



MediAree
Next Generation City

Pianificazione strategica, policy making e strumenti per la progettazione di strategie di area vasta e azioni territoriali integrate. Inquadramento metodologico

Camilla Perrone
07/11/2023



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica*



1. Pianificazione (territoriale) strategica e approccio strategico: **definizioni**
2. Pianificazione strategica è l'uso che se ne fa: **policy** making per il governo e la governance di area vasta e delle MedieAree
3. Pianificazione strategica, **indicazioni** di **policy**
4. Pianificazione strategica come **chance** di progettazione e programmazione di politiche integrate e coerenti (esempi), anche attraverso un'architettura di buona spesa

1. Pianificazione Strategica / definizioni

[per la cooperazione intercomunale]

La *pianificazione strategica* è
approccio, un metodo, un processo
(concetti, procedure, strumenti) guidato dal settore pubblico
attraverso il quale una visione, delle azioni e dei mezzi di
attuazione sono formulati dando forma e cornice a quello che un
luogo è e può diventare (Albrechts, 2005)

1. Cosa è strategico in un progetto: *definizioni*

>> Cosa è strategico in un piano/progetto strategico?



Riferito agli **obiettivi**: strategico perché gli obiettivi sono importanti per il futuro di una città o di un territorio (efficacia interna - selezione)

➤ **Questioni**



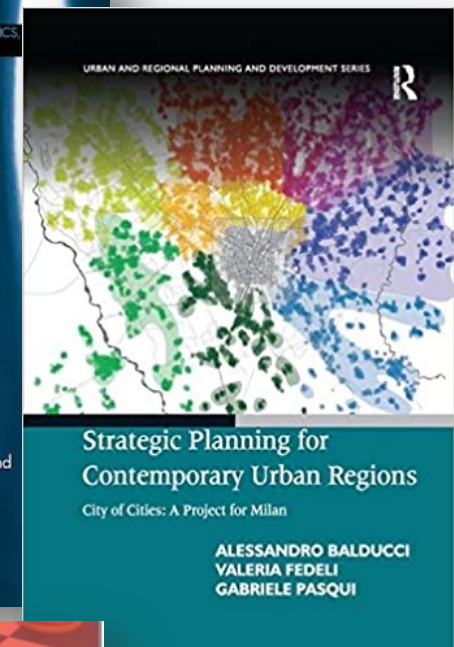
Riferito ai **risultati**: alla capacità di immaginare meccanismi e strumenti che diventa strategica perché consente di raggiungere determinati obiettivi

➤ **Meccanismi**



Una concezione di strategico riferita a come i **problemi** sono posti e orientati (efficacia nel guardare «al cosa fare» e alla produzione di **conoscenza** utile per e nell'azione)

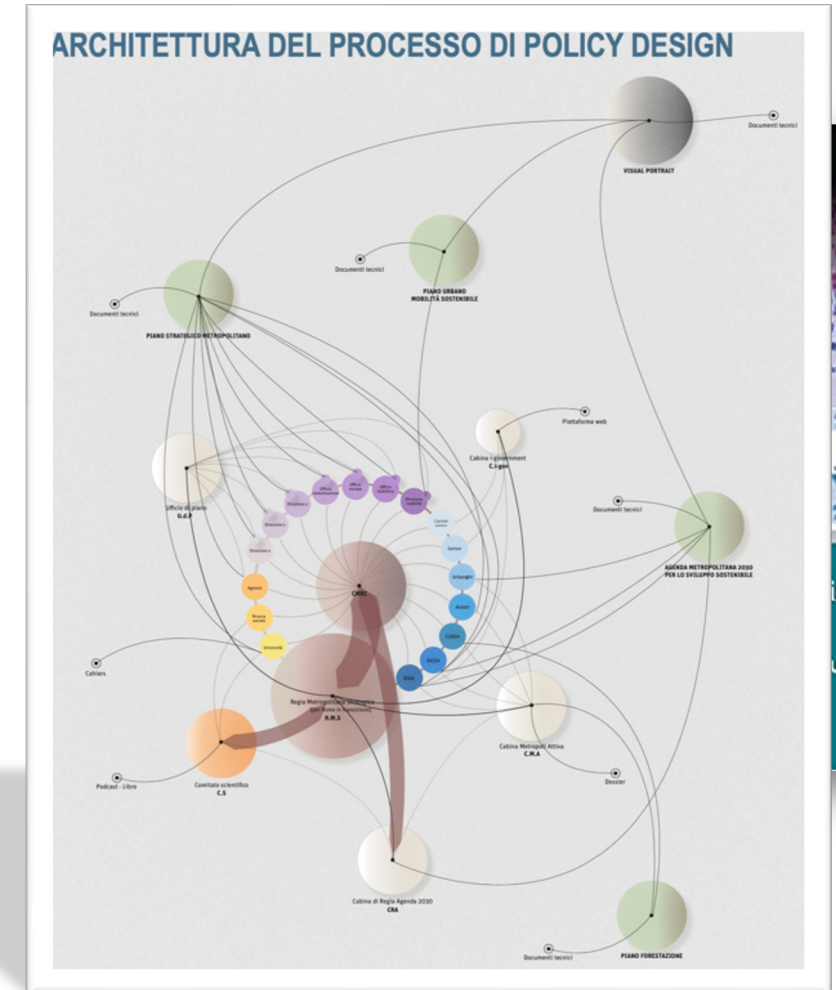
➤ **No codifiche**



1. Pianificazione Strategica: *definizioni*

>> Cosa fa la pianificazione strategica?

- Si allontana dall'idea di governo come mobilizzatore di risorse pubbliche e come fornitore di soluzioni ai problemi
- Si avvicina a una idea di **governance** intesa come la **capacità di attivare** una ricerca di soluzioni creative e territorialmente differenziate ai problemi e alle sfide che si pongono
- Ovvero la ricerca di un futuro desiderabile attraverso la mobilitazione di una **pluralità di attori** con interessi, obiettivi e strategie diverse e anche conflittuali (Balducci, Fareri, 1999)



1. Pianificazione Strategica di MediAree

La pianificazione strategica come **capacitazione/empowerment** dei territori verso la **next generation city**

- La Pianificazione strategica inaugurata dalle città pilota per MEDIAREE è la quarta generazione di PS in Italia
- La next generation city nasce da territori capaci
- La PS abilita e struttura questa capacitazione rendendola riproducibile e durevole (non one shot)
- La PS costruisce strumenti non soluzioni: rappresenta la risposta dei territori e delle istituzioni:
 - alle crisi e ai nuovi assetti istituzionali e di policy internazionali (le agende e i fondi)

1. Pianificazione Strategica di MediAree

Il processo di pianificazione strategica «lavora» come ingranaggio e meccanismo abilitante l'intelligenza dei territori e delle istituzioni (C. Lindblom).

Rappresenta il modo per «arrivare pronti» alle sfide della crisi climatica (giustizia climatica, transizioni, inclusione...)

