprio orientamento a tutto campo sulle priorità di investimento, di programmazione, di spesa e di erogazione dei servizi. Dall'altro lato ci suggeriscono l'esistenza di un campo di *possibili* soluzioni. In questo senso le esperienze di pianificazione strategica non rappresentano né il dispiegarsi di un modello né di un metodo d'azione univoco – tanto meno si risolvono nella formazione di un documento/agenda. Piuttosto rappresentano delle *sperimentazioni*, e in quanto tali, esposte ugualmente al successo come al fallimento. Sperimentazioni *avviate da amministrazioni locali* che sono intenzionate prima di tutto ad autorappresentarsi, a volte proponendo un'immagine di sé, a volte un'immagine della propria collettività, promuovendo coerentemente alcune scelte di programmazione interna. Ogni esperimento rappresenta in essenza un'esplorazione *'alla cieca'*: mancano infatti riferimenti influenti sia di fuori, sia nel passato; sono incerte le istanze locali su cui l'amministrazione farebbe meglio a concentrarsi; si esplorano ipotesi di progetto e modelli procedurali per prova ed errore. Si tratta di operazioni che includono sia un'intenzionalità politica, ma anche una delega di funzioni e di autonomie decisionali e contrattuali alla componente tecnica, per esempio nella messa a punto di accordi e di impegni di spesa. Implicano infine rischi nella misura in cui cercano di intaccare le relazioni di potere consolidate all'interno del settore pubblico nonché tra pubblico e privato.

Nel complesso il termine pianificazione strategica allude ad un insieme di esplorazioni, autonome e originali, riferibili ad alcuni enti locali e che ricadono il più delle volte in una delle seguenti tre fattispecie: (1) forme di cooperazione intercomunale tra enti locali di piccole dimensioni per la gestione congiunta di servizi locali, e per altri progetti di cooperazione (2) la revisione di modelli di gestione e di progettazione da parte di amministrazioni comunali che cercano di confrontarsi con alcuni problemi di scala metropolitana, (3) sperimentazioni di programmazione attivate da alcune istituzioni provinciali (in concorrenza o meno con istituzioni locali forti), orientate alla selezione di alcuni progetti di investimento (cfr. Sartorio, 2005).

Di che cosa si occupa la pianificazione strategica in Italia?

Possiamo finalmente dire di avere una definizione di riferimento. In parte essa si discosta dalle formulazioni che si trovano comunemente in letteratura e sulle linee guida di ministeri e istituzioni pubbliche: non allude infatti a qualche oggetto del desiderio, né a una cosa che si dovrebbe fare, ma cerca di descrivere cosa sta succedendo. Da un lato è possibile delineare con precisione un fenomeno che potremmo chiamare *"insorgenza dei governi strategici"*: alcune condizioni di contesto hanno consentito – o se si preferisce, costretto – un certo numero di enti locali ad intraprendere, pur senza un'idea precisa, dei percorsi di programmazione concertata⁶. Si tratta di un terreno di prova dove gli enti locali muovono i loro primi incerti passi, ma che non trova tutti ugualmente preparati. Come abbiamo visto questa tendenza non può essere ricondotta alla volontà di trovare o di mettere in opera un preciso modello di governo. Per un altro verso però il clima di incertezza e l'indeterminatezza in cui si muovono i protagonisti di queste vicende hanno dato luogo a due derive retoriche che con alcune loro semplificazioni sono riuscite a catturare simpatie e attenzioni:

- *Omologare il format delle agende pubbliche* – la pianificazione strategica viene proposta come un metodo di programmazione pubblica: la parola d'ordine è "sviluppo" e con essa si chiede alle amministrazioni di adeguare le proprie agende a un mainstream di temi "eterodiretto" e sostenuto da consulenze, ministeri ed esperti. Questa proposta dimentica però che esistono percorsi interni di innovazione amministrativa (come invece viene sottolineato in alcune recenti indagini, vd. Ridder Bruns, Spier, 2005)⁷ e che sono proprio questi a determinare il progressivo affermarsi di nuove procedure e di nuovi strumenti di governo, e di nuove priorità negli enti locali.
- *Bias per la partecipazione* - La pianificazione strategica viene assimilata ad un processo di formulazione di documenti di intesa a valle di un percorso di concertazione più o meno prolungato: la partecipazione viene

⁶ Mezzino, D.A., (2002) Sviluppo Locale e Marketing Locale: il Caso Pesarese, *Azienda Italia* 5/2002, questo aspetto è trattato in modo esemplare per il caso pesarese per il periodo 1999-2002.

⁷ Ridder H.G., Bruns, H.J., Spier, F. (2005) Analysis of Public Management Change Process: The Case of Local Government Accounting Reforms in Germany, *Public Administration*, Vol 83, Issue 2

presentata come una necessità/virtù fine a se stessa. Se la si fa si riceve pure un premio: ministeri (come il M.I.T.) regioni e istituzioni europee hanno cercato di finanziare iniziative di questo genere, talvolta con dei programmi ad hoc (progetti integrati territoriali), talvolta con finanziamenti a pioggia. Il fraintendimento consiste quindi nel fatto di pensare la pianificazione strategica di per se stessa, come un elemento di innovazione⁸, l'emblema di un nuovo agire amministrativo rispettoso delle esigenze di una società moderna e pluralista.

Per andare oltre la "crosta" di queste retoriche dobbiamo provare a rispondere a una domanda che può apparire fin troppo ovvia: *di che cosa si occupa la pianificazione strategica in pratica?* La figura 1 offre a questo proposito una *mappa concettuale* all'interno della quale ho provato, senza ulteriori mediazioni, a selezionare e mettere in ordine temi e argomenti che mi è capitato di riscontrare nelle discussioni tra responsabili e dirigenti di vari comuni.

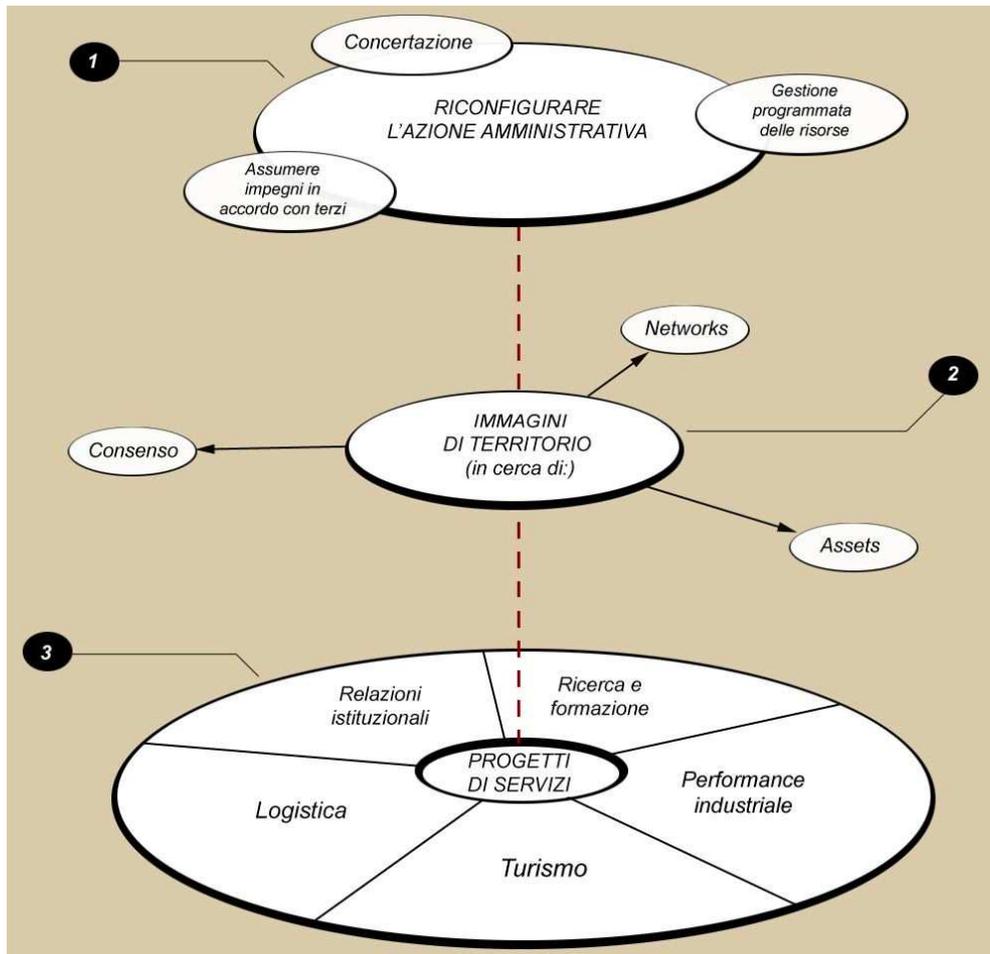


Figura 1

Lasciando da parte i dettagli, è possibile rilevare alcuni aspetti di carattere generale. Scopriremmo per esempio che esistono almeno tre differenti campi di problemi con cui i responsabili di pianificazione strategica si confrontano: (1) i problemi connessi alla costruzione di un soggetto all'interno del settore pubblico che sia affidabile come partner, capace di promuovere e seguire con costanza la formazione di accordi vincolanti (2) i problemi connessi al riconoscimento di quello che può costituire una risorsa per l'amministrazione e il suo territorio (reti di cooperazione, asset fisici, consenso), (3) i problemi di merito connessi alla selezione dei progetti di investimento, la definizione degli elementi di scenario con cui descrivere la situazione in cui si trova il settore pubblico e alcuni settori economici.

Decostruire 8 miti di pianificazione strategica

Messi a confronto con questa immagine, titoli come "Verona 2020, 100 idee al centro della città", "Venezia Città Metropolitana della Qualità e delle Culture, Condizioni strutturali e Linee Guida", "Trento Futura 2010", "Pesaro 2015

⁸ Si commenta da solo per esempio l'unico studio annuale comparativo sullo stato di innovazione dei maggiori comuni italiani, nel quale l'indice qualitativo attribuito alla performance amministrativa assume come uno dei propri criteri la presenza di un piano strategico o meno – per cui un documento simbolico gestito da un'associazione come a Torino, o un esercizio di redazione di piano evento redatto su incarico esterno come a Iesi, viene equiparato ad un processo di rivoluzione gestionale che come a LaSpezia coinvolge tutta la dirigenza del comune, e costituisce il fuoco delle relazioni interistituzionali tra uffici di comune e provincia.

Città della Qualità", "Progettare Firenze 2010 Insieme", "Torino Scenari per il Sistema Locale", il "Patto della Nuova Città di La Spezia" risultano riduttivi: sono slogan che evocano il sorgere di una leadership lungimirante intenzionata a raccogliere un vasto consenso su alcuni scenari orientativi per il futuro. In parte si avvicinano a quei paradigmi di autore di cui abbiamo già discusso. Nulla suggeriscono invece se sullo sfondo ci sia un eventuale progetto di mobilitazione di risorse (pubbliche o con il contributo di terzi), e in che modo dagli scenari si passerà ad iniziative concrete. Ridotte in questi termini, queste operazioni possono avere senso sul piano simbolico, nella misura in cui tendono a riscrivere l'agenda politica di un'amministrazione. Si tratta pur tuttavia di immagini incomplete. Per accorgersene basterebbe cercare testimoni diversi da chi solitamente scrive o presenzia nei dibattiti. I responsabili interni a un ente locale ci riferirebbero per esempio come i consulenti con cui hanno lavorato tengano raramente conto dei vincoli in cui si muove un'amministrazione, così come i margini di applicabilità dei loro disegni e delle loro proposte⁹. Ci accorgeremmo allora che esiste almeno un'altra storia: quella legata alla gestione pubblica e che spesso condiziona il disegno e la messa in opera di piani, ma che allo stesso tempo è così spesso trascurata ed omessa.

Le effettive *modalità di messa in opera* dei piani strategici, rappresentano un aspetto oggi non chiaramente restituito o comunque poco rappresentato di queste vicende. A mio avviso è proprio questo aspetto che ci può oggi consentire di valutare e confrontare l'effettivo portato delle esperienze in corso. Non è possibile infatti valutare dei documenti, se nella pratica conta come sono gestite e mantenute intese ed alleanze, non è interessante approfondire i temi e gli obiettivi di un processo di pianificazione strategica se non si comprendono i modi con cui sono stati messi a punto i progetti correlati. Non ha senso parlare di quadri di struttura territoriali per progetti, se non si ha una chiara percezione delle relazioni privilegiate tra i processi di pianificazione strategica attivati, e le politiche settoriali (in particolare territoriali e urbanistiche) già consolidate. Non ha nemmeno senso parlare di coalizioni, se non si chiarisce in che modo gli istituti di partecipazione messi a punto nell'ambito della formazione di documenti strategici siano collegati alle forme di programmazione e definizione degli impegni di un'amministrazione.

In sostanza ogni esercizio di pianificazione strategica mette segretamente in gioco uno sforzo di *resource finding e management* che si affianca all'aspetto più noto al pubblico – quello del disegno dei documenti strategici. A un primo colpo d'occhio infatti, la figura 1 ci evidenzia come sono chiamati in causa diversi temi e dimensioni d'azione: possiamo credere che siano stati trattati e assecondati tutti allo stesso modo in ogni contesto? I titoli dei documenti di piano strategico, sembrerebbero risponderci di sì: preludono infatti ad esperienze affini per obiettivi, e che in linea di massima presenteranno trascurabili elementi di differenziazione a livello di gestione. L'intuito invece ci dice di no, che in realtà gli esperimenti di pianificazione strategica mettono in gioco un ripensamento della discrezionalità amministrativa e delle sue possibili forme e quindi potenzialmente hanno da offrire una grande *varietà* di situazioni e di percorsi. Non ci resta allora che provare a guardare oltre i miti che si sono costruiti attorno ad alcune esperienze e provare a interrogarne di nuovo i protagonisti. In particolare, per *cogliere a livello operativo quali siano le differenze nella gestione dei vari piani strategici*, ritengo che sia opportuno porre quattro domande.

