



An aerial night photograph of a city, showing various buildings, roads, and green spaces. A yellow square with the number '1' is overlaid on the left side of the image. The city lights are visible against the dark sky.

1

Cosa è il Piano strategico
e la Pianificazione strategica

1.1 Perché la Pianificazione strategica delle città

Negli ultimi anni si rileva una sempre più diffusa e spiccata tendenza ad applicare le logiche e gli strumenti tipici della dottrina aziendale alle unità territoriali, siano esse regioni, province o città.

In questo senso il concetto di territorio ed, in particolare, di città non è più visto come risorsa fisico-logistica da mappare, da riempire di contenuti o da normare, ma come un "Sistema" in cui tutte le sue componenti fisiche, materiali ed immateriali, tangibili ed intangibili, tra le quali anche gli attori e le attività, interagiscono, sono strettamente correlati e contribuiscono a definirne il "valore".

Il "valore" del territorio assume particolare importanza in un contesto storico caratterizzato da una dinamica competitiva dei territori e delle aree urbane. La competizione dei territori, i cui fattori determinanti sono riconducibili alla globalizzazione dell'economia e dei mercati, all'internazionalizzazione dell'organizzazione produttiva delle imprese, al decentramento del potere politico-amministrativo ed all'innovazione tecnologica, è diventata non solo una condizione naturale ma un obiettivo delle politiche di sviluppo locale finalizzate ad attrarre risorse ed investimenti dall'esterno, a rafforzare le imprese locali ed a creare le condizioni per lo sviluppo del territorio.

Il nuovo ruolo di "centralità competitiva" ha portato, quindi, la città ad affrontare e risolvere criticità e problematiche di vario tipo - ambientali, economiche, sociali - e a sviluppare adeguate politiche finanziarie e di *marketing* urbano, al fine di promuovere il territorio e di renderlo appetibile in termini di capacità di attrazione di risorse aggiuntive.

Il valore del territorio, però, non è misurabile solo rispetto al sistema competitivo; rivestono, infatti, un ruolo notevole anche le componenti attinenti al sistema di relazioni che lo stesso è in grado di produrre. Quest'ultimo elemento ha assunto un peso crescente nella definizione delle politiche di sviluppo locale, modificando di fatto le modalità di pianificazione e programmazione delle amministrazioni locali. Queste, sono sempre di più orientate verso il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile di lungo periodo, capace di trasformare fabbisogni e criticità in opportunità e valore per il territorio. L'indicatore sintetico può essere rappresentato dalla qualità della vita.

In questa direzione vanno anche le indicazioni dell'Unione Europea finalizzate ad una cooperazione ed integrazione delle politiche locali, per ottenere una coesione economica e sociale e, soprattutto, la sostenibilità dello sviluppo.

Sono queste, in sintesi, le premesse ed il contesto che hanno portato alcune città europee ed italiane a ricercare forme di sviluppo sostenibile attente al soddisfacimento delle diverse istanze economiche, ambientali e sociali manifestate dai diversi soggetti che operano nelle città, attraverso processi di Pianificazione strategica.

1.2 Cos'è La Pianificazione strategica

Il termine "Pianificazione strategica" è ormai diventato di uso comune nel linguaggio urbanistico e dello sviluppo locale, ma, negli anni, in ragione dell'evoluzione storica della pianificazione, sono state elaborate innumerevoli definizioni di Piano strategico. Volendone fornire quella che ne coglie in sintesi il contenuto, si può affermare che **la Pianificazione strategica è quel processo diretto ad aggregare e coinvolgere le comunità locali nella riflessione sul futuro del territorio attraverso la creazione del consenso su una visione comune di sviluppo e su progetti condivisi.**

Volendoci soffermare sui risultati della recente esperienza italiana in tema di Pianificazione strategica, emerge che in Italia tale strumento di programmazione si va diffondendo come un "metodo di governo" del territorio finalizzato alla valorizzazione delle risorse. In altri termini, il processo per la costruzione del Piano strategico passa attraverso l'aggregazione di idee, opinioni e competenze per costruire in concreto un progetto a medio-lungo termine di sviluppo del territorio. L'arco temporale di riferimento del processo di Pianificazione strategica viene in genere fissato in un orizzonte lungo, decennale o addirittura ventennale, funzionale alla realizzazione di strategie concrete.

L'elaborazione del Piano strategico è, quindi, il risultato di un processo partecipativo che in genere coinvolge tutti i livelli dell'Amministrazione Pubblica, il mondo delle imprese, le organizzazioni sociali ed il volontariato, nonché il mondo delle istituzioni scolastiche e dell'Università, al fine di costruire insieme una visione condivisa del futuro del territorio.