Non fornisce soluzioni, ma costruisce competenze e insegna ai territori (istituzioni e società civile) a reagire (a essere resilienti) alle sfide dello sviluppo sostenibile

Pianificazione strategica come dispositivo abilitante ed educante

2. PS è l'uso che se ne fa': *policy making*

>> La Pianificazione Strategica diventa una policy quando

Strumento di governance di area vasta (Medie Aree come area vasta)

- Cantiere, campo di interazione concreta tra attori intorno a progetti e azioni
- Campo di pratiche generative di immagini del cambiamento piuttosto che visioni regolative e strutturanti delle trasformazioni territoriali (come la PO)
- Cantiere progettuale piuttosto che sistemi di obiettivi e di decisioni (superare il modello aziendale)
- Mobilita il capitale territoriale (Camagni)
- Campo di opportunità per la costruzione di reti nuove tra attori vecchi e nuovi piuttosto che tavoli strutturati di rappresentanza (PPP)
- Reframing dei problemi / navigazione strategica



Azioni territoriali strategiche di area vasta e integrate

2. PS è l'uso che se ne fa': *policy making*

>> Quale funzione

- Coordinare il parco progetti/programmi (?)
- Sviluppare un progetto 'flagship' come motore del cambiamento
- **Costruzione di un modello di governance di area vasta ANCHE ATTRAVERSO un ufficio unico di co-progettazione territoriale**
- Costruire identità e governance territoriale (?)
- Definire un orientamento/Vision per l'azione di governo e le politiche pubbliche (?)

>> Quale dimensione territoriale?

- comune,
- area urbana/vasta
- provincia
- regione

>> Quali ingredienti prevalenti per il successo del PS

- un sindaco promoter
- una governance coesa multiattore, multilivello (orizzontale e verticale)
- metodo e organizzazione (coordinamento tra dirigenti, settori, uffici)
- ufficio di programmazione e PS
- coerenza con le politiche e gli strumenti di programmazione ordinari
- Networking, partenariati (PPP), stakeholder engagement e partecipazione

3. Pianificazione Strategica/Indicazioni di policy



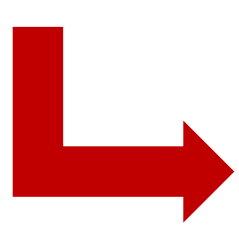
promoter/pivot politico (responsabilità/responsività)

La pianificazione strategica riflette una **decisione di politiche pubbliche** legata a un interesse collettivo e alla riproduzione delle condizioni di benessere territoriale.

Il **PS** non è quindi assimilabile a uno strumento ordinario. Si fonda sulle decisioni di policy e sull'orientamento della politica (esempio visione, giovani per Pordenone, turismo per Brindisi)

Il **PS** è lo strumento attraverso il quale la **politica promuove la sua visione per la next generation city** e una politica integrata per lo sviluppo del territorio (governance e coesione territoriale)

3. Pianificazione Strategica/Indicazioni di policy



Infrastruttura tecnica-operativa responsabile dell'architettura del PS

[L'**ufficio unico di coordinamento** delle azioni territoriali può essere una infrastruttura strategica di implementazione della PS – [i.e. gruppo operativo interdipartimentale]

La pianificazione strategica si sostanzia di struttura **tecnica gestionale-operativo** organizzata e preparata per supportare il processo di pianificazione nel suo svolgimento al fine di:

- coerenze delle politiche territoriali (coesione e sviluppo sostenibile e integrato)
- allineamento (canali di finanziamento per avviare, sviluppare, implementare... e programmazione ordinaria)
- monitoraggio coordinato delle progettualità settoriali
- costruzione di documenti strategici (docs programmatici/ piani strategici)

DIPENDE DALLE CONDIZIONI DI PARTENZA

3. Pianificazione Strategica/Indicazioni di policy

Infrastruttura istituzionale /Institutional building

Verso l'istituzionalizzazione del piano/processo di pianificazione strategica di area vasta (Unione è una soluzione...) [government]

Il PS può esercitare esso stesso questo ruolo.

Altre formule sono sperimentate:

- forme flessibili/soft come gli accordi di programma, convenzioni, partenariati
- modalità operative come la gestione associata di servizi e politiche di area vasta, a strumenti di progettazione intercomunale della politica di coesione

La soluzione va verso dispositivi istituzionali come l'Unione dei Comuni

• Institutional Building

Occasioni di cooperazione intercomunale

- **Gestione associata** (in particolare per il personale, statistica, progettazione europea, servizi informatici, turismo)
- **FUA-area Urbana Funzionale** come ambiti individuati per la progettazione di area vasta nella programmazione dei fondi per la coesione UE 21-27

• Institutional Building

Rafforzamento dei meccanismi di government (esempi di mediAree)

- **La rete dei comuni di Nuoro**/area vasta (15 comuni del Nuorese) verso l'Unione dei comuni della Grande Nuoro - disposizione legge regionale)
- **Verso la Grande Unione della Romagna** >> partenariato Mediaree Next Romagna; Spin off Romagna Next Europa RONEU (cooperazione intercomunale; PS come funzione fondamentale della provincia con capoluoghi che coordinano le strategie di sviluppo)
- **IPA di Treviso** (rinasce) >> candidatura premio Città Verde d'Europa 2025
- **Protocolli di Intesa di Novara** >> accordo con i comuni per policy making interlivello (assistenza alla progettazione europea)

3. Pianificazione Strategica/Indicazioni di policy



Area vasta come esito per lo sviluppo integrato e strategico del territorio

Attraverso la pianificazione strategica si delinea l'area vasta (eventualmente anche area funzionale) che diventa la risposta territoriale, tecnico-istituzionale e strategica **abilitante** dello sviluppo territoriale

- le progettualità e policy design (integrazione area vasta)
- le visioni (messa in rete di comuni e attori per alleanze strategiche)
- coerenza delle politiche e architettura di buona spesa (vedi Avellino PIV)
- Mobilitazione del capitale territoriale (R. Camagni; A. Magnaghi):
 - place-based (living lab) / durevole (small scale interventions)

3. Pianificazione Strategica/Indicazioni di policy



Coinvolgimento, partecipazione, mobilitazione del capitale territoriale

La pianificazione strategica si consolida attraverso:

- arene decisionali inclusive di attori pubblici e privati (PPP), società civile
- partecipazione Pubblico-Pubblico - stakeholder engagement (concertazione, negoziazione, partecipazione)
- intercettare le imprese del territorio e gli innovatori sociali
- processi/metodi/tecniche di supporto alle decisioni pubbliche
- citizen intelligence
- PS come co-produzione (L. Albrechts; A. Balducci)
- Cabine di monitoraggio e valutazione (società civile e stakeholders)

3. Pianificazione Strategica/Indicazioni di policy



Monitoraggio e valutazione per la qualità della PS

Valutazione e monitoraggio come:

- supporto
- accompagnamento
- indirizzo
- Dispositivo conoscitivo
- Dispositivo di networking, apprendimento e cooperazione
- Strumento di efficacia delle politiche (coerenza e governance verticale)
- Capacity building e ripetibilità

3. Pianificazione Strategica/Indicazioni di policy



Coerenza con le grandi strategie/politiche EU e UN (localising)

La pianificazione strategica diventa lo strumento di implementazione delle «grandi» agende EU e UN

- PNRR
- Politica di coesione 2014-2020 Strategie territoriali e città medie nella programmazione europea (aree urbane funzionali)
- Revisione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS) (8 sett 2023):

Valori obiettivo/Vettori di sostenibilità (percorsi trasformativi)

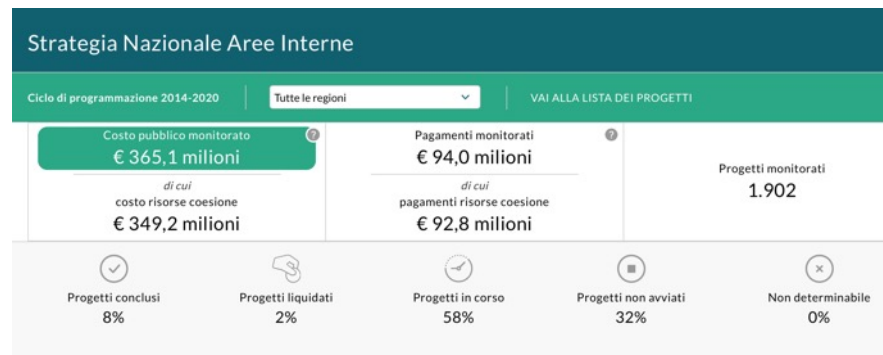
- “Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo Sostenibile”,
- “Cultura per la sostenibilità”
- “Partecipazione per lo Sviluppo Sostenibile”