DOMANDA N°1: *Di che cosa si stanno occupando i responsabili di pianificazione strategica negli enti locali italiani?* Tra il 2005 e il 2008, in varie occasioni e circostanze ho avuto l'occasione di incontrare vari responsabili che si occupano di "pianificazione strategica". Nel corso di questi incontri ho avuto modo di accorgermi che ogni storia di pianificazione strategica sia, soprattutto per chi vive dentro un comune, la storia della nascita, dello sviluppo (talvolta della dissoluzione) di un gruppo di lavoro che è stato costituito per fare qualcosa che all'interno di quell'ente non era mai stato fatto prima. L'aspetto interessante dell'attività di pianificazione strategica (e della domanda) non riguarda quindi la riproposizione di attività già presenti, *ma il tentativo di fare qualcosa in più rispetto alle attività ordinarie consolidate all'interno di un'amministrazione*. Posti di fronte a questa prospettiva, i responsabili di PS evidenziano come la pianificazione strategica possa essere intesa come uno sforzo di entità variabile, sia per la qualità degli esiti effettivamente indotti, sia per gli assetti politici ed amministrativi che vengono rimessi in discussione. *Le sfide che questi nuclei intendono affrontare possono comunque essere ricondotte a tre aspetti*: (1) adattare i modelli di programmazione alle esigenze della negoziazione e favorire il riconoscimento istituzionale di certi ruoli di interfaccia tra chi sta fuori e chi sta dentro l'amministrazione, (2) interpretare lo scenario di riferimento dell'amministrazione, rilevando per esempio quali settori economici meglio esprimono domande e opportunità del territorio (3), garantire forme di monitoraggio e selezione dei progetti pubblici, delle priorità di investimento al fine di ri-orientare i servizi e nel complesso la spesa pubblica dell'ente locale in relazione alle domande emergenti. Sulla base di questi elementi ci è possibile abbozzare un *menù di questioni* (cfr. Fig. 2) che le strutture preposte alla creazione dei piani strategici possono decidere o meno di affrontare.¹⁰

¹⁰ Risulta utile un confronto a questo riguardo: Parmentola, N. (ed.) (2005) *La Governance Locale. Linee Guida per i Comuni*, Formez: Roma. Gli autori sviluppano una trattazione che è affine alle posizioni che sviluppo all'interno di questo articolo.



Figura 2

Non tutti i responsabili sono ovviamente interessati ad impegnarsi su tutti questi tre fronti in egual misura: alcune questioni sono in realtà percepite come prioritarie rispetto ad altre; tipi diversi di risorse vi sono profuse, ed energia in misura differente. La cosiddetta “implementazione del piano strategico” allude quindi a un campo di possibili scelte su cui responsabili e dirigenti coinvolti del settore pubblico si stanno duramente confrontando. Le attività suggerite in figura 2 danno infatti un’idea di quante combinazioni siano possibili, e di quanti modi esistano per concretizzare le promesse e le attenzioni di un piano strategico. In parte questo aspetto ci introduce anche a una dimensione di contesto: in fondo le attività di cui un gruppo di lavoro può decidere di occuparsi dipenderanno anche dalla centralità e dal peso di cui esso gode all’interno della propria istituzione.

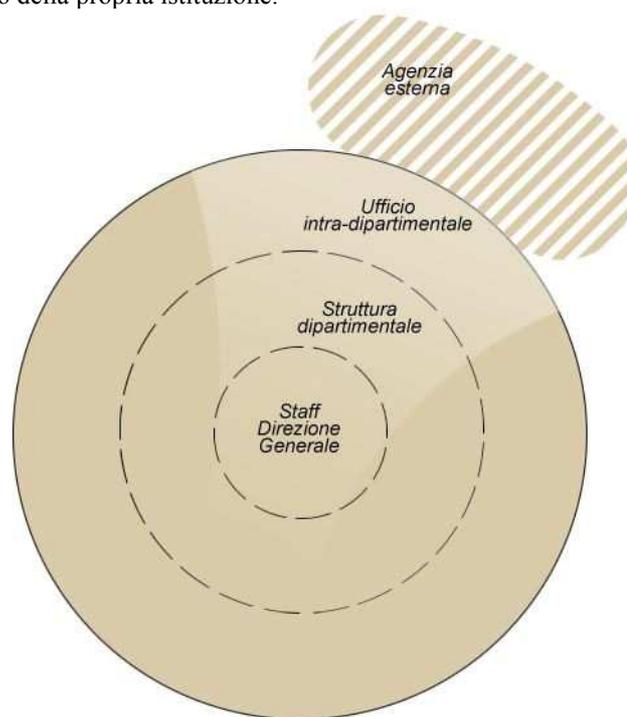


Figura 3

DOMANDA N°2: *Dove si fa pianificazione strategica?* Un altro elemento di differenziazione è suggerito dalla posizione occupata da chi lavora a un piano strategico nel contesto più ampio di una struttura amministrativa. Intuitivamente possiamo immaginare che la pianificazione strategica (a prescindere dalle attività in cui si traduce) possa svolgere una funzione periferica/arretrata o centrale rispetto ai centri decisionali dell’amministrazione – i luoghi della programmazione in cui per esempio viene presa la scelta di impegno e disimpegno da parte di un comune. Provare a rispondere a questa domanda ci permetterebbe di interpretare anche il grado di influenza effettiva che la pianificazione strategica possiede. Anche se ogni ente locale si contraddistingue per organigrammi con nomenclature molto diverse è possibile riscontrare come attualmente in questi anni esistano almeno quattro fasce di posizionamento (cfr. figura 3): procedendo dall’interno verso l’esterno troviamo (a) aree di staff alla Direzione Generale, (b) strutture di livello dipartimentale e che cioè hanno un peso contrattuale diretto all’interno del comitato di coordinamento della direzione dell’ente (dal quale vengono decise le voci e le priorità dei due strumenti di controllo di gestione dell’ente), (c) uffici intra-dipartimentali, che svolgono le proprie attività all’interno di una direzione e di una politica di settore, (d) agenzie o associazioni esterne all’amministrazione che svolgono un ruolo di tramite tra gli uffici di un comune e la comunità.

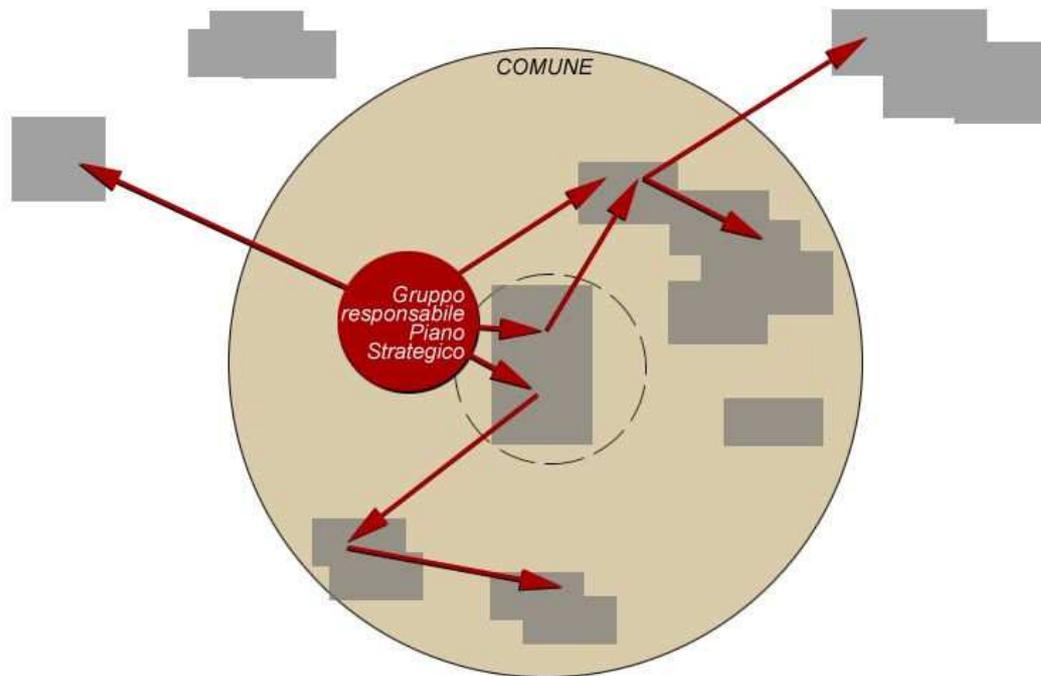


Figura 4

DOMANDA N°3: *Insieme a chi si fa pianificazione strategica? Come si costruiscono cioè le relazioni tra una funzione di pianificazione strategica e le relazioni con gli altri centri di progettazione interessati?*

Alcune delle sfide operative che si presentano ai responsabili delle amministrazioni possono essere ricollegate alle pretese stesse della pianificazione strategica. Ogni volta infatti che si vuole fare di un ente locale un soggetto con una visione d'intervento compatta e coerente, si ripropone un problema di composizione di immagini di settore, di raccordo tra differenti iniziative, talvolta sostenute da altri soggetti giuridici attivi sul territorio. Per i responsabili di pianificazione strategica selezionare progetti e formulare quadri di riferimento programmatico sono attività che non possono ignorare l'esistenza di altre attività creative di disegno svolte in altri luoghi e da altre unità che magari si trovano all'interno della stessa amministrazione promotrice, e magari anche al di fuori di essa. Le unità che si occupano di pianificazione strategica devono pertanto trovarsi nelle condizioni di ricoprire un ruolo di collegamento e di supporto a questi altri *centri di progettazione*: sparsi nella stessa amministrazione ci sono infatti diversi nuclei di personale che di fatto producono idee e scenari di azione e decisioni, ma anche al di fuori di essa, nella comunità, altri soggetti pubblici e organizzazioni del settore privato di fatto producono idee rilevanti sul piano tecnico. La figura 4, cerca a questo proposito di illustrare intuitivamente questo aspetto, evidenziando pure come per un gruppo di lavoro, non è sempre così facile contattare gli altri luoghi chiave in cui si producono idee sul futuro di un territorio.

DOMANDA N°4: *Quanto conta la pianificazione strategica nel determinare gli impegni di un'amministrazione? Come si collega alla gestione delle risorse e all'attribuzione formale dei compiti?* Si tratta di un aspetto piuttosto complesso per i non addetti ai lavori, perché riguarda i modi, i luoghi e i documenti con cui vengono fissate le cose che un ente locale si obbliga a fare nel tempo. Si tratta però di un aspetto cruciale: se fare pianificazione strategica vuol dire anche produrre e individuare immagini e desiderata per una comunità, occorre capire in che misura questi desiderata interferiscano e incidano nel processo di programmazione di un ente pubblico. Un esempio può rendere il tutto più intuitivo. Nella Figura 5 è rappresentato in dettaglio il processo di definizione di obiettivi e impegni da parte del Comune di Venezia nel 2005 con i suoi documenti chiave e i momenti salienti. Questi oggetti definiscono lo sguardo rivolto al futuro (gestione revisionale) e lo sguardo orientato al presente (gestione dei risultati) rispetto ai contenuti (obiettivi) dell'azione pubblica, e alle risorse (finanziaria) da parte delle componenti dell'amministrazione. Guardando al nostro esempio ci accorgiamo che il piano strategico rappresenta un evento relativamente marginale: un documento orientato a immaginare il futuro ma con una capacità ridotta di ridefinire gli orientamenti del presente. Nel nostro esempio il piano strategico si propone come punto di mediazione (o filtro) tra istanze emergenti di settore e indirizzi particolari della politica, ma viene messo in discussione dal persistere di solide relazioni informali tra assessori e settori di competenza.