Il Piano strategico è un atto volontario che affida il suo successo alla capacità delle città di promuovere reti di alleanze attorno ad obiettivi strategici costantemente valutati e condivisi. Si tratta di uno strumento aggiuntivo e non sostitutivo della pianificazione territoriale il quale permette contestualmente, sia di superare i limiti territoriali degli strumenti di pianificazione urbanistica legati al perimetro comunale, sia di offrire l'opportunità di affrontare le differenze tra le aree di concentrazione dello sviluppo e le aree della marginalità sociale e del degrado urbano.

La struttura, i contenuti, le modalità di gestione dei Piani strategici non possono essere aprioristicamente definiti in quanto si tratta di strumenti che sono necessariamente flessibili e strettamente legati alle caratteristiche del contesto a cui si rivolgono.

Al di là delle diverse definizioni, vi è tuttavia una certa convergenza sulle principali caratteristiche, alcune delle quali sono strettamente interconnesse, che connotano la Pianificazione strategica in ambito territoriale distinguendola, sia dagli strumenti urbanistici tradizionali, sia dagli altri strumenti di programmazione dello sviluppo;

- il carattere negoziato e, possibilmente, partecipato del Piano, attraverso la costruzione di una "visione" del futuro condivisa dal maggior numero di attori locali;
- il carattere operativo, cioè orientato alla promozione di azioni e progetti piuttosto che passivo e vincolistico (si "promuovono" progetti, piuttosto che "concedere" licenze);
- il carattere flessibile, cioè suscettibile di aggiustamenti e revisioni;
- l'approccio integrativo (economia, società, ambiente, cultura) che, non solo supera e ricomponne il tradizionale approccio settoriale della pianificazione, ma mette anche in relazione una pluralità di attori;
- la funzione di quadro strategico di lungo periodo entro il quale assicurare coerenza ai singoli progetti;
- la *partnership* pubblico-privata nella promozione (e nel finanziamento) degli interventi;
- il riferimento alla dimensione territoriale di area vasta, cioè sovracomunale che, superando "gli eccessi del localismo", rilancia la necessaria concertazione tra livelli di governo diversi;
- l'adesione ai principi dello sviluppo sostenibile che comporta, tra l'altro, l'introduzione

di valutazioni anche di tipo qualitativo (qualità della vita, sviluppo umano, conservazione delle risorse non rinnovabili, etc.).

1.3 IL ruolo dei progetti bandiera nei processi di Pianificazione strategica

Il termine "progetto bandiera" deriva dalla cultura anglosassone dove è stato impiegato per designare gli interventi di maggiore rilevanza simbolica nella pianificazione strategica e nei processi di rigenerazione urbana. Questo valore semantico non si riferisce direttamente alla loro dimensione spaziale o finanziaria, quanto alla capacità di comunicare il segno del cambiamento che si intende imprimere attraverso il Piano.

Il progetto bandiera si carica quindi di un forte significato simbolico che contribuisce a rendere visibile il processo di Pianificazione strategica ancorandolo al territorio attraverso cambiamenti visibili o largamente desiderabili.

Un secondo requisito del progetto bandiera è la multifunzionalità. Sia che si tratti di un consistente intervento infrastrutturale, di una più limitata operazione di recupero urbano o ambientale, di un'azione indirizzata ad un segmento sociale molto circoscritto o di una politica integrata che richiede il "montaggio" di interventi di diversa natura, il progetto bandiera si può ritenere tale solo se è in grado di attivare risorse culturali e produttive ben al di là dei confini tracciati dalla sua realizzazione.

In generale, la collocazione di tali progetti all'interno del Piano non va considerata in termini statici ma dinamici, trasversali e non settoriali. Sebbene sia possibile ricondurre un progetto ad un particolare ambito strategico del Piano, è auspicabile che i processi di innovazione che esso è chiamato a determinare producano impatti sull'intero sistema socio-economico locale.

L'insieme dei progetti bandiera di un Piano strategico, in sintesi, non ne esaurisce la progettualità, ma ne definisce il tessuto connettivo, i capisaldi operativi che l'Amministrazione locale è sufficientemente certa di poter realizzare nel breve-medio periodo e attorno ai quali sarà possibile disegnare il profilo competitivo e i processi di sviluppo locale nel lungo periodo.

Il carattere evidentemente strategico dei progetti bandiera rispetto all'architettura ed alle aspettative





di efficacia del Piano richiede che gli stessi siano sostenuti da una serie di requisiti:

1. nei casi di interventi a carattere infrastrutturale, da adeguate condizioni di fattibilità tecnica e finanziaria per far sì che le realizzazioni riescano a produrre gli effetti desiderati all'interno dell'orizzonte temporale del Piano;
2. nei casi di politiche che richiedono l'attivazione di partnership complesse, dalla presenza di una "guida" in grado di coniugare in termini operativi gli esiti dei processi di condivisione;
3. in generale, da un forte orientamento all'integrazione da parte dell'attore pubblico, necessario affinché la convergenza di obiettivi di tipo economico, sociale e urbanistico (tipica dei progetti bandiera) sia efficacemente garantita.