4. PS come *chance*



>> Ps come chance di progettazione e programmazione di politiche integrate e coerenti quando è:

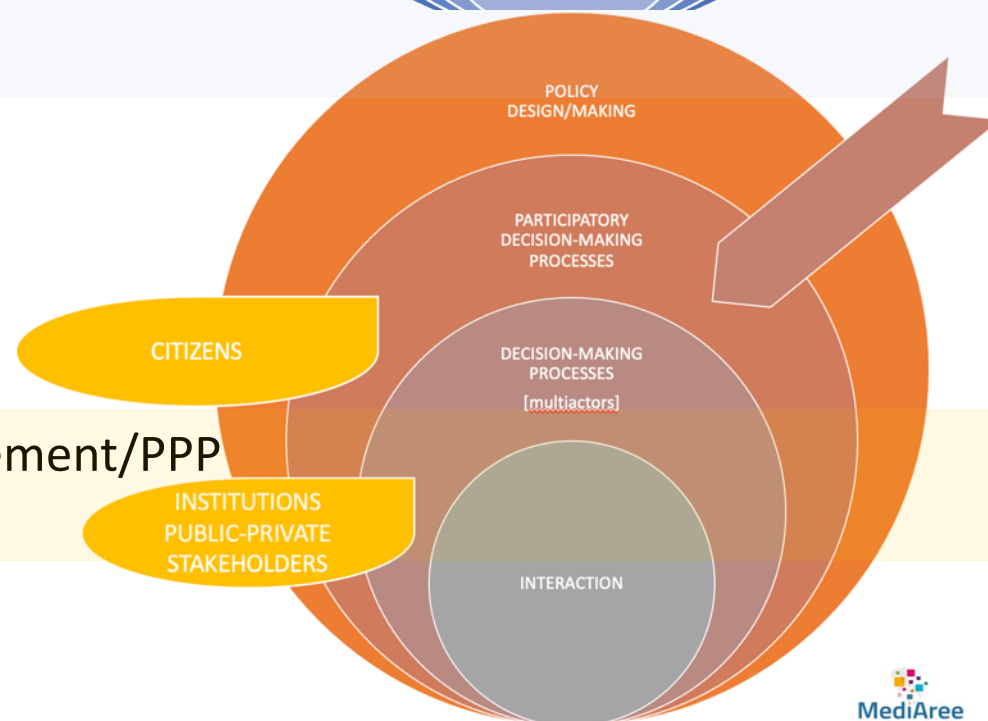
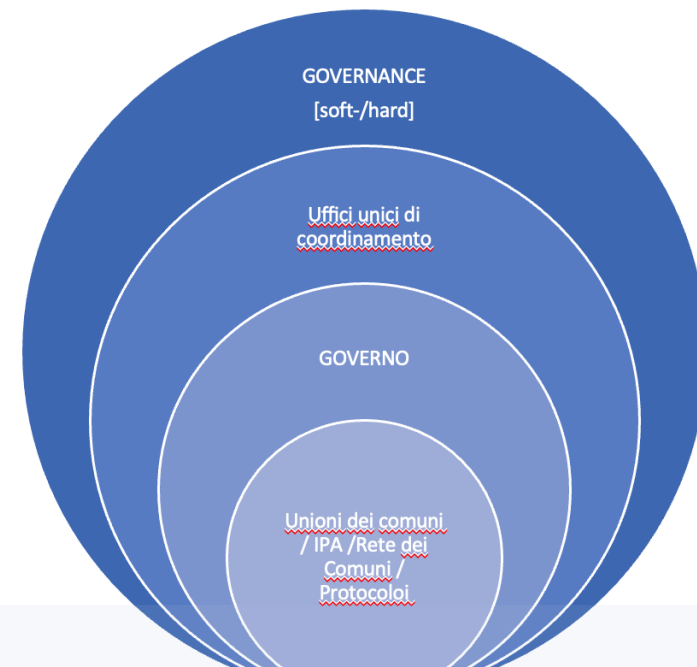
- Un processo socio-spaziale attraverso il quale una serie di persone in diverse relazioni istituzionali e posizioni si uniscono per progettare strategie per la gestione del cambiamento;
- Uno sforzo collettivo per re-immaginare una città, una regione urbana, un'area vasta, e per tradurre il risultato in priorità per investimenti nell'area, misure di conservazione, investimenti in infrastrutture strategiche e principi di regolamentazione dell'uso del suolo (Albrechts, 2004; Balducci et al, 2011; Healey 1997a ; 2000)
- Messa in coerenza delle politiche multilivello e intersettoriali e strategiche su altri livelli (politiche/agende per lo sviluppo sostenibile, politiche per le aree interne, green transition ecc...)



4. PS come *chance*

>>Un metodo per la progettazione territoriale strategica

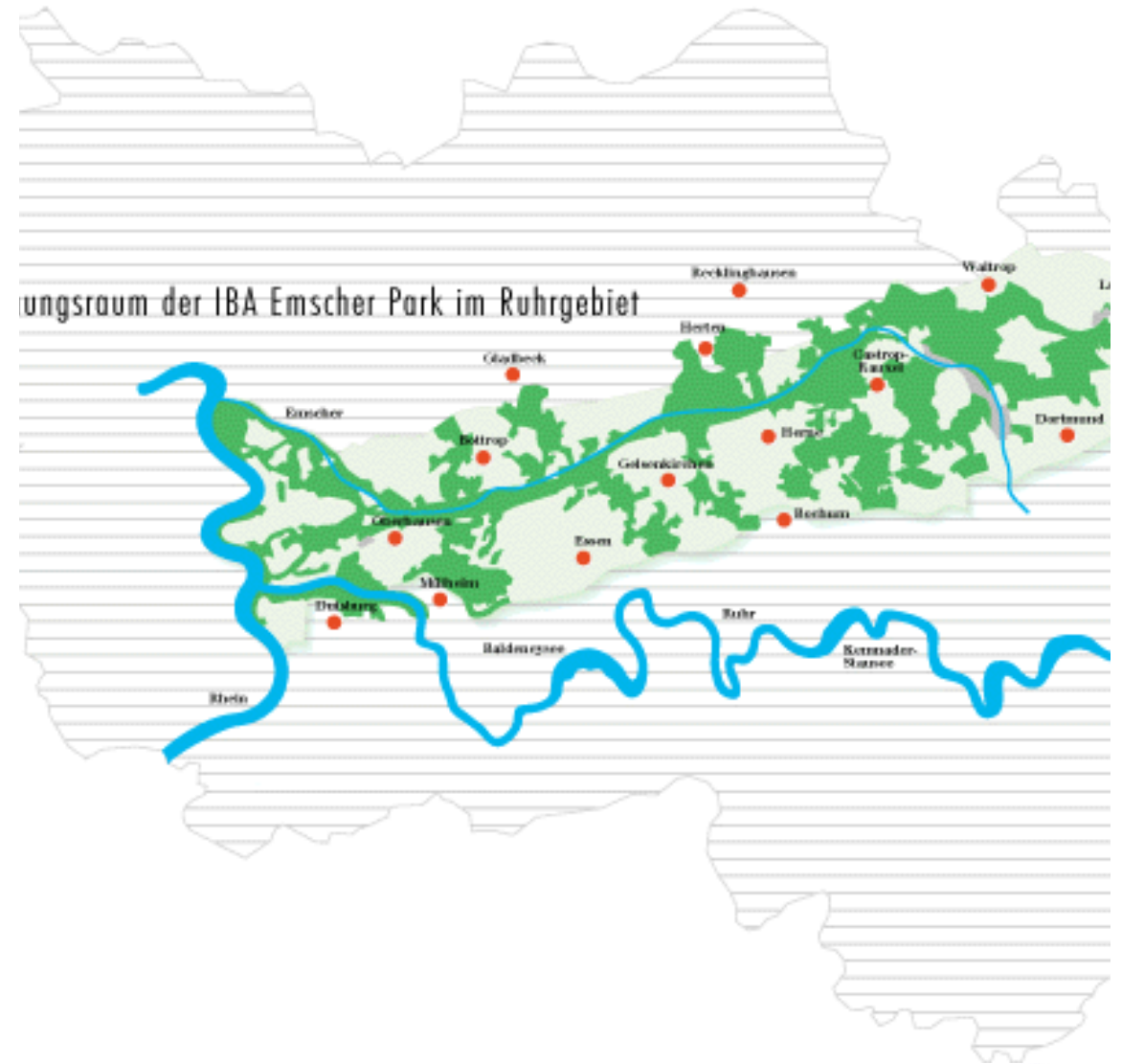
- Dimensione strategica (strategia di sviluppo generale)
 - Quando/fasi/ambito/formalizzazione/integrazione e coerenza/
 - Mappatura di progettualità e attori
- Governo di area vasta, Institutional building e governance territoriale
 - Unioni/Cooperazione/Uffici di coordinamento/FUA
- Policy making, gestione fondi e strumenti di finanziamento
 - Programmazione e finanziamento (architettura di buona spesa)
- Monitoraggio delle politiche e valutazione
 - Impatti delle politiche e Capitale territoriale
- Partecipazione e comunicazione strategica, stakeholder engagement/PPP
 - Metodi e strumenti