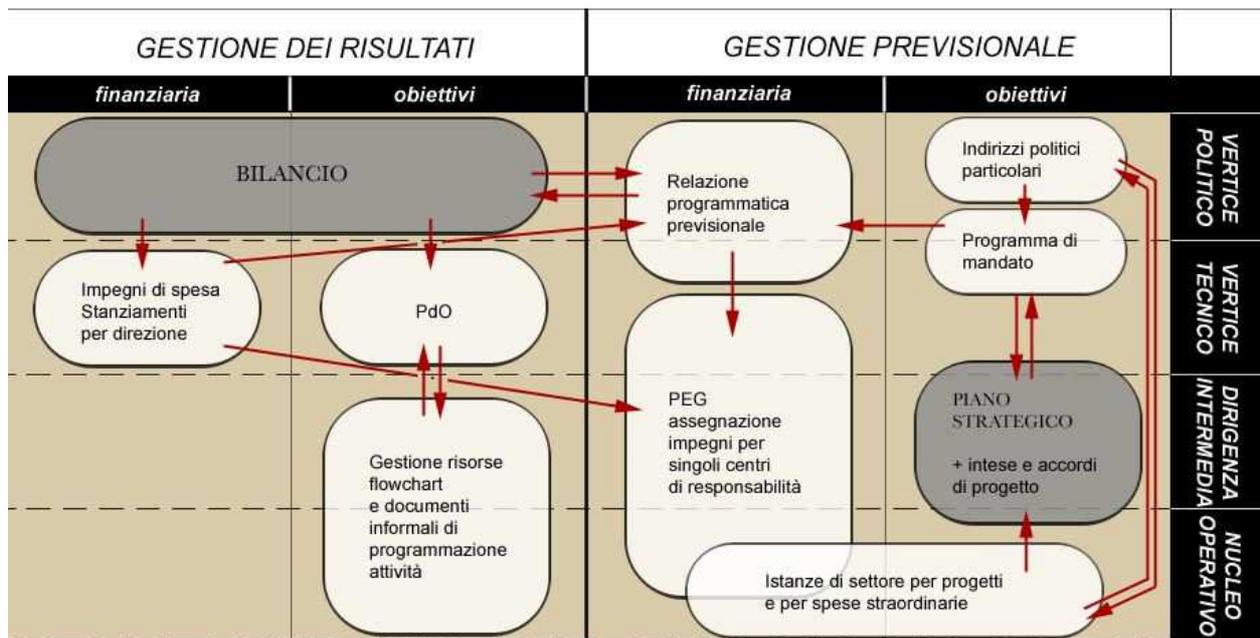


Figura 5

Queste domande mi hanno permesso di introdurre delle chiavi di lettura. Esse ci consentono di esplorare il tema ancora largamente ignorato della gestione di un piano strategico. In particolare ci offrono quattro vantaggi: in primo luogo ci permettono di comprendere con maggiore chiarezza le interpretazioni strumentali che sono state attribuite alla pianificazione strategica dalla dirigenza e dalla politica locale in Italia. In secondo luogo ci consentono di cogliere con precisione caratteri e *differenze* in chiave comparativa. In terzo luogo, ci permettono di valutare il grado di *debolezza* e marginalità delle esperienze italiane. Il quarto vantaggio invece allude più che altro ad una speranza: anche se è più facile aspettarci che queste chiavi di lettura sveleranno debolezze e superficialità delle esperienze in corso, potremmo rinvenire degli insospettati elementi di valorizzazione, e riscoprire in chiave inedita esperimenti che altrimenti sarebbero letti e interpretati come banali esercizi di concertazione tra istituzioni e rappresentanti locali di categoria.

Disponiamo finalmente degli strumenti per provare a scavare al di sotto dei discorsi pubblici, spesso confusi e generalmente omologanti. Propongo a questo punto di fare un passo oltre e di provare a rivedere sotto questa diversa luce otto esercizi di governo strategico che in Italia sono particolarmente conosciuti e dei quali abbiamo riportato già i titoli: Trento, Venezia, Genova, Verona, Torino, La Spezia, Firenze, Pesaro.

Analizzare il lavoro di un'amministrazione (e soprattutto scriverne!) è un compito che per ovvie ragioni si può rivelare sconsigliato. La prudenza ci invita a parlare di cose del passato piuttosto che delle presenti, o di operazioni ancora in corso. Cercheremo pertanto di scattare delle "foto d'epoca" e di concentrare la nostra attenzione su quello che è successo a queste otto amministrazioni comunali nel periodo compreso tra il 2005 e il 2006¹¹. In modo sintetico, racconteremo come esse abbiano inteso reagire ad alcuni problemi locali e abbiano risposto in modo autonomo e originale a questi quattro problemi di gestione, identificando di volta in volta *modalità di collegamento tra politiche settoriali già esistenti, definendo connessioni tra piano strategico ed altra strumentazione, modalità di finanziamento di accordi e progetti correlati, modalità di connessione tra funzioni di costruzione di scenario e funzioni di programmazione della spesa locale.*

Tempi che cambiano: governi strategici all'opera nel 2006

(1) *Comune di Trento*: lo statuto del comune di Trento annovera tra i suoi strumenti di programmazione il piano strategico assieme al bilancio e alla relazione previsionale programmatica. Al di là di questo riconoscimento formale (che trova riscontro solo in un'altra realtà italiana, quella di La Spezia), l'adozione del PS come influente riferimento a base concertativa rappresenta il tentativo di inserire nella programmazione del comune una componente "scenariale" con cui governare le interdipendenze delle diverse politiche di settore. Il motivo di questa scelta risale al 2000: a quei tempi il comune si trovava a dover riscrivere cinque documenti/piani di settore, e a sperimentare con un Patto Territoriale delle forme di concertazione con i vicini enti locali e con la Provincia Autonoma. Il PS nasce a Trento

¹¹ Una prima analisi dettagliata (ma sicuramente da aggiornare) di questi casi può essere trovata anche in Codecasa, G. (2005) *Modalità di gestione del Piano Strategico. Le esperienze delle città di Genova, La Spezia, Pesaro, Torino, Trento*, Atti del convegno gestione del Piano strategico Esperienze al confronto, Comune di Venezia.

pertanto con il proposito di radicare una modalità di confronto dentro e fuori l'amministrazione e definire in modo coerente alcuni quadri parziali di intervento. Allo stesso tempo si è ritenuto utile assimilare anche una funzione di valutazione con cui sostanziare la selezione dei progetti di maggiore impatto per la collettività. A questo duplice orientamento corrispondono due strutture e che sono chiamate nel loro insieme a svolgere un ruolo di segreteria tecnica per i processi di concertazione tra Comune, possibili partner istituzionali e non, così come tra tecnici e organi di indirizzo politico. L'attuale assetto rappresenta in realtà l'esito di un processo di cambiamento sostanziale delle modalità di programmazione dell'ente, fissato con il regolamento del comune, dopo cinque anni di sperimentazione durante i quali sono state costituite delle strutture temporanee di progetto sotto la regia del Sindaco e del suo Capogabinetto. Essendo collegata alla programmazione, la PS è stata concepita come un processo ciclico di revisione/selezione degli obiettivi del Comune: la pianificazione strategica si propone infatti di informare i progetti principali dell'ente in funzione delle domande e delle sollecitazioni che vengono dall'esterno, o di presiedere la loro formulazione su una base partenariale (sia pubblico-privata sia pubblico-pubblico), valutando e selezionando le iniziative maggiormente coerenti con gli scenari preferenziali dell'operatore pubblico. Si tratta di un'operazione con una importante dimensione tecnica e contrattuale (perché in buona misura determina l'assunzione di impegni da parte dell'amministrazione), ma che interagisce costantemente con la sfera politica. Questo aspetto è stato affrontato prudentemente nel corso degli anni attraverso la progressiva definizione tra gli uffici e la Giunta di precisi spazi di mandato politico – in base agli accordi di partenariato raggiunti – oltre che con una sostanziale partecipazione degli organi di indirizzo alle varie fasi di lavoro.

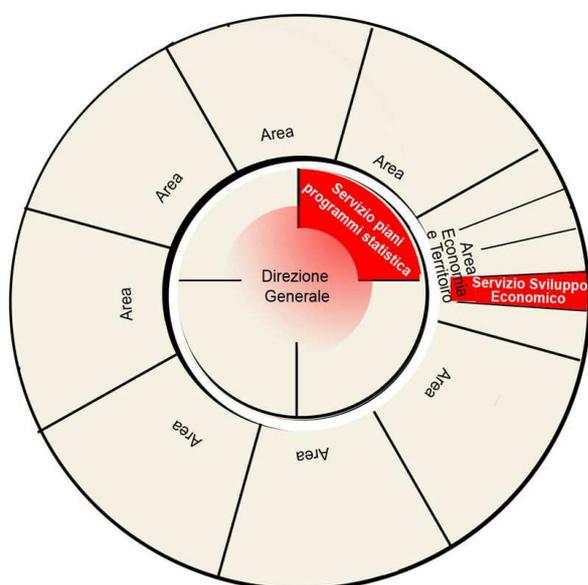


Figura 6 – Comune di Trento

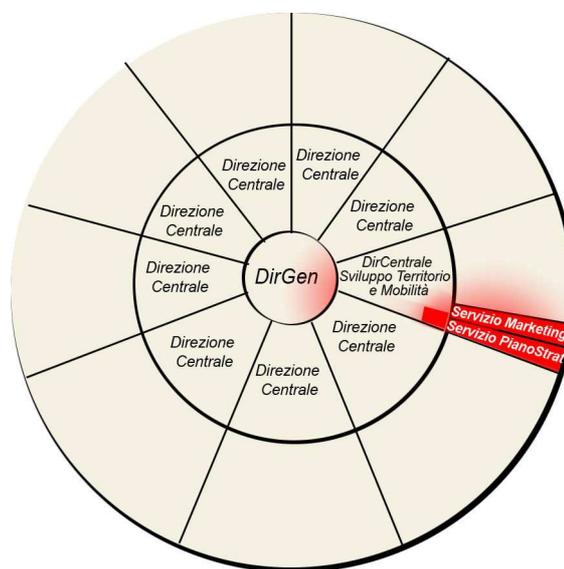


Figura 7 – Comune di Venezia

FIGURE 6-13 – GUIDA ALLA LETTURA: I diagrammi qui presentati illustrano la collocazione delle funzioni di pianificazione strategica rispetto alle strutture amministrative del comune di appartenenza. Gli aloni rossi, evidenziano aree e strutture coinvolte attivamente in alcune fasi di processo della PS. La segmentazione del diagramma restituisce in forma semplificata le maggiori ripartizioni degli uffici comunali. Nell'esempio di Venezia è possibile osservare come la gestione del piano strategico sia affidata a strutture relativamente periferiche, mentre nel caso di Trento il nucleo delle attività del piano strategico è rappresentato da due strutture separate: una di staff alla direzione generale che ricopre funzioni di programmazione, e infine un servizio periferico di valutazione economica.

(2) *Comune di Venezia:* il Piano Strategico a Venezia nasce per iniziativa dell'assessore per il governo del territorio, e porta alla mobilitazione temporanea di un dirigente di stanza alla Direzione Generale presso una delle 16 Direzioni Centrali del Comune: quella per la Mobilità e lo Sviluppo del Territorio. Il PS a Venezia rappresenta essenzialmente il risultato di uno sforzo di concertazione: propone un modello di documento per obiettivi che riserva a una seconda fase l'attivazione dei settori dell'amministrazione sulla base degli accordi sottoscritti con i rappresentanti di categoria (in origine si prevedeva che i dirigenti del comune dovessero scegliere una parte dei propri obiettivi in PdO del a partire dal PS). L'attività di redazione del piano è stata concepita come un'attività complementare alle politiche urbanistiche attivate in seno alla Direzione Territorio, un tentativo di ricomporre gli orientamenti progettuali e di investimento da degli operatori, dei rappresentanti di categoria e di altre autorità locali sullo sfondo dell'area metropolitana di Venezia. Si tratta di un'operazione che nasce sotto gli auspici di una direzione politica creativa, e che in origine contava di poter accrescere il proprio ruolo e il proprio peso nella programmazione del comune. Nonostante le buone premesse il gruppo di lavoro per il piano strategico ha dovuto confrontarsi con un cambio di giunta e dal 2005 si è dovuta muovere in un contesto di difficile gestione. Una politica disinteressata ha infatti imposto che il PS fosse aggiornato ed emendato in base al programma di mandato del nuovo sindaco Cacciari – cosa che si è tradotta in un notevole ridisegno d'ufficio di accordi faticosamente siglati nei tre anni precedenti con rappresentanti di associazioni di imprese (e ha così messo in dubbio la credibilità degli impegni assunti sotto la precedente giunta). È venuto poi meno il sostegno della dirigenza: il

nuovo Direttore Generale ha infatti abbandonato il ruolo di mediazione del suo predecessore e si è rilevato incapace di promuovere con rinnovato vigore gli impegni presi nella passata gestione. Piuttosto, la nuova Direzione Generale si è limitata a svolgere funzioni di formale controllo amministrativo e contabile e ha assecondato la Giunta in un processo di riorganizzazione che ha segnato il ritorno alle tradizionali logiche dipartimentali, e l'imporsi degli assessori sulle decisioni dei tecnici, a scapito delle necessarie attività di coordinamento che la PS si proponeva di offrire. Di fronte alla crescente frammentazione di visioni e programmi, il nucleo di pianificazione strategica ha inteso attivare due percorsi: da un lato tentare uno spostamento in una neocostituita area di programmazione e dall'altro attivare un'associazione per il piano strategico. Entrambe queste iniziative si sono rivelate fallimentari (e a tratti contro-produttive). La prima non ha sortito alcun effetto se non quello di costringere il gruppo di lavoro ad un anno di relativo isolamento (in seguito allo scioglimento dell'area programmazione la PS è tornata alla sua originaria collocazione nella Direzione Territorio). La seconda si è tradotta invece in un'operazione di "esternalizzazione" delle attività di concertazione del comune e ad una riduzione delle possibilità per la PS di incidere oltre nella programmazione comunale. Una parte degli originari partecipanti ai lavori del vecchio piano strategico hanno continuato a usare la nuova associazione, mentre i soggetti con maggior peso economico hanno ripreso a cercare diretto contatto col sindaco e con gli altri membri della giunta. A fine 2006 sembra evidente un processo di regressione: nonostante gli sforzi profusi, le attività di pianificazione strategica si sono ridotte a un intervento simbolico e di front-office: pochi invece i progetti di qualche significato (un comprensorio turistico, e un'iniziativa di coordinamento metropolitano con il vicino comune di Padova).

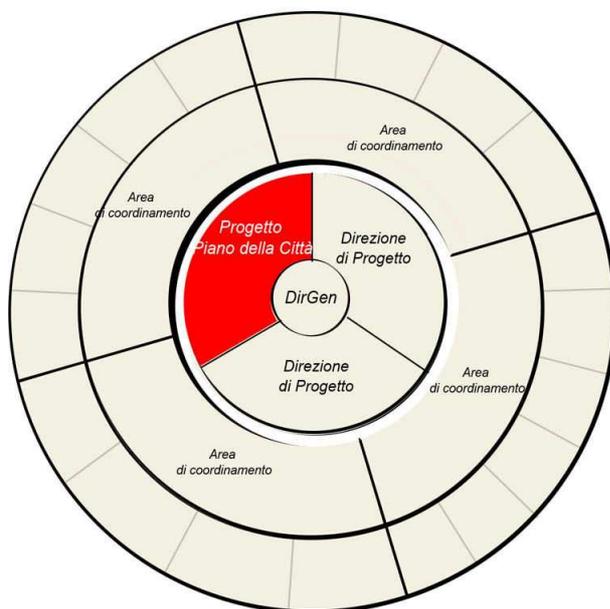


Figura 8 - Comune di Genova

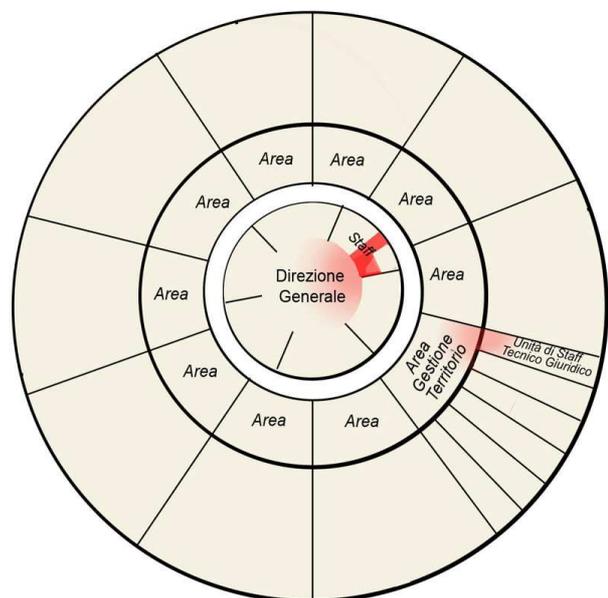


Figura 9 - Comune di Verona

(3) *Genova* Il documento di piano della città di Genova rappresenta l'esito di una consultazione vasta e diffusa con i soggetti della città. Si tratta principalmente di un evento simbolico a cadenza pluriennale che passa attraverso l'adunata dei cosiddetti "stati generali della città", un momento di osservatorio delle domande locali. La redazione di questo documento (di indirizzo), di per sé di poco significato se preso singolarmente, si innesta in un contesto amministrativo che per almeno 10 anni (sotto le due giunte Pericu) si è rilevato particolarmente dinamico: da diversi anni infatti alcuni uffici comunali si sono occupati di gestire e aggiornare un vero e proprio portafoglio di progetti, risolvendo, attorno ad alcune aree urbane, rapporti interistituzionali complessi e alcune controversie con gli operatori dell'industria e le autorità funzionali attive attorno ai nodi portuali e infrastrutturali della città. Il Piano della Città rappresenta quindi solo uno sviluppo recente di un esperimento di più ampia portata che risale al 1995 e che trae le sue origini dalla particolare vicenda che vede come protagonista l'ufficio speciale di piano – una struttura nata come nucleo tecnico indipendente per la redazione di un nuovo strumento urbanistico (il PUC '99) e che si è costruita una reputazione sul campo confrontandosi con privati, autorità portuale, concessionari statali, provincia di Genova e regione Liguria per la definizione di progetti di recupero urbano. La scelta da parte della seconda Giunta Pericu di prolungare la vita di questo ufficio, deriva dalla volontà di consolidare in capo all'organizzazione del Comune, una funzione di *project finding*, *project briefing*, e un'attività di *precontatto degli operatori industriali* interessati a localizzare attività e a investire sul territorio genovese. Tale funzione è stata in particolare rivalutata in chiave intersettoriale, come condizione per avviare una vera e propria *politica per le aree urbane*. L'ufficio di progetto di piano, svolge pertanto in modo autonomo e indipendente un'azione di selezione o di promozione, disegno istituzionale e avviamento delle iniziative, coerentemente agli indirizzi formalizzati nel Piano della Città. Il Piano della Città offre infatti una base concertata su cui viene di fatto stabilito uno spazio di delega alle strutture tecniche. Allo stesso tempo costituisce il documento di base su cui l'ufficio di piano e la Giunta concordano un quadro programmatico di riferimento, verificando tempi, fattibilità, e grado di maturazione dei progetti di settore che l'amministrazione può privilegiare e "tirare fuori dal proprio portafoglio". Un

tale centro di regia, per operare correttamente richiede alcune condizioni particolari e difficilmente replicabili. L'ufficio di piano ha potuto godere infatti di ampi poteri di delega da parte della Giunta e in virtù di questi, ha potuto avvalersi di un diritto di prelazione sul personale in stanza presso altri settori. In secondo luogo pesa il fatto che l'ufficio trattiene a sé pure le responsabilità di regolazione urbanistica: grazie ad esse ha potuto esercitare un potere di veto sulle operazioni in corso, simulando un mercato concorrenziale di diritti d'uso del suolo. Nei fatti ha potuto alternare ad un'attività di indirizzo pubblico una funzione di legittimazione urbanistica delle operazioni: questo potere discrezionale in qualche modo è moderato e fissato da un framework programmatico di origine concertativa, politica e tecnica. Nonostante i buoni trascorsi, anche l'esperienza genovese ha cominciato a conoscere una fase discendente a partire dal 2006. Il vasto repertorio di responsabilità che era stato in origine all'ufficio, ha cominciato a restringersi e a soffrire a causa dell'interferenza di alcune nuove Direzioni, come quella di marketing territoriale.

(4) *Verona* – Il piano strategico di Verona è quello di più recente redazione ed è anche quello che ha richiesto meno tempo per essere completato. Il Sindaco aveva concepito la formazione del PS come un momento di scambio di informazioni e di raccolta e selezione delle domande e degli obiettivi della comunità locale. Questa attività doveva avvenire di principio al di fuori della politica e costituire piuttosto un'esplorazione di natura tecnica in grado di fornire un quadro informativo e di preferenze autorevole per i funzionari e la politica locale. Per questa ragione la redazione del piano è stata affidata ad un'agile struttura di staff della Direzione Generale del Comune, mentre l'interazione e la partecipazione della cittadinanza è stata gestita prevalentemente attraverso strumenti informatici e forum online forniti da consulenze specializzate. Il progetto di piano strategico, fino al 2004 aveva proceduto speditamente e mancava un solo passaggio: la sua approvazione in Consiglio Comunale. Con essa il documento avrebbe potuto ottenere una legittimazione formale come strumento di indirizzo per le politiche di settore del Comune e come base di riferimento per le successive scelte di indirizzo da parte della Giunta. Questo iter è però rimasto per anni in stallo. Forse l'esclusione della politica dalle prime fasi di redazione del documento può avere inciso su questo sviluppo imprevisto e il perdurare di un'impasse in Consiglio Comunale. La presenza affermata di una Direzione Generale ha permesso comunque al processo di pianificazione strategica di continuare almeno nominalmente. A Verona infatti la Direzione Generale costituisce una vera e propria funzione istituzionale: gestisce i principali compiti di rappresentanza e le relazioni interistituzionali con un alto contenuto tecnico (monitoraggio programmi UE, gestione partecipazioni, e gestione strategica dei progetti complessi degli altri uffici). Grazie a questo suo sostegno, la PS ha potuto perlomeno essere ripensata come un momento di esplorazione di alcune idee progettuali (i cosiddetti progetti bandiera). In realtà la coerenza e l'integrazione delle misure contemplate non è particolarmente evidente: in alcuni casi sono riconosciute e supportate iniziative su cui consenso, risorse e accordi già esistono o sono in fase avanzata di maturazione (dubbi emergono se si pensa che le misure di punta del PS sono un polo finanziario, un progetto per i malati di Alzheimer, un programma UNESCO per il recupero di alcuni edifici storici). Non si tratta comunque di un processo isolato al vertice del Comune: anche se in forma autonoma, la Direzione Urbanistica ha provato a svolgere alcuni approfondimenti del PS sugli aspetti di proprio interesse realizzando degli studi di scenario territoriale. Questo elemento non ha però trovato nessun particolare riconoscimento da parte della Direzione Generale. Tra i promotori dell'iniziativa prevale infatti una volontà diversa: quella di disegnare strumenti e nuove funzioni per l'alta direzione del Comune.

(5) *Torino* – L'esperienza di PS a Torino si incardina su due elementi: un documento di piano (il primo ad essere stato redatto in Italia) strutturato per obiettivi; un'associazione, Torino Internazionale (TI), presieduta da Sindaco e presidente di Provincia, che si occupa della promozione e della diffusione dei suoi contenuti per mezzo di incontri, occasionali, oppure organizzati in forma di tavoli tematici. Il PS di Torino rappresenta un documento di esclusiva natura volontaria e che non ha alcuna implicazione diretta – tantomeno esplicita – sulle attività di programmazione del Comune di Torino, né di altri enti pubblici. Nel 2006, alla vigilia della presentazione di un *secondo piano strategico* per l'area metropolitana, le forme del documento e gli assetti sperimentati, non sembrano essere messi in discussione. La struttura che si occupa del piano non possiede le deleghe che contraddistinguono un'attività di agenzia: salvo casi eccezionali non si occupa direttamente di progetti e non realizza niente per conto dei governi locali. La pianificazione strategica in questo caso significa prima di tutto fare comunicazione e facilitare i contatti tra gli operatori attivi nell'area torinese: questo significa che non esiste un evidente collegamento né con funzioni di programmazione pubblica, né con la costruzione di accordi tra operatori pubblici e privati. L'associazione Torino Internazionale rappresenta più che altro una sede per gli incontri dei soci contributori (più di cento, istituzionali e no). Lo staff dell'associazione si occupa di suggerire temi e di fare da segreteria tecnica per incontri bilaterali, riunioni istruttorie o a tema, invitare responsabili politici e funzionari pubblici, producendo come principale esito una *riscoperta e una chiarificazione degli obiettivi* da parte dei partecipanti – collocando questi obiettivi entro uno scenario di riferimento d'area vasta.

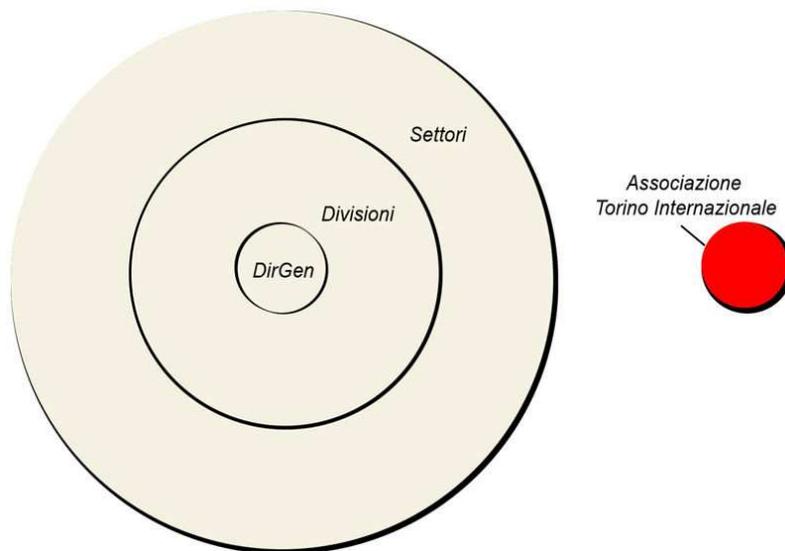


Figura 10 - Torino

Questa attività è stata ritenuta particolarmente utile in passato (alla fine degli anni '90) nel momento in cui la crisi della tradizionale base produttiva della città richiedeva una rinnovata riflessione sulle possibili aree di riconversione e possibilità di investimento. Di fronte a quel contesto la scelta più appropriata pareva quella di istituire un'arena di confronto possibilmente al di fuori della sfera di controllo politico, che desse garanzie di neutralità, per un confronto equilibrato tra rappresentanze locali e portatori di interesse, da cui poter delineare alcuni scenari di riferimento. Tuttavia ad emergenza passata, ora che nuove posizioni di forza si sono consolidate, la funzione della PS rischia di diventare sempre più marginale. L'assenza di interfacce privilegiate con le amministrazioni coinvolte non lascia spazi di innovazione amministrativa, tantomeno un tentativo diretto di cambiamento nelle modalità di governo del territorio. Nel migliore dei casi può rivelarsi un mezzo di comunicazione, in cui i partecipanti possono sviluppare un *patrimonio comune* di conoscenze: su quelli che possono essere i "punti critici" dell'area torinese e le potenziali opportunità di investimento.