4. PS come *chance*

>> L'esempio di IBA EMSCHER PARK (1989-1999)

- Obiettivo dell'IBA Emscher Park è quello di risanare un'intera regione dal punto di vista ecologico e rimodellare un paesaggio industriale.
- Nasce per la necessità di coordinare le varie amministrazioni e i portatori di interesse, cercando di proporre strategie e progetti ai veri livelli istituzionali e alle varie scale territoriali.



4. PS come *chance* (esempi)

>>Impossibilità di usare un approccio tradizionale

- Quando nel corso degli **anni'70 la crisi dei settori estrattivi e dell'acciaio è definitivamente maturata l'eredità lasciata dal passato industriale** non è stata solo la disoccupazione e la perdita di identità ma anche un territorio ferito dal punto di vista ambientale, intensamente infrastrutturato ma in funzione di un sistema di localizzazioni e funzioni non più vivo.
- **Alla fine degli anni'80 il ministero della pianificazione urbana e dei trasporti del Land ha promosso un progetto di rigenerazione urbana denominato IBA Emscherpark.** Si tratta di un processo di rinnovamento complessivo della struttura paesaggistica, economica e sociale della regione promosso con il marchio di "workshop per il futuro della regioni industriali".
- Fin dall'inizio il progetto si è configurato come una sfida, ambiziosa, rivolta tanto all'interno del Land e della regione quanto al resto dello stato federale e dell'Europa.



Il bacino idrografico del fiume Ruhr percorso da est a ovest dal fiume e dal **canale Emscher**

Un secolo e mezzo di industria pesante ed estrattiva hanno **trasformato la regione, passata da 500.000 a 5.000.000** di abitanti in poco più di mezzo secolo, modificando il paesaggio così profondamente da renderlo da pianeggiante a collinoso per l' accumulo di grandi quantità di materiali di estrazione.

11 Città 4 contee >Dortmund, Essen, Duisburg, Bochum etc,

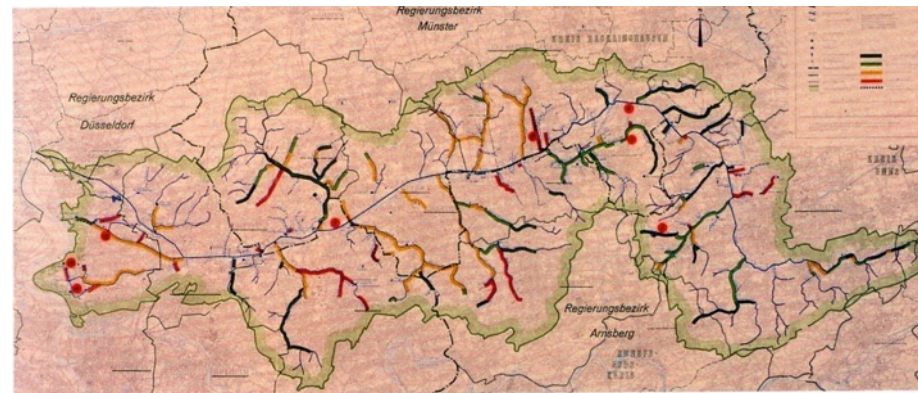
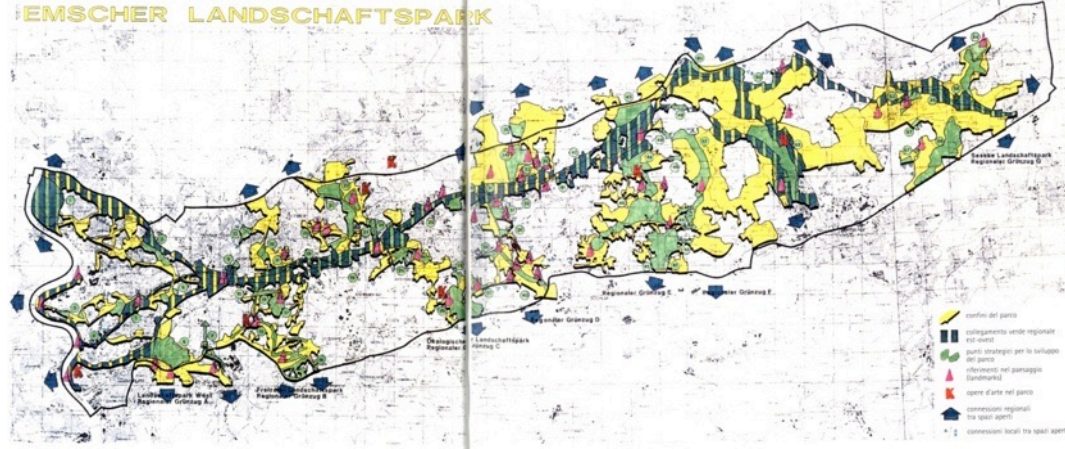


Fig. 62. L'Emscher Landschaftspark nella Ruhrgebiet.