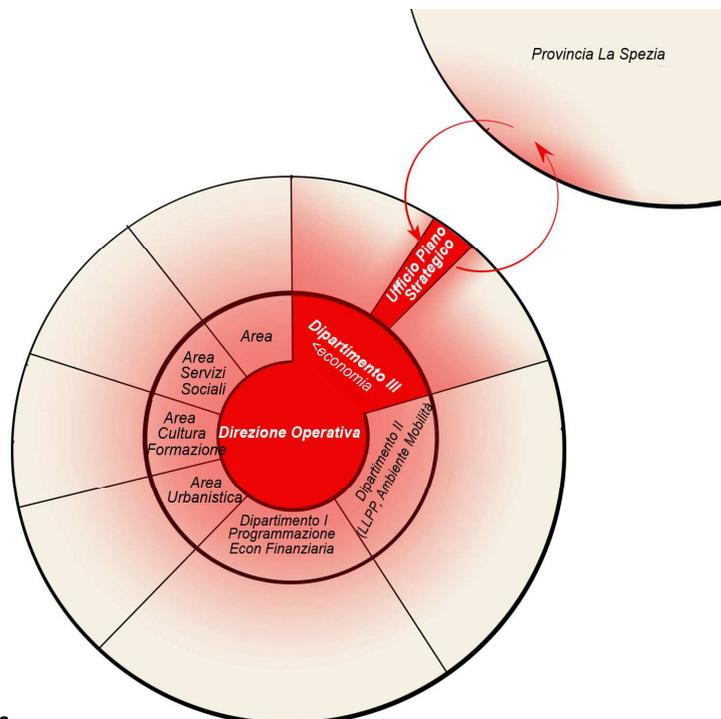


Figura 11- La Spezia

La Spezia: Il comune di La Spezia si confronta da almeno un decennio con due problemi: la riconversione della base economica della città dovuta alle importanti dismissioni dell'area portuale e la risoluzione dei rapporti con la Provincia (soprattutto sui temi delle infrastrutture, della tutela ambientale e dei servizi di formazione). La natura di questi problemi ha spinto il Comune ad attivare presso il Dipartimento per l'Economia un ufficio di pianificazione strategica: un esperimento che ha rapidamente acquisito peso e influenza grazie al sostegno attivo della Direzione Generale e della Giunta. Dopo un primo tentativo non del tutto soddisfacente, nell'inverno 2005/2006 il Comune di La Spezia arriva al

suo secondo piano strategico. Memore dei primi tentativi la dirigenza locale ha messo in piedi un meccanismo sofisticato di concertazione e coordinamento a più livelli: un istituto di partecipazione (presieduto da tecnici e cariche elettive del Comune e della Provincia) che produce i principali orientamenti tematici (i *desiderata* pubblici), e un processo decisionale all'interno dei quadri organizzativi e della dirigenza dell'amministrazione, basato su alcuni gruppi tematici di lavoro. All'interno di questo panorama l'ufficio di piano strategico rappresenta ormai solo uno snodo, seppur importante (esso infatti si occupa di fare da segreteria tecnica ai tavoli di concertazione e di mantenere un'interfaccia con gli uffici della Provincia). Decisiva è stata invece la definizione di una nuova figura di vertice sostitutiva del Direttore Generale, denominata Direttore Operativo. In tale occasione la Giunta ha deciso di attribuire tale ruolo al Direttore del Dipartimento per l'Economia – a sua volta responsabile per l'ufficio di PS. In questo modo il Direttore Operativo ha potuto svolgere efficacemente un ruolo di tramite tra gli istituti di partecipazione seguiti dall'ufficio di PS e i luoghi e i momenti salienti di programmazione dell'ente con la dirigenza, i quadri dell'amministrazione e la Giunta. Come conseguenza, il piano strategico insieme agli orientamenti programmatici della Giunta è stato acquisito e rielaborato nei suoi principali contenuti all'interno della relazione programmatica previsionale (il documento che determina le scelte di bilancio e l'attribuzione delle priorità di spesa del Comune). In secondo luogo le linee di intervento del PS sono ora regolarmente usate da quadri e dirigenti nelle attività controllo di gestione. Questo impianto oggi impegna in modo profuso le risorse e il personale dell'amministrazione e offre sufficienti garanzie per immaginare una messa in opera di un "patto con la cittadinanza". Tuttavia restano alcune residue incertezze: al momento i partecipanti ai tavoli di concertazione non sembrano avere dimostrato una particolare creatività: scenari e proposte stentano a raccogliere consensi per eventuali intese di dettaglio, e una macchina decisionale per quanto "oliata" rischia di non potere rendere al meglio se le istanze che riceve sono generiche – non sufficientemente dettagliate per una loro traduzione in azione.

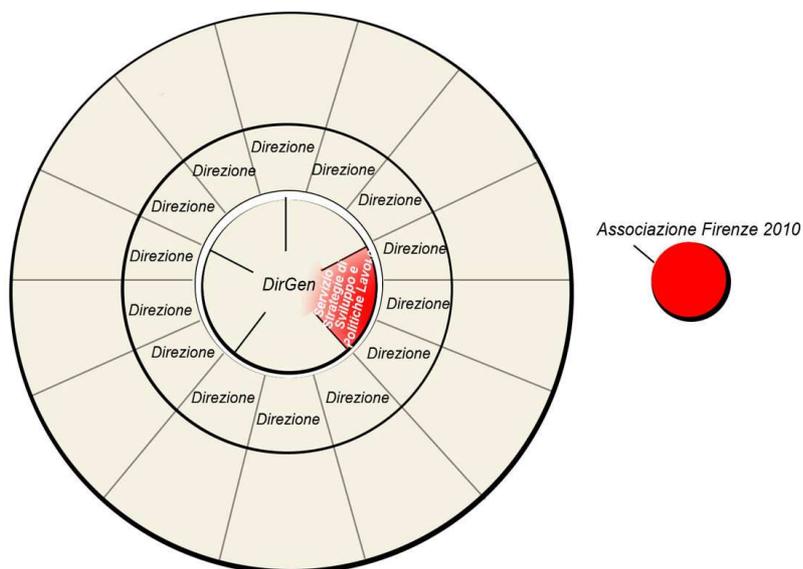


Figura 12 – Comune di Firenze

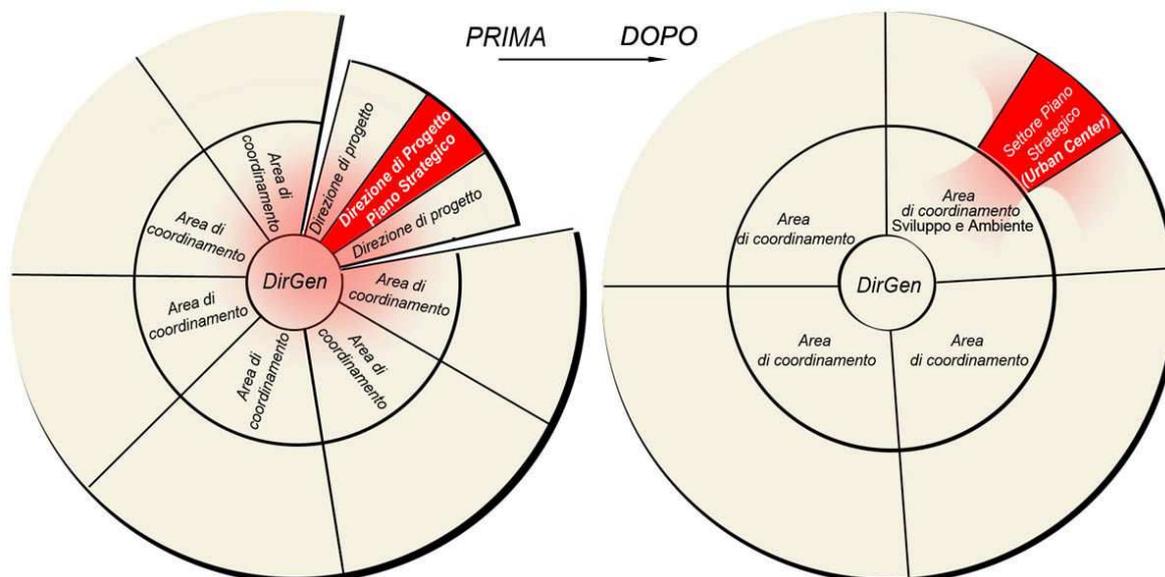


Figure 13 / 14 – Comune di Pesaro

(7) *Firenze*: Il Piano Strategico di Firenze, si discosta nella struttura e nei contenuti dai documenti prodotti in altre città. A parte questo però, prima dell'ottobre 2005, le cosiddette attività di "gestione del piano" non sarebbero parse molto diverse per sostanza e ambizioni dall'esperienza torinese. In sostanziale solitudine, un'associazione a prevalente partecipazione pubblica ha cercato per circa cinque anni di promuovere il dibattito sui temi dello sviluppo fiorentino a scala metropolitana. Per facilitare la comunicazione e il confronto tra operatori istituzionali, di mercato e rappresentanti di categoria l'associazione si è essenzialmente occupata di offrire appropriate sedi ed occasioni di dibattito e di pubblicare alcuni materiali istruttori. Tuttavia questo non basta, e i problemi che sono emersi al momento dalla messa in opera dei contenuti del piano strategico hanno infine spinto a un generale ripensamento dei precedenti assetti, con l'attivazione presso la Direzione Generale del Comune di Firenze di una struttura di interfaccia privilegiata con l'associazione. Si tratta di un cambiamento che almeno nelle premesse rispecchia la necessità di affiancare ad un istituto di partecipazione il supporto finanziario e progettuale di un'amministrazione comunale (che sicuramente dispone di più risorse). Questa scelta mette tuttavia in discussione gli orientamenti e le premesse su cui è stato redatto l'originale PS. In primo luogo l'impegno diretto del Comune impone la revisione della *scala di riferimento del PS*, riportandone le determinazioni entro i confini amministrativi della città. In secondo luogo non mancano alcune incertezze: non è infatti chiaro il modo in cui la fase di transizione sarà gestita dalla politica locale e se in futuro si creeranno duplicazioni di ruoli e dell'originario documento (con uno nuovo tradotto ad uso e consumo dei nuovi uffici dal Comune).

(8) *Pesaro* – Il comune di Pesaro ha vissuto fino al 2003 un'importante fase di innovazione e ristrutturazione amministrativa. In particolare, l'introduzione di due Direzioni di Progetto a diretto contatto con la Direzione Generale, rispecchiano la volontà del Sindaco di allora di potenziare una funzione di osservatorio per programmi e investimenti sul territorio (*progetto marketing*), e un'interfaccia privilegiata con le altre istituzioni per identificare eventuali misure di cooperazione (*progetto piano strategico*). In pratica entrambe le Direzioni di Progetto si occupavano di attività simili per natura: quello di attrarre finanziamenti aggiuntivi pubblici per il Comune attorno ad alcuni progetti, e in secondo luogo, quello di costruire degli scenari di riferimento per l'amministrazione (funzionali ai primi). Lo sguardo di insieme relativo a queste iniziative e alle prospettive future per il territorio di Pesaro veniva affidato alla redazione di due documenti (il piano marketing, il piano strategico). Gli orientamenti e gli obiettivi contenuti nel piano di marketing e nel piano strategico venivano infine adottati dalla Giunta, come riferimenti influenti per le scelte di indirizzo di quest'ultima, e usati in sede di programmazione presso il Comitato di Direzione del Comune. In questa maniera le strutture di progetto si ponevano come luoghi di filtro e sintesi delle domande provenienti dall'esterno. Allo stesso tempo però, grazie ai poteri di delega conferiti, potevano esercitare un ruolo di regia per l'attivazione di nuovi progetti di servizio (in genere di sportello, procedure di agevolazione alle imprese, regia per programmi e iniziative comunitarie) presso gli altri settori del Comune. Questo fortunato periodo di sperimentazione avrebbe dovuto chiudersi con l'approvazione di un nuovo regolamento del Comune: in tal modo sarebbe stata fissata una modalità inedita di programmazione, potenziata da una funzione di osservatorio, e costruita sulla base di incarichi di progetto. L'approvazione avrebbe così fissato per sempre un circolo virtuoso, consolidato nel corso di un triennio. Tuttavia, al sopraggiungere di nuove elezioni, la Giunta di allora aveva preferito sospendere questo iter, per non trovarsi poi più in condizione di riprenderlo. A distanza di anni questa appare ormai un'occasione mancata, e che difficilmente avrà ulteriore seguito. Nel 2006, infatti lo scenario appare essersi profondamente deteriorato. L'insediamento di una nuova Giunta (anche se formalmente dello stesso colore politico di quella precedente) impone un cambiamento delle priorità del Comune. PS e marketing territoriale non fanno parte dei nuovi programmi politici, e vengono rapidamente messi "ai margini" dell'organigramma del Comune. Il gruppo di lavoro per il marketing territoriale viene infine disciolto mentre l'originaria unità di progetto di PS viene declassata a ordinario ufficio collocato all'interno di una nuova Direzione d'Area (affidata al dirigente in precedenza responsabile per il marketing strategico). La nuova Direzione viene concepita come un contenitore delle iniziative sperimentali (a tenore prevalentemente ambientale) previste dal programma di mandato della nuova Giunta: facendosi portavoce solo di "esperimenti", e non di attività istituzionali consolidate, la nuova Direzione si trova però ad avere un ridotto peso decisionale, e stenta a contrastare interferenze e protagonismi di altri settori. Relegata entro la sfera di influenza di un singolo assessore, e priva di altri appoggi all'interno del Comune, la PS si trova così privata della sua natura intersettoriale, e in concreto non può far altro che *sopravvivere* con il portato dei precedenti successi, in particolare curando un paio di iniziative pilota (un piano ambientale d'area con la Provincia, e un progetto di informatizzazione dei servizi a livello di comprensorio). La persistenza della PS comunque evidenzia come neanche una politica avversa abbia potuto cancellare facilmente una struttura che ha giocato un ruolo decisivo nel procurare al Comune finanziamenti provinciali e regionali.

Dai fatti alle considerazioni: ricomporre il campo della pianificazione strategica.

Queste brevi presentazioni ci hanno permesso di evidenziare che esiste una sostanziale differenza tra quella che è la dimensione dichiarata di un piano strategico e la natura del lavoro effettivamente svolto da responsabili e dirigenti comunali. I fatti ci mostrano come le sperimentazioni in corso costituiscano più che altro il tentativo di consolidare una qualche nuova funzione istituzionale all'interno di un ente locale – che esprime a seconda dei casi vari significati tecnici e politici, differenti ambizioni, e mostra di avere prodotto impatti di varia entità. In almeno tre contesti ci troviamo di

fronte ad operazioni di trascurabile importanza, ma in altrettanti altri sono riscontrabili elementi di innovazione. Resta poi l'incertezza del tempo: i successi non sembrano mai durare e si verificano frequentemente fasi di regressione. A prescindere comunque dagli esiti (e dagli sviluppi), la *diversità* delle esperienze italiane ci sollecita ad affrontare un problema: quali sono le possibilità per ricomporre questo campo variegato di esperienze? È possibile riportarle entro una cornice di ricerca coerente o una qualche matrice culturale comune?

In un convegno, Federico Panozzo¹² ha sottolineato come oggi si giustappongano due retoriche: una retorica delle reti e una retorica della macchina. Aldo Bonomi in quell'occasione difendendosi dall'implicita critica rivoltagli sul modo tendenzioso in cui stava conducendo il suo ruolo di moderatore, aveva tentato di sminuire questo aspetto identificando almeno altre tre retoriche (del locale e altre che non ricordo nemmeno più). Nonostante l'osservazione non abbia avuto poi altro seguito (e lo stesso Panozzo fosse in realtà interessato a mostrare una divisione profonda tra il modo di vedere dei consulenti e quello della dirigenza locale)¹³ ritengo che in essa sia stato colto un aspetto rilevante e ci venga offerto un suggerimento prezioso. A mio avviso non è tanto in questione un confronto tra retoriche, sulle quali qualsiasi esercizio di catalogazione risulta inutile, ma è piuttosto utile rilevare che le matrici culturali che offrono oggi spunti e orientamenti al "governo strategico delle trasformazioni territoriali" non sono poi numerose quanto si potrebbe credere: con molta probabilità sono solamente *due*. Identificabili con due domande: come si fanno politiche per lo sviluppo? Come si deve ristrutturare l'amministrazione pubblica? A ben guardare, queste due domande contraddistinguono inoltre due tradizioni consolidate da tempo: un'arena di riflessioni al confine tra la sociologia e le scienze politiche (già passate dettagliatamente in rassegna in Palermo, 2005), un filone di ricerca al confine tra gli studi organizzativi, l'ingegneria gestionale, e gli studi sulla pubblica amministrazione. Ciascuno di questi filoni, pur non avendo tematizzato in modo esplicito un'idea di pianificazione strategica, di fatto propone delle tesi guida per l'azione pubblica e consigliano impostazioni alternative di PS. Come dobbiamo prenderli? Proviamo a considerarli uno per volta.

(1) Il primo di essi si concentra sulle condizioni e gli esiti dei modelli di interazione all'interno della società: l'obiettivo è identificare quali siano le forme emergenti di *regolazione sociale*, e le alternative per la produzione di *beni comuni* (parole su cui non intendiamo avanzare qui definizioni, ma che rimandiamo ai rispettivi inventori). Sul piano propositivo, se le condizioni dello sviluppo consistono in una società coesa, un mercato concorrenziale, un'amministrazione attiva, una politica responsabile, la ricetta utile risulta quella di promuovere e supportare reti di relazioni e scambi di risorse tra gli attori in gioco: costruire coalizioni, rappresentare scenari territoriali, federare politiche, attraverso un confronto multisettoriale – in una parola – mischiare.

Ma far parlare di più la gente è sufficiente? Con questo interrogativo intendiamo sollevare alcuni dubbi sull'enfasi di mettere tutto "in rete". Abbiamo visto infatti come, per esempio a Torino, uno sforzo teso a mettere in comunicazione interessi visioni e obiettivi, rinunci esplicitamente ad uno sforzo progettuale: la scelta di dare garanzie di continuità e neutralità ad un dialogo sociale produce infatti un netto scollegamento tra i luoghi della concertazione e i luoghi della programmazione (pubblica). Si assiste così a una rinuncia alla dimensione progettuale e finanziaria, oppure a un suo rinvio a future (e non meglio precisate) fasi di "implementazione" (a Firenze e a Venezia). Che senso ha allora cercare larghi confronti quando in fondo il coinvolgimento diretto delle risorse da parte degli enti locali e di qualsiasi altro soggetto sembra essere messo a rischio?

Spesso questo dilemma viene nascosto da due luoghi comuni: quello secondo cui sia possibile *imitare buone pratiche*, e quello secondo cui la legittimazione pubblica provenga da *visioni condivise*. Si tratta di immagini edificanti, peccato che alla prova dei fatti non contemplino alcune eventualità: che manchi una visione intersettoriale tra gli uffici di uno stesso Comune; che per fare parlare un'amministrazione o una grossa azienda con la stessa voce si richieda uno sforzo non banale di mediazione; che coinvolgere le imprese locali in un confronto costruttivo è facile solo se si deve fare "la lista dei desideri", ma si rivela impraticabile quando si cominciano a chiedere contributi specifici. Abbiamo poi visto che il processo con cui un'amministrazione si impegna rispetto a un "patto con la cittadinanza" risulta essere di per sé un processo lungo e faticoso che dipende dalla continuità degli indirizzi politici e dal riconoscimento di spazi di delega ai tecnici: a maggior ragione diventa ancora più difficile credere che una forma di condivisione di obiettivi sia in grado di determinare automaticamente disponibilità di risorse (finanziarie, personale, naturali) da parte di una collettività intera. Non è pertanto difendibile l'idea che esistano *forme di interazione* (e procedure, metodi strumenti) di per sé *virtuose*, e che cioè possano garantire la mobilitazione di risorse e di attori una volta che si sia raggiunto un accordo. Quanto spesso capita infatti che le persone che parlano ad un tavolo di concertazione a nome di una società o di un'ente pubblico non sono in grado di assumere impegni sulla parola, o di restituire un quadro di preferenze dalla propria parte senza aver bisogno di procedere prima con una verifica interna?

¹² Federico Panozzo è un docente che si occupa di problemi di gestione strategica all'università Ca' Foscari a Venezia, ha esposto una simile interpretazione in un convegno pubblico nel novembre 2005, tuttavia per ora non mi risulta che abbia sviluppato questo spunto in nessuna delle sue pubblicazioni.

¹³ (a) la costruzione di istituti di partecipazione, il loro collegamento con le scelte programmatiche delle amministrazioni comunali, (b) l'innovazione dei modelli decisionali e di gestione nelle pubbliche amministrazioni secondo progetti e iniziative intersettoriali

Abbiamo cercato di evidenziare attraverso alcuni esempi pratici come queste *posizioni* siano *effimere*: generiche le indicazioni, edificanti gli scenari, ma poca la considerazione per i processi individuali e particolari, che possono spingere alla lunga un'azienda, un comune, un'associazione a mettere in gioco le proprie risorse e ad assumersi i rischi di un'operazione – in una parola – a cooperare. La cooperazione infatti, più che essere un prodotto o una conseguenza di qualche intesa, dovrebbe essere più realisticamente vista come una *condizione* da ricercare. Pertanto non può di certo esaurirsi in uno scambio di informazioni o in una condivisione scenari: non può ridursi nella formazione di una coalizione (gli attori che condividono una definizione dei problemi e delle vie da perseguire); nemmeno si può pensare che alleanze su base locale possano nascere da istituti formali di partecipazione, e da forum tematici di discussione. I temi di una generica intesa rischiano perciò di ridursi ad artifici e formule fittizie se chi le fa non riconosce come gli accordi sono prima di tutto una combinazione conveniente di impegni tra più parti che soddisfano preferenze soggettive (e che per loro stessa definizione sono costruzioni incommensurabili tra loro, che variano da soggetto a soggetto, e non possono essere ricondotte entro un'immagine sintetica).

L'approccio ai temi dello sviluppo opera infine un assunto discutibile: che il mondo si possa descrivere in termini di attori, e che essi rappresentino la materia dell'operare di una politica pubblica. È infatti da mettere in dubbio l'esistenza stessa di attori – entità collettive in grado di rappresentare i propri interessi e le preferenze all'esterno. A questo riguardo PS dispiega un paradosso: la si fa (e la si fa con così tanta fatica) non perché le organizzazioni in campo abbiano un quadro di preferenze chiaro (si potrebbe dire una coscienza propria) ma proprio perché non ne posseggono nessuna per definizione! O sono *automi* (e cioè si esercitano a tempo indeterminato a ripetere le stesse identiche mansioni), o sono *strategisti* (e cioè in grado di decidere che usi fare delle proprie risorse e che attività in risposta alle sollecitazioni ricevute dall'esterno), ma non si può trovare *nessun attore* in natura. È un'eccezione infatti trovare operatori pubblici o privati in grado di raffigurarsi il contesto in cui operano, le risorse di cui si possono servire, un insieme di soggetti di riferimento con cui intrattenere relazioni, oltre che una rappresentazione di sé come agente del cambiamento. Ci accorgiamo allora che il termine attore è per esempio vittima di una *confusione di un idealtipo con la realtà* delle organizzazioni pubbliche – che soffrono per costituzione di un'accentuata frammentazione decisionale.

(2) La seconda matrice culturale ci invita a non guardare più a cosa succede nelle comunità, ma a quello succede dentro alle organizzazioni che la compongono. In altre parole la società non beneficerebbe di sistemi diversi di regole né di migliori modelli di relazione e cooperazione, ma dalla qualità del contributo che ogni singola organizzazione ha da offrirle. In particolare le organizzazioni pubbliche sono sollecitate a cambiare e farsi più attente all'evolversi dei bisogni delle comunità locali: la PS a questo proposito non allude ad altro che ad un rinnovato sforzo programmatico, finalizzato a garantire un uso di risorse pertinente al contesto, e ad una ideale rottura con tradizionali ideali di burocrazia e dagli assetti di potere (che nelle amministrazioni comunali italiane sono contraddistinti da feudi decisionali controllati da singoli assessori). In pratica cercare nuovi modelli di strutture organizzative e tecniche decisionali.

Ma decidere come deve essere l'organizzazione pubblica del futuro è davvero sufficiente? Con questa domanda intendiamo sollevare dei dubbi anche su questo secondo approccio in particolare sulla sua capacità propositiva. Leonardo Lo Tufo, a suo tempo presidente della associazione dei Direttori Generali in Italia, su sollecitazione del pubblico in un convegno dell'aprile 2005, ha affermato che la dritta via per l'innovazione della pubblica amministrazione è indicata dal modello di organizzazione a matrice. Gli studiosi di management non chiederebbero di meglio e andrebbero anche oltre dicendo che in una società a rete (Kickert, Klijn, Koppenjan 1997) in sé complessa anche le organizzazioni devono farsi complesse e pensare per progetti complessi e gestire metodicamente le informazioni attraverso modelli complessi di trasmissione (i titoli nella bibliografia a termine di questo articolo sono un compendio utile al riguardo). In parte la complessità allude ai temi della governance tanto cari alla matrice culturale precedente: ritorna la gestione delle reti di interdipendenze e di cooperazione nella quale è immerso il settore pubblico (Le Galès 2004, Barca 2004, Mc Guire 2002), solo che ora il punto di vista è di chi vi sta dentro e di come una pluralità di contratti e di accordi partenariali può essere gestita in modo efficiente.

Di fronte a queste proposte il buon senso suggerisce che forse, per far fronte alla complessità, le nostre soluzioni dovrebbero essere semplici e non complesse! Ironie a parte, le scelte di organizzazione (nel settore pubblico) non possono prescindere dai contenuti delle decisioni e dai problemi che si intendono affrontare. Nel febbraio 2006, le indagini empiriche di Andrews, Boyne e Walker rivelano per la prima volta una correlazione tra contenuti delle decisioni e funzionalità dei modelli formali adottati: la Public Administration Review pubblica questa "sensazionale" scoperta. Ma si tratta in fondo di riconoscere un problema che è l'essenza stessa della gestione quotidiana per un dirigente pubblico: trovare le risorse, il consenso, la visibilità, rendere adeguato l'ambiente di lavoro per lo svolgimento delle mansioni del giorno (nel migliore dei casi anche delle due settimane successive), riconoscendo quali sono gli assetti e le condizioni istituzionali da sfruttare o modificare. *Che cosa posso fare oggi per riuscire a fare questa mansione?* Agli studi organizzativi va riconosciuto almeno il merito di avere posto l'attenzione sul fatto che le decisioni vengono prese in un ambiente per natura strutturato, e che quindi la presa di una decisione dipende dalla consapevolezza con cui si riconoscono figure chiave e percorsi di confronto interno per ottenere un via libera (*getting to yes*, direbbero Fisher e Ury). Ma si tratta di un filone di studi che nel tecnicismo si riduce a degli esercizi formali più o meno raffinati di analisi, e che, a conferma di un interesse solo recentissimo, ha teso a evitare la connessione tra forme e

contenuti delle decisioni, limitandosi ad una rassegna delle prime. Al momento di proporre soluzioni per situazioni reali la *progettazione organizzativa* si riduce infatti a indicare formule generalistiche¹⁴, o indicazioni vaghe¹⁵. D'altronde la complessità di per sé è un termine che esprime una rinuncia – una rinuncia a confrontare un esercizio formale di disegno al di fuori di alcune situazioni immaginarie. Nel management per obiettivi, nella definizione di organizational charts, nella definizione di ruoli e autorità interne (cfr. anche Azzone 1994, Archibugi 2005), il metodo e gli schemi tipo devono essere calati e forzati in contesti, lo scostamento della pratica dagli ideali viene in genere letto come un'effetto della complessità dei processi cioè dell'irriducibilità o dell'imprevedibile.