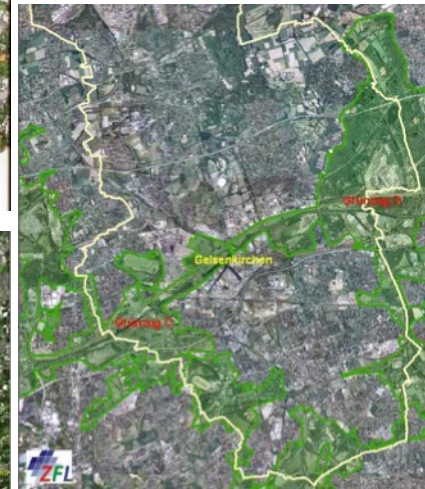
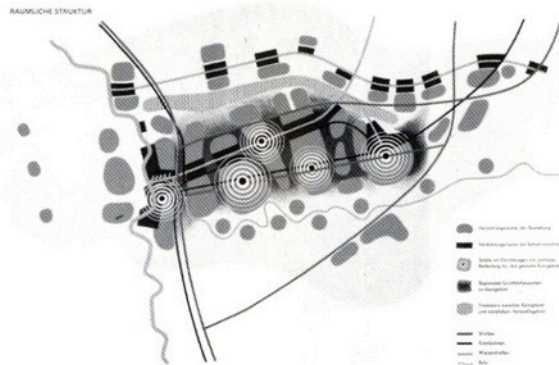
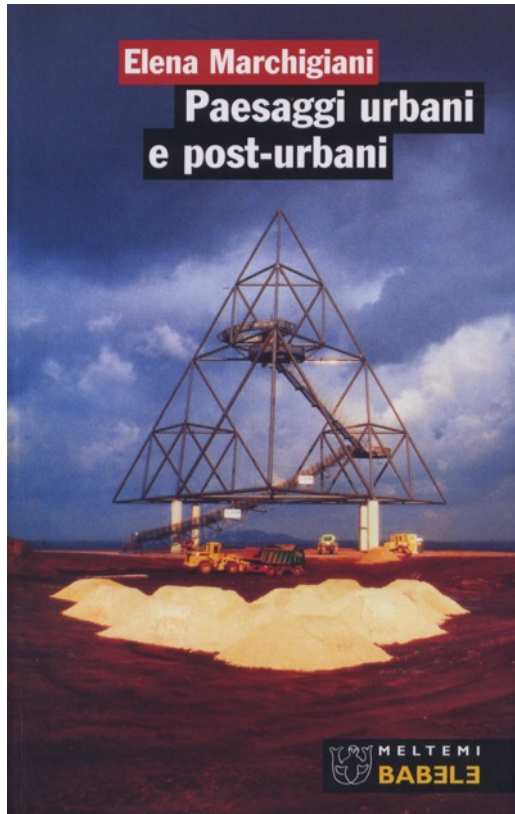


Fig. 63. Studi elaborati dalla Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk per il Piano di sviluppo regionale della Ruhr, [1965-1966].

4. PS come *chance* (esempi)



■ Le sfide socio-economiche

- Grande impresa dominante
- Manodopera dequalificata
- Disoccupazione oltre il 15%
- Aree inquinate ed abbandonate
- Scarsi investimenti interni, bassa domanda di aree
- Emigrazione selettiva, polarizzazione etnica
- Affidamento all'assistenza statale

■ Le sfide politico-amministrative

- Un partito politico dominante, clientelismo, sindacati molto forti e conservatori, scarsa cooperazione infra-regionale, eccessivo pragmatismo e incapacità di visione, ripiegamento interno, provincialismo
- Immagine negativa, difficile marketing dell'area, bassa qualità dell'architettura e del paesaggio urbano, turismo inesistente: la Rhur non è nelle mappe

4. PS come *chance* (esempi)

Background: site analysis



Fig_58-60. Oberhausen: location, territory, and birdview [Source:author]



Fig_61-66 Aerial photos of Osterfeld, Oberhausen. [Source: Municipality of Oberhausen]

1969: Regional development plan

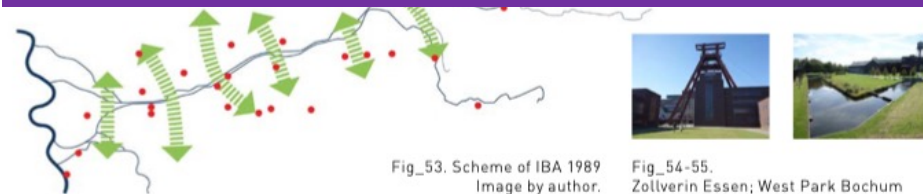


Fig_51. Scheme of Regional development plan 1969. Image by author.

Fig_52. Plan 1969 [Source: The changing Ruhr]

1989: International Building Exhibition IBA

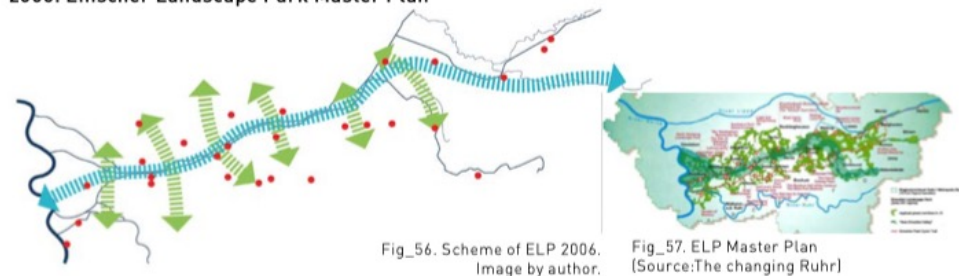
Redefining the path network in Emscher Landscape Park



Fig_53. Scheme of IBA 1989 Image by author.

Fig_54-55. Zollverein Essen; West Park Bochum

2006: Emscher Landscape Park Master Plan

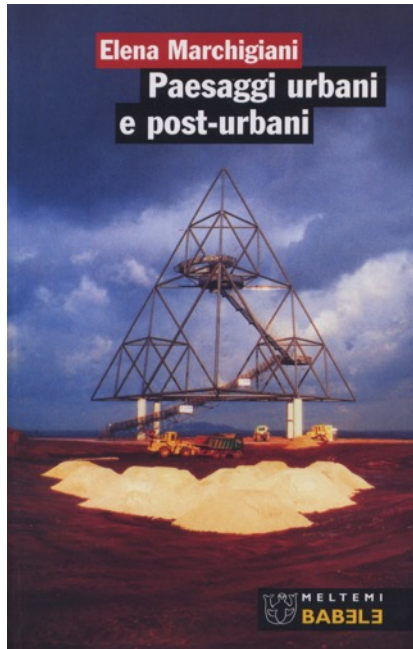


Fig_56. Scheme of ELP 2006. Image by author.

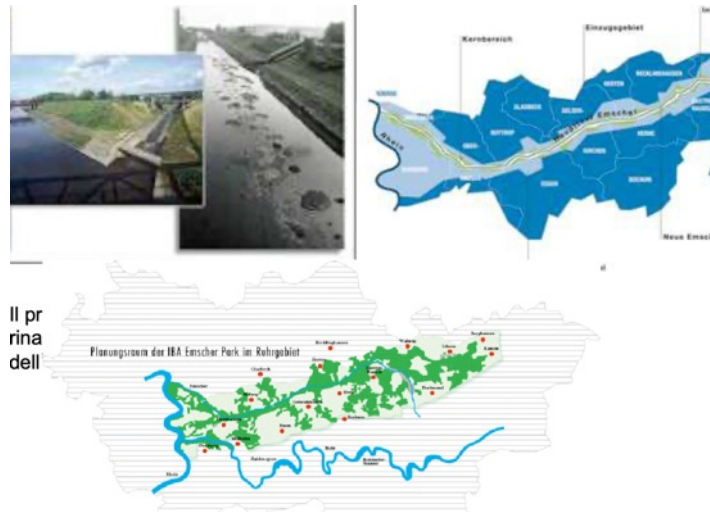
Fig_57. ELP Master Plan [Source:The changing Ruhr]

4. PS come *chance (esempi)*

- La denominazione **IBA (letteralmente Mostra Internazionale di Architettura)**, ripresa da IBA di Berlino degli anni '80 non più alla scala urbana ma alla scala dell'intera regione.
- **Non è stato disegnato alcun piano tradizionale di tipo fisico** ma sono stati promossi attraverso una serie di **bandi** singoli progetti (estesi o puntuali) riferiti ad una visione di lungo periodo legata al tema di fondo della modernizzazione nel rispetto della memoria del passato industriale e alla promozione della cultura come catalizzatore di nuove trasformazioni e funzioni.
- Il progetto è stato affidato ad una **agenzia** molto efficiente e leggera (meno di 30 persone in staff) ma autorevole, senza potere diretto di spesa con potere di valutazione e indirizzo sostenuto da differenti board composti da personalità del mondo politico e amministrativo.
- Il finanziamento pubblico copre il **40%** della spesa preventivata ed è concesso a tasso nullo mentre il restante **60%** è coperto dagli investitori privati. I progetti che non abbiano ricevuto il finanziamento pubblico possono essere realizzati, ma a totale carico dell'operatore privato. I parametri guida di IBA per approvare i progetti sono la coerenza con gli obiettivi assunti dall'IBA stessa, l'elevata qualità sociale, la qualità intrinseca del progetto e i livelli di coinvolgimento della popolazione nell'attuazione del progetto stesso, soprattutto in termini di controllo delle diverse fasi attuative.



4. PS come *policy*



I progetti

«I sette progetti guida che hanno la funzione di orientare e integrare i progetti mirati sono:

1. il parco paesaggistico dell'Emscher;
2. la risarcitura del sistema idrogeologico dell'Emscher;
3. il recupero del canale Rhein-Hern;
4. i monumenti industriali come testimonianze storiche;
5. lavorare nel parco;
6. edilizia residenziale e sviluppo dei quartieri (forme innovative dell'abitare);
7. nuove proposte per attività sociali e culturali.»

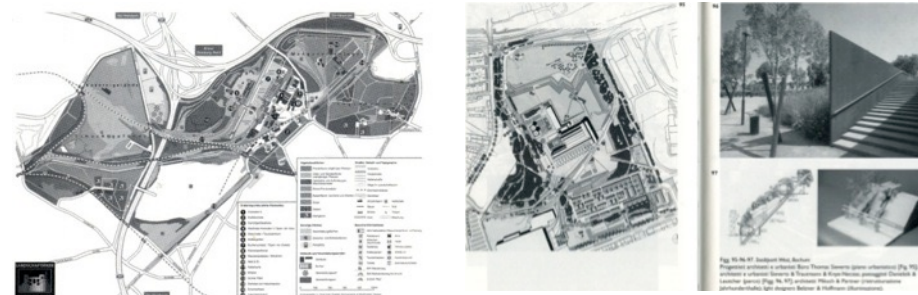


Abb. 2: Ehemalige britische Kasernenanlage in Dortmund-Ost, heute „Stadtkrone-Ost“
 (Quelle: Luftbildarchiv Regionalverband Ruhr)

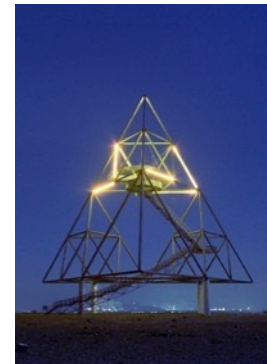


Abb. 3: Siedlung Schügelberg, Gelsenkirchen
 (Foto: BEHNHÖRDER, BOLL, GANSS 1999)



4. PS come *chance*

L'immagine della regione è radicalmente cambiata

Il patrimonio industriale conservato e usato

I progetti dell'IBA sono stati una fonte straordinaria di ispirazione

L'IBA è diventato un modello di rigenerazione copiato nel mondo

La rinaturalizzazione dell'Emscher

Nuovi posti di lavoro creati in settori vivi

Nuova qualità dell'architettura e dell'ambiente

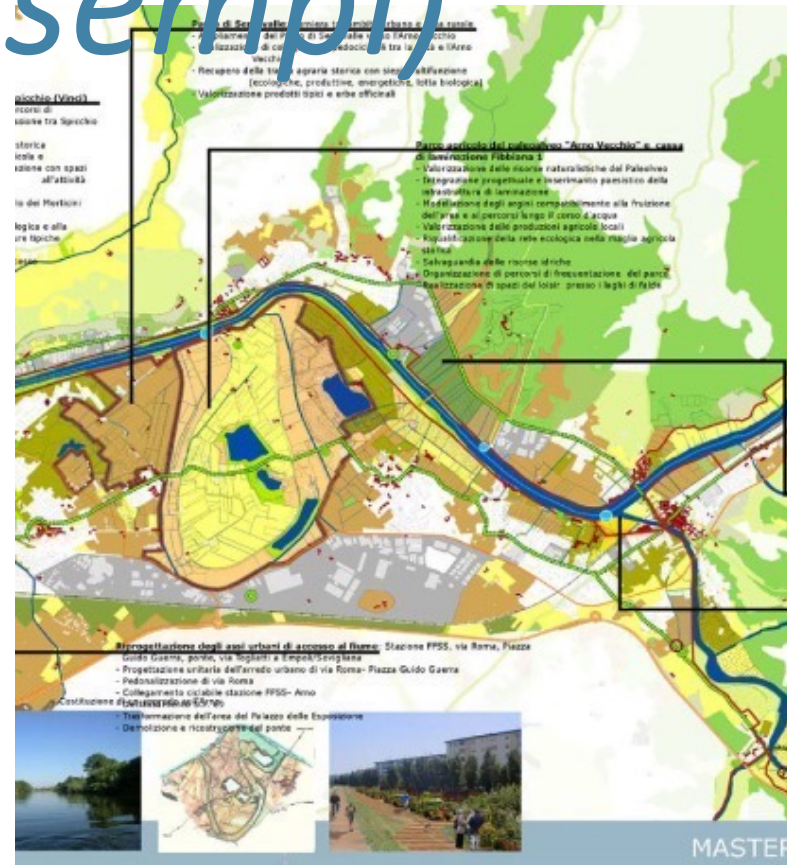
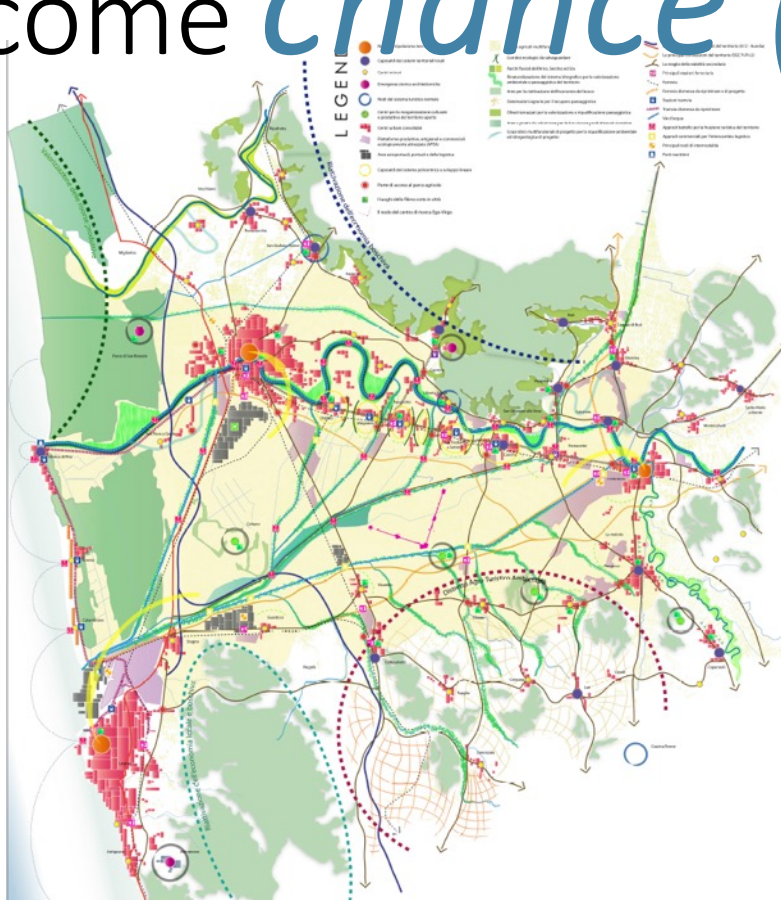
Gli operatori privati hanno mostrato maggiore fiducia