Henry Mintzberg ha speso gran parte della sua carriera a criticare con sapiente ironia la tendenza di grandi autori del suo settore disciplinare a identificare tecniche e modelli di organizzazione, osservando come le scelte all'interno delle organizzazioni possano essere esplicite, ma anche emergenti, e cioè l'esito di un'azione anonima di aggiustamento di fronte ai cambiamenti esterni. Mintzberg ha già più volte evidenziato come in fondo chi tende a fare della pianificazione strategica un punto cardine per l'innovazione amministrativa e la ristrutturazione "totale" di assetti e competenze, in realtà sottovaluta un elemento che nella pratica si trova ovunque. Come nel gioco del "telefono senza fili" le scelte di un'amministrazione non possono essere facilmente seguite: velleitari quindi sono i tentativi di immaginare processi deliberati e premeditati di scelta, o visibili pubblicamente. Si arriva quindi al paradosso: che per la gestione esiste un repertorio vasto di soluzioni e di tecniche, e che tuttavia questo repertorio non offre in sé la direzione per un'innovazione delle pubbliche amministrazioni: non possiede affatto una direzione! Manca infatti una chiara definizione di quali siano i contesti di applicazione e i propositi dei modelli gestionali. Se volessimo fingerci per un momento progettisti organizzativi, e pensare come loro, diremmo che non fa differenza sapere che cosa si stia facendo negli uffici che vorremmo ristrutturare!

Pars construens: oltre le divisioni, e nuove prospettive.

Ci troviamo pertanto di fronte a un bivio. Un filone pone un'enfasi sullo sviluppo e sui modi con cui esplicitare un'intenzionalità politica e collettiva attraverso l'interazione e il confronto tra sfera pubblica e privata. (cfr. Barca 2004): per esso i piani strategici rappresentano degli eventi per una comunità di attori. Il secondo filone pone invece l'enfasi sulla logica dell'azione amministrativa: un miglioramento della sua performance ed eventualmente una tensione a un miglioramento della sua efficacia – rispetto ad esso la pianificazione strategica allude alla necessità di definire in modo coerente e compatto le attività di settore di un ente locale attraverso una funzione rinnovata di programmazione. In una cosa sola questi orientamenti sembrano concordare: la necessità di consolidare una qualche funzione guida in grado di fare sintesi degli interessi pubblici, e in grado di confrontarsi senza ambiguità con la società e i suoi bisogni emergenti. Per il resto *si tratta di discorsi apparentemente separati, eppure compresenti nelle esperienze di pianificazione strategica. Perché? Sono solo in competizione o esistono anche delle ragioni di connessione?*

La risposta a questa domanda dipende da quali intendiamo essere le *sfide del presente*. Un possibile punto di partenza – che qui propongo – sta nel riconoscere un trend ormai affermato: l'intervento della pubblica amministrazione è sempre meno autosostenuto (non ci soffermeremo sulle ragioni di fondo). Si riducono i trasferimenti agli enti locali, crescono nominalmente le autonomie e gli spazi di scelta per i livelli periferici delle amministrazioni. Alcuni autori insistono nell'osservare che questa tendenza non deve significare l'imporsi di processi opachi di interazione e interdipendenza tra settore pubblico e mercato. Se possono essere ancora formulati alcuni giudizi sulla qualità e le dimensioni dello sviluppo, allora l'interazione tra stato e mercato non può dipendere da movimenti spontanei e opportunismi immediati: una forma di intervento eterodiretto del pubblico deve pure persistere (J.S Davies 2005), per quanto selettivo. *È in questione allora il ruolo che potranno assumere gli enti locali e il margine legittimo di azione settore pubblico nel futuro.* A questo riguardo il lavoro di diversi uffici sperimentali istituiti nel corso dell'ultimo decennio (per gestire delle iniziative comunitarie, redigere di piani strategici, valutare di programmi di riqualificazione immobiliare, per la

¹⁴ questo approccio può produrre anche delle aberrazioni. Mi è capitato di sentire un dirigente del Comune di Milano affermare che seguire la valutazione/negoziazione/approvazione di un programma integrato di intervento non è in fondo diverso dal "fare biscottini".

¹⁵ Consiglio a questo proposito di consultare i documenti di progetto che società di consulenza nel campo di organizzazione e management sfornano per i clienti pubblici. Le similitudini nella struttura dei documenti sono evidenti. Analisi in dettaglio di grande respiro, una tabella con i modelli strutturali di riferimento, la mappatura dei processi attuali di produzione e comunicazione, infine una scelta sul modello consigliato di gestione. Le differenze maggiori risiedono nel fatto che IRSO ha un debole per l'informatizzazione dei processi (Verona ne è un esempio), Allaxia group ha un debole per le tassonomie di strutture per la gestione dei servizi (come a Milano o a Ravenna), RSO ha un debole per la condivisione delle informazioni e l'apertura delle organizzazioni pubbliche verso le comunità di pratiche, e le forme di partecipazione. Sorprende in ogni caso come ad una vasta profusione di risorse, di studi (analisi, interviste, tavoli di gruppo, team di assistenza), non corrisponda un ragionamento altrettanto articolato sui cambiamenti proposti (anzi sono in genere molto sintetici). Vale la pena notare inoltre come le proposte delle consulenze restano in genere molto vaghe, lasciando la reale determinazione dei reali cambiamenti di struttura ai rapporti di forza dentro l'amministrazione (un caso ci è dalla ristrutturazione della direzione centrale urbanistica presso il comune di Milano, seguito da Allaxia Group)

riqualificazione delle aree periferiche marginali delle città, per le partecipazioni societarie) ci segnalano uno sforzo diffuso su scala nazionale teso ad individuare e consolidare alcuni nuovi profili di responsabilità pubblica:

- (1) di co-finanziatore e partner
- (2) di assegnatore di diritti d'uso del suolo per trasformazioni urbane (legittimatore)
- (3) di valutatore delle proposte di investimento avanzate da terze parti
- (4) di progettista autonomo in grado di costruire un proprio portafoglio di progetti
- (5) di osservatorio territoriale
- (6) di erogatore, promotore e garante di alcuni servizi
- (7) di gestore di contratti

Questi profili ridefiniscono in concreto il ruolo che le P.A. possono assumere nei processi di investimento, la loro capacità di presidiare le trasformazioni territoriali, ed eventualmente promuoverne. Più in dettaglio, ridefiniscono le modalità con cui gli enti locali possono intrattenere rapporti con altri operatori presenti sul proprio territorio, e con altri livelli istituzionali. In questo contesto la pianificazione strategica non sembra alludere a un particolare profilo di responsabilità, ma sembra piuttosto interessare qualcosa che sta a monte: più precisamente allude al momento in cui un'amministrazione deve decidere *quale* profilo assumere di fronte ad una certa situazione di governo. In secondo luogo la PS suggerisce l'idea che un'amministrazione pubblica, in quanto soggetto plurale, debba ristabilire un orientamento unitario dei settori articolato in un'insieme di priorità.

Posti di fronte a questa sfida, siamo costretti a rinunciare a un filone culturale in favore dell'altro? La posizione che cercherò di sviluppare tende a dire **NO**. Per due ragioni:

(1) Una prima risiede nel fatto che *entrambi gli approcci sono strutturalmente carenti*. Da un lato le visioni comunitarie e dello sviluppo, ponendo un' enfasi sulle relazioni, dimenticano che i progetti partecipazione e di costruzione del consenso richiedono legittimità e, al tempo stesso, riscontri immediati a livello operativo per divenire credibili (cfr. Mazza 2002). Qualora questo problema venga trascurato, o rimandato nel tempo (per esempio a Firenze, Torino, Venezia) l'implementazione di un piano strategico si trasforma in un incubo per dirigenti e funzionari. Dall'altro lato visioni efficientistiche e performative delle PA riducono il problema di pianificazione strategica a un problema di buona amministrazione: un problema generalista e che tende ad escludere la specificità delle attività e dei progetti che si vogliono intraprendere (come a Verona dove Forum, ICT e una rinnovata Direzione Generale sono state considerate la ricetta giusta per gestire le iniziative più disparate). In altre parole, prendere posizione a favore di un approccio o dell'altro sarebbe come scegliere il male minore. *Le prospettive?* Se continueranno a rimanere separate queste due correnti correremo il rischio di assistere a due retoriche destinate a scomparire nel giro di pochi anni: una perché troppo effimera, orientata all'interazione e alla connessione dei problemi relativi ad una comunità d'intenti che non esistono, l'altra perché troppo formalista e perché rischia di ridursi all'applicazione generica (peraltro dannosa) e alla cieca di un campionario di modelli precostituiti. Ma soprattutto si profila lo scenario di un'occasione bruciata, quella di definire in termini operativi le possibilità di innovazione amministrativa.

(2) La seconda ragione sta nel fatto che *entrambi gli approcci si completano a vicenda*. Se guardiamo infatti a quegli esperimenti (come Genova, Trento, La Spezia) che hanno saputo affermarsi (temporaneamente) nei propri contesti amministrativi, ci accorgeremo che hanno costruito il proprio successo attraverso prudenti meccanismi di collegamento tra gli istituti di partecipazione e le scelte di programmazione interna. A ben guardare, queste esperienze permettono di cogliere una direzione di innovazione amministrativa, seppure implicita e nascosta. Per capire meglio, proviamo a fare un esercizio, e a definire con più precisione che cosa vuol dire per noi *attore*. Usando una certa prudenza potremmo dire che il termine suggerisce l'idea di un soggetto giuridico in grado di auto-rappresentarsi, di costruire autonomamente le proprie scelte, assumersi impegni con altri soggetti giuridici (si parla a questo proposito di nodo di contratti), montare progetti in modo pertinente al contesto – un soggetto informato dei trend e delle opportunità offerte da una selezione di soggetti dello stesso territorio. Noi sappiamo che le organizzazioni per loro stessa costituzione non sono dotate di una vera e propria coscienza di sé, né sono in grado a priori di farsi agenti del cambiamento (enactment). Un'organizzazione può comunque costruirsi artificialmente (e con non poca fatica da parte dei suoi membri). Se *diventare attore locale* può essere fissato come un obiettivo, stiamo già delineando una possibile *direzione da imprimere all'innovazione* amministrativa, e con cui dare un significato preciso ad alcuni nuovi strumenti e procedure dell'azione di governo. Allo stesso tempo però stiamo chiedendo agli odierni operatori pubblici (e anche a quelli privati) capacità non scontate...

Nel loro piccolo, le esperienze di pianificazione strategica cercano di andare incontro a questa richiesta: fare progetti, valutare e interloquire nel tempo con altri, ridefinire l'attività di regolazione come orientamento positivo per le iniziative di rigenerazione urbana, interpretare e confrontarsi con il proprio ambiente di azione. Gli esperimenti di pianificazione strategica, nelle situazioni più evolute, evidenziano in particolare come l'*interazione* "per un progetto di sviluppo" corrisponda ad un *esercizio di impegno e disimpegno dell'ente locale nei confronti di soggetti giuridici terzi*. Questi elementi alludono alla formazione di un profilo pubblico, responsabile e proattivo, e che rappresenta una condizione necessaria per rilanciare una regia e di guida per progetti di trasformazione del territorio.

All'atto pratico di introdurre un tale profilo, per esempio all'interno di un Comune o di un Ente Locale, queste matrici culturali trovano un punto di incontro almeno in due problemi e che possono essere formulati nel modo seguente:

PROBLEMA 1 – *come si possono gestire le differenti istanze di settore e da parte politica in modo da ridurre interferenze e simulare un comportamento coerente da parte di un'amministrazione?* (cfr. Figura 15) Le organizzazioni pubbliche sono nella maggior parte dei casi frammentante: capita che i diversi settori di un Comune mandino all'esterno segnali tra loro discordanti. In parte questo può essere il segno di incertezze passeggere, tuttavia, il più delle volte, se ciò accade è perchè l'azione di diversi uffici non è espressione di una stessa intenzionalità (e mai lo potrebbe essere!). In effetti settori, direzioni, dipartimenti staff di assessori tendono a sviluppare in sostanziale autonomia dei propri framework d'azione. Ogni amministrazione è pertanto popolata di "teste pensanti" – che non possono essere di certo messe a tacere – di luoghi in cui si producono idee e progetti con diversi gradi di specialismo e che nessuno può sostituire per competenze e conoscenze dirette. Anche se un'amministrazione non può aspirare a soppiantare questa progettualità diffusa, si rende comunque necessaria la formazione di un luogo in cui tentare una mediazione tra i framework d'azione esistenti e in cui mettere in dialettica i diversi uffici, in modo da ridurre possibili interferenze e sfruttare eventuali sinergie. La figura 15 cerca a questo proposito di illustrare intuitivamente quello che potremmo definire un *problema di controllo strategico* (cfr. gli studi di Friend del 1969 con Jessop, del 1974 con Hewlett e Powell, con Hickling del 2005) che consiste nella collocazione di una funzione di coordinamento interno tra più nuclei dell'amministrazione. Le soluzioni sono aperte: non è stabilito a priori *chi* fa controllo, *in che modo* lo fa, *dove* lo fa, sulla base di *quale autorità*.