L'atteggiamento della grande impresa è cambiato

Molti cittadini della Rhur sono diventati ambasciatori del processo

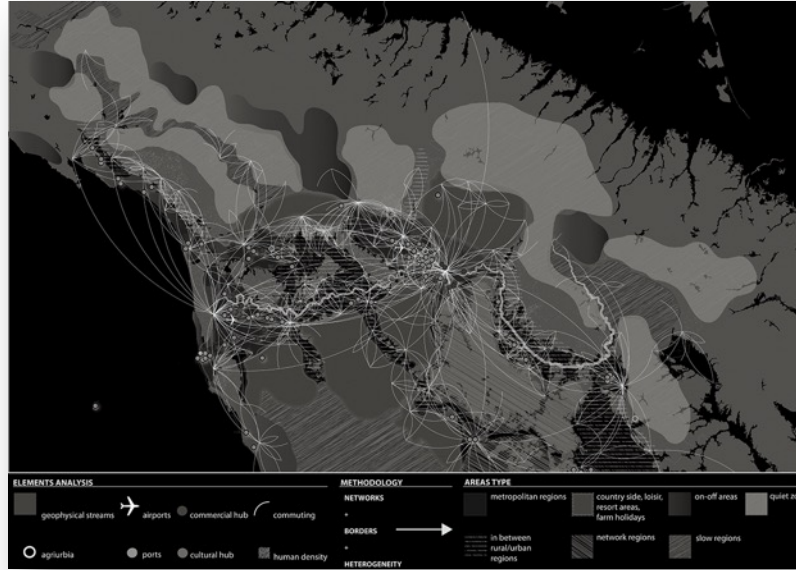
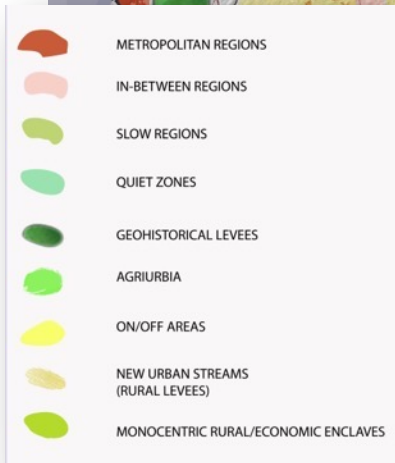
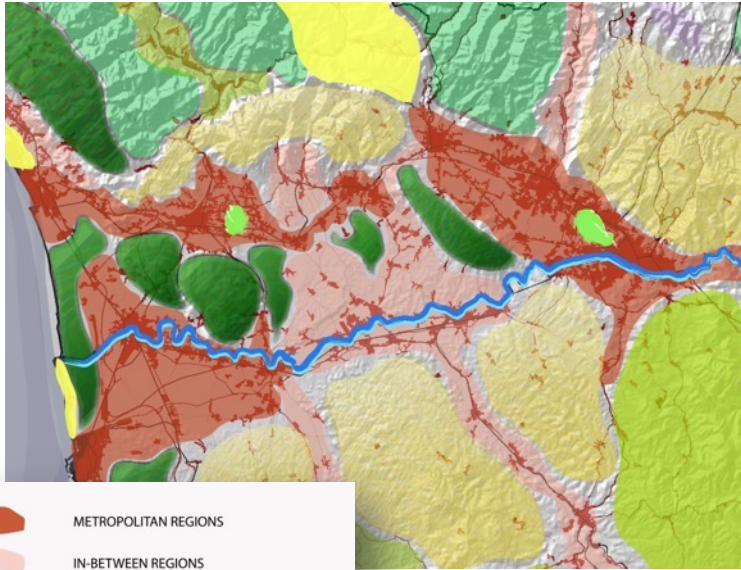
Essen è stata scelta come Cultural City of Europe nel 2010

4. PS come *chance* (esempi)

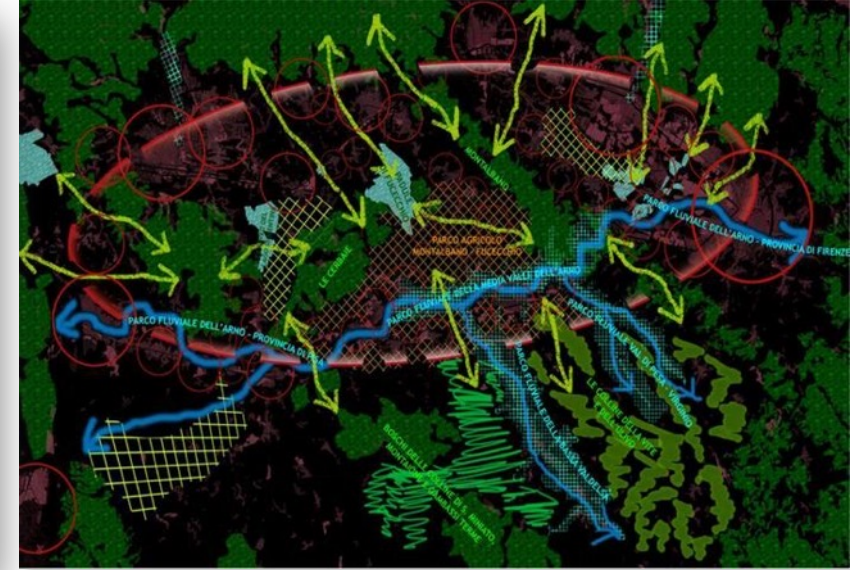


PROGETTI STRATEGICI DI TERRITORIO in MedieAree

4. PS come *chance* (esempi)



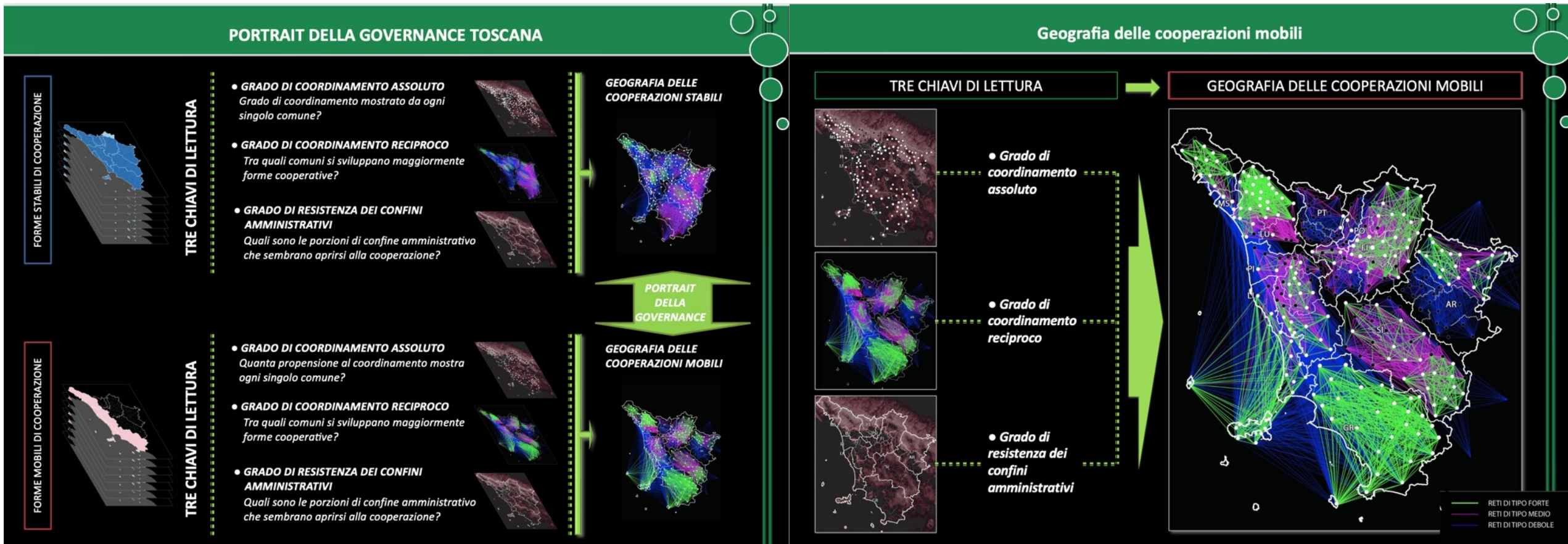
Lab critical Planning and Design – DiDa – Unifi



Lapei – DiDa – Unifi

STRATEGIE in MedieAree

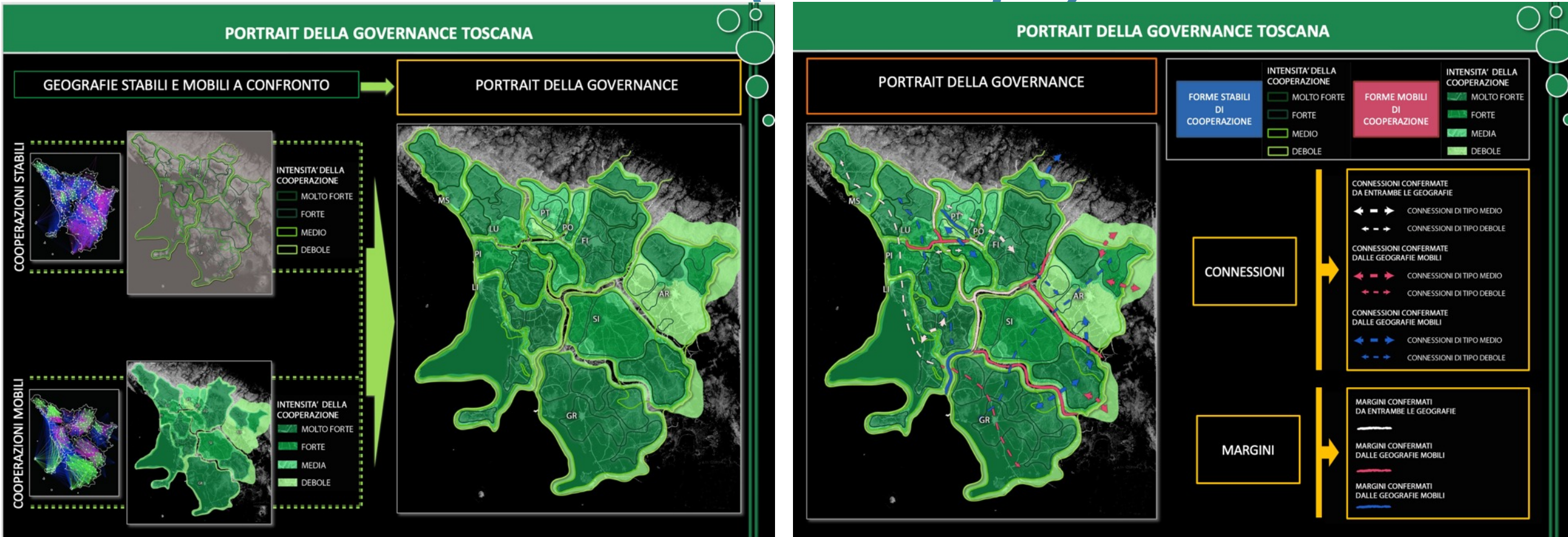
4. PS come *chance* (esempi)



STRATEGIE in MedieAree

Lab critical Planning and Design – DiDa – Unifi

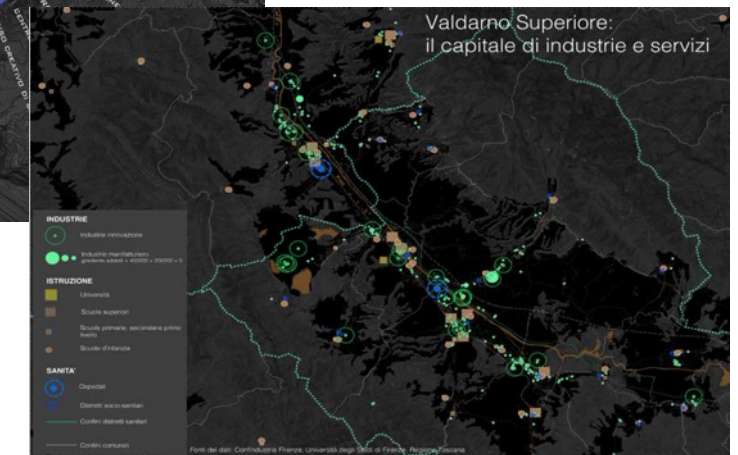
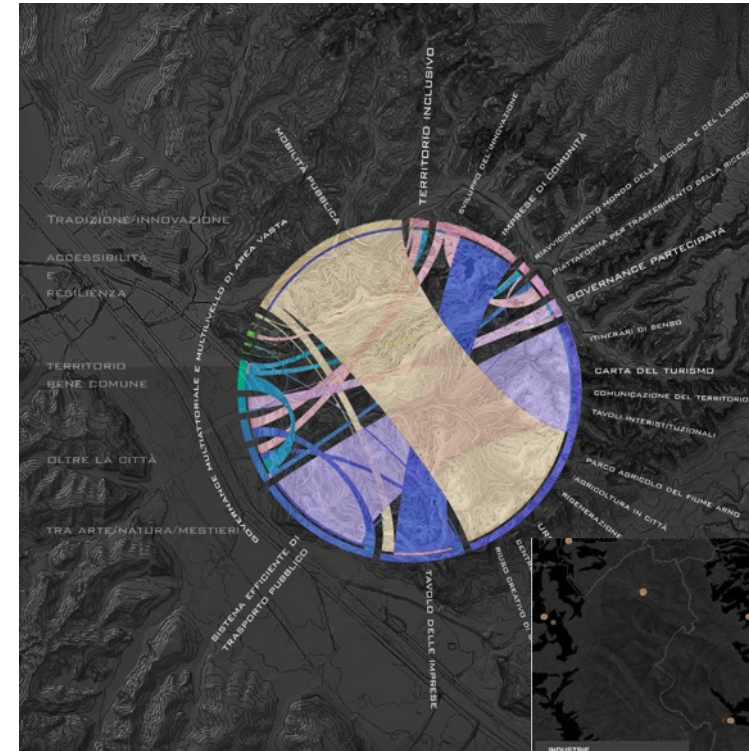