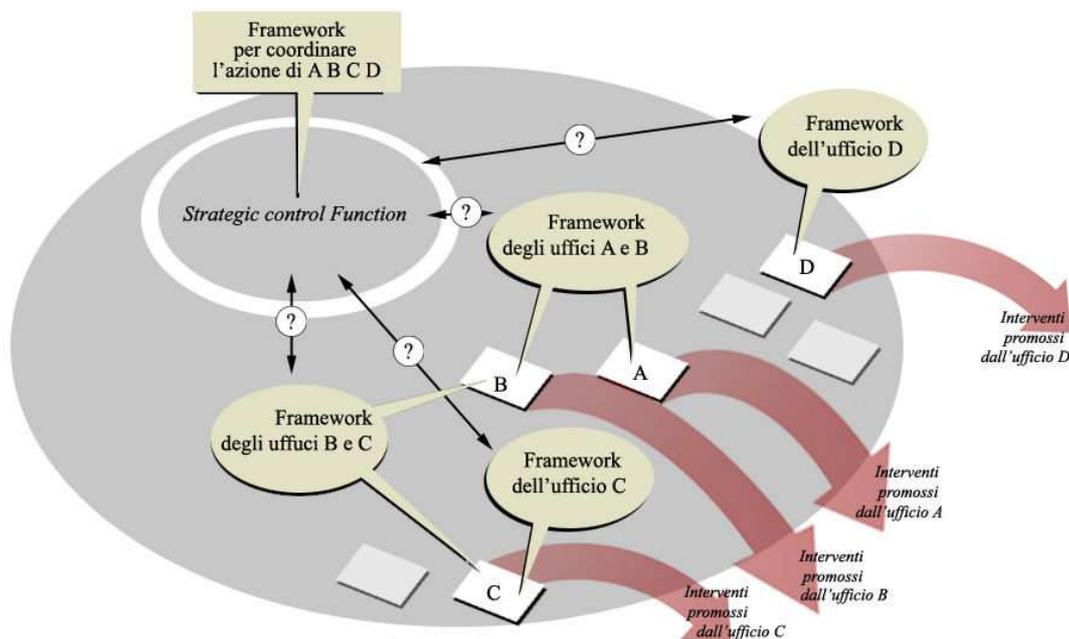


Figura 15

PROBLEMA 2 – *come selezionare e ricomporre diverse agende di settore che sono rilevanti per la risoluzione di un dato rapporto con l'esterno?* Un programma di incentivi per un distretto di imprese, un'iniziativa di riqualificazione urbana, un progetto di servizi locali sono operazioni spesso chiamate in causa dalla PS, ma che introducono una dimensione di coordinamento tra più centri di azione, la formazione di accordi tra amministrazione e terze parti (le cosiddette partnership). Talvolta è necessario risolvere un rapporto di consultazione con la cittadinanza, talvolta ci sono progetti che richiedono di essere definiti su una base tecnica, finanziaria e politica, legale, prima che un privato o un'altra istituzione pubblica decida di contribuire con del suo. In un caso e nell'altro ogni amministrazione si muove in un clima di incertezza: ogni rapporto di progetto che intrattiene con l'esterno non avviene in pratica tra "la totalità dell'amministrazione" e gli altri. In genere chi gestisce i rapporti di progetto è solo un rappresentante, una *parte che si trova ad agire per il tutto*. La figura 16 a questo proposito evidenzia come nella pratica quegli uffici che si devono occupare di gestire i rapporti con altri soggetti esterni all'amministrazione, si trovino presi tra due fuochi. Da un lato devono cercare di svolgere un ruolo di interfaccia interno-esterna in cui si risolvono i rapporti tra amministrazione e contraenti esterni. Dall'altro devono svolgere un ruolo di interfaccia interno-interno: l'ufficio deve occuparsi infatti di scomporre le istanze che provengono dall'esterno, riportarle entro i campi di competenza delle strutture amministrative e codificarle in richieste trattabili per i singoli settori che possono essere interessati. Viceversa deve operare verso l'esterno una sintesi delle risposte parziali formulate dai singoli settori, riportandole in termini comprensibili per le controparti. Si tratta di un'operazione non scontata, che richiede tempismo e pone come condizioni visibilità autorevolezza per la struttura in questione.

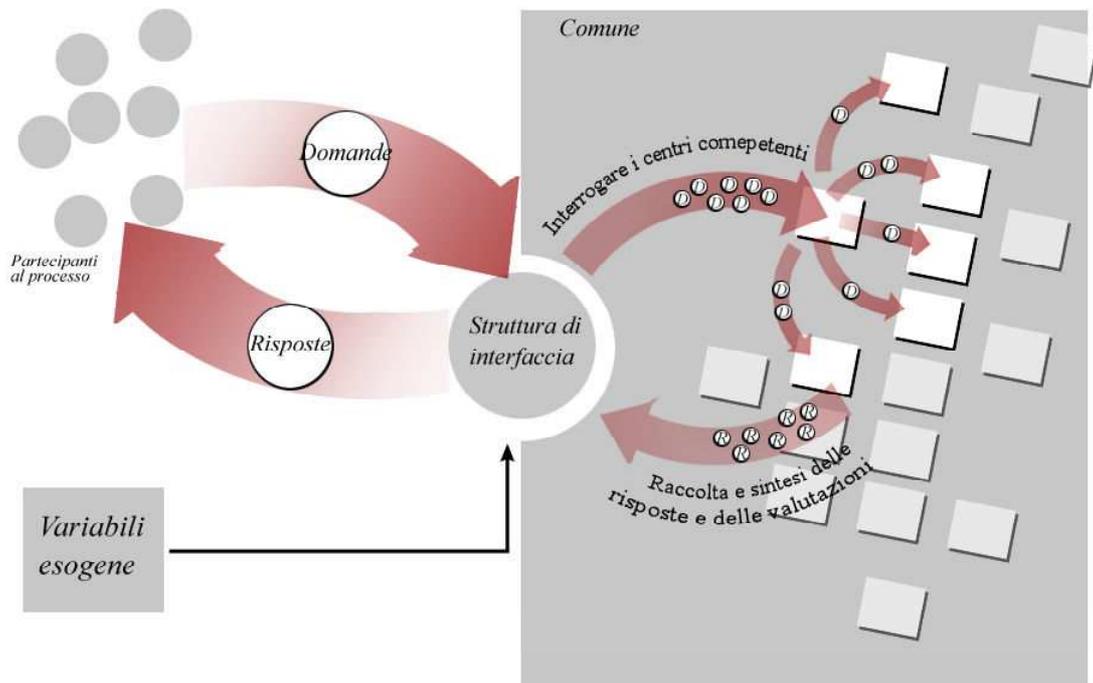


Figura 16

In sintesi, i problemi operativi che si aprono per la pubblica amministrazione sono da un lato quello di ridurre le interferenze tra istanze di settore e collegarne le agende attraverso una qualche funzione di controllo strategico, dall'altro quella di localizzare dei nodi di interfaccia con l'esterno in grado di rappresentare il resto degli uffici durante la redazione di progetti di sviluppo.

I casi di pianificazione strategica evidenziano come queste due funzioni, tendano ad essere tra loro interconnesse e si sovrappongano talvolta nello stesso luogo (come a Genova). Talvolta, in assenza di strumenti di programmazione interna, si ricerca invece la vicinanza delle funzioni di pianificazione strategica ad una figura di vertice (Genova, Pesaro, La Spezia). In altre realtà, come a Venezia e a Trento e Pesaro, questi tentativi si accompagnano al consolidamento di nuovi strumenti di controllo o di contrattazione interna.

Al di là dei tecnicismi, l'aspetto che mi interessa sottolineare in questa sede riguarda la stretta connessione tra alcuni temi di organizzazione e alcuni temi delle politiche dello sviluppo. Se le sfide dello sviluppo consistono infatti nella definizione di progetti territoriali e di intese programmatiche, la domanda di innovazione amministrativa che si può rivolgere agli enti locali deve essere necessariamente connessa alla gestione di queste relazioni di progetto - per esempio che l'atteggiamento dell'amministrazione sia coerente nel tempo e rispettoso di una tempistica funzionale al coordinamento con eventuali partner privati. A questo riguardo alcuni assetti strutturali, alcuni strumenti interni di gestione e programmazione, e la costituzione di alcune figure chiave hanno saputo garantire in diversi contesti, le condizioni di coesione interna e di interfaccia necessarie.

Se assumiamo questa prospettiva, i caratteri e i contenuti distintivi dei progetti e delle iniziative per lo sviluppo territoriale rappresentano un elemento di indirizzo e un criterio guida per alcune importanti scelte di progettazione organizzativa, un campo che abbiamo accusato già in precedenza di tendenze generalistiche. Pare a questo punto necessario consolidare una rinnovata prassi di disegno istituzionale - inteso non come dominio di una qualche consulenza esterna, ma come attività incorporata nei compiti della direzione pubblica - che sappia interpretare e riconoscere questi requisiti di azione e di provare a soddisfarli.

Se ci pensiamo le due tradizioni di ricerca che ho evidenziato possono essere identificate con due domande (1) una domanda di nuove forme di progettazione che consentano un adeguato ripensamento dei problemi territoriali e della sfera ordinaria di intervento pubblica; (2) una domanda di nuove forme di amministrazione e gestione delle risorse, in grado di assolvere tempestivamente alle istanze che emergono durante processi di interazione e di costruzione di accordi. In certa misura queste domande sono legate a doppio filo: rispondendo alla seconda domanda si pongono in fondo le condizioni perché la prima possa ricevere qualche tentativo di soluzione. Rispondendo alla prima possono essere dati alcuni indirizzi per chi vuole rispondere alla seconda.

Il discorso sulla pianificazione strategica si offre al momento a profonde critiche e a rischi di insuccesso. Una sua riabilitazione non dipenderà di certo dalla riscossa di un particolare approccio di studio piuttosto che di un altro. Allo stesso tempo però prefigura alcune questioni sperimentali di governo ineludibili se non ora, almeno in un prossimo

futuro. Un dibattito proficuo sul tema dipenderà dal modo in cui saranno riconosciuti temi e domande di rilievo a ciascuna delle due correnti di studi che abbiamo individuato, ma soprattutto dalle possibilità di combinare le varie proposte prodotte in questi due campi attorno ad alcuni problemi operativi analoghi a quelli che abbiamo provato a tratteggiare in queste note.

Riferimenti Bibliografici

- Andrews, R., Boyne G.A., Walker R.M., Strategy content and Organizational Performance: an Empirical Analysis, *Public Administration Review*, Vol 66, No. 1
- Archibugi, F. (2005) *Pianificazione Strategica in ambito Pubblico*, Alinea, Firenze
- Azzone, G. (1994) *Innovare il Controllo di Gestione, tecniche, Metodi*, Architettura, Etas libri
- Barca F. (2004) Stato e Sviluppo: Un Paradigma e un Cantiere Aperto, *Scienze Regionali*, Vol.3, No 3,
- Bryson, J. Einsweiler R.C. eds. (1987), *Strategic Planning Threats and Opportunities for Planners*, Planners Press, AIP, Chicago
- Davies J.S. (2002) Governance of Urban regeneration: A Critique of the ‘Governing without Government Thesis’ *Public Administration*, Vol. 80 No. 2, 2002
- Gray B. (1985) Conditions Facilitating Interorganizational Collaboration. *Human Relations* 38 (10)
- Kickert W.J.M., Klijn E.H., Koppenjan J.F.M. , eds. (1997) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, SAGE, London
- Lawton, A., McKeivitt A. (1995) Strategic Change in Local Government Management: Comparative Case Studies, *Local Government Studies*, Vol 21 No. 1 (Spring 1996)
- Martinelli, F. (2005) *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*. FrancoAngeli: Milano
- Mazza L. (2002) Strategie e strategie spaziali, *Territorio* 13
- McGuire (2002) Managing networks: Propositions on What Managers Do and Why They Do It, *Public Administration Review*, September/October 2002
- Mintzberg, H (1994) *The Rise and Fall of Strategic Planning*, Prentice Hall, New York
- Mintzberg H. (1978) Patterns of Strategy Formation. *Management Science* 24 (may)
- Palermo, P.C. (2005) *Trasformazioni e Governo del Territorio*. Franco Angeli: Milano.
- Pugliese T.R., Spaziante A. (eds.) (2003) *Pianificazione Strategica per le città. Riflessioni dalle Pratiche*, Franco Angeli, Milano
- Salet, W, Faludi, A., (2000) *The Revival of Strategic Spatial Planning*, Ashgate
- Sartorio F. (2005) Strategic Spatial Planning, a Historical Review of Approaches, its Recent Revival and an Overview of The State of The Art in Italy, *DISP* 162 3/2005
- Van Helden G. J., Bogt, H.J.t., The Application of Businesslike Planning and Control in Local Government: A Field Study of Eight Dutch Municipalities, *Local Government Studies*, Vol 27, No. 1 (Spring 2001)
- Worrall L. (1995) Managing Information in Complex Organizations: A Local Government Perspective, *Local Government Studies*, Vol 21, No. 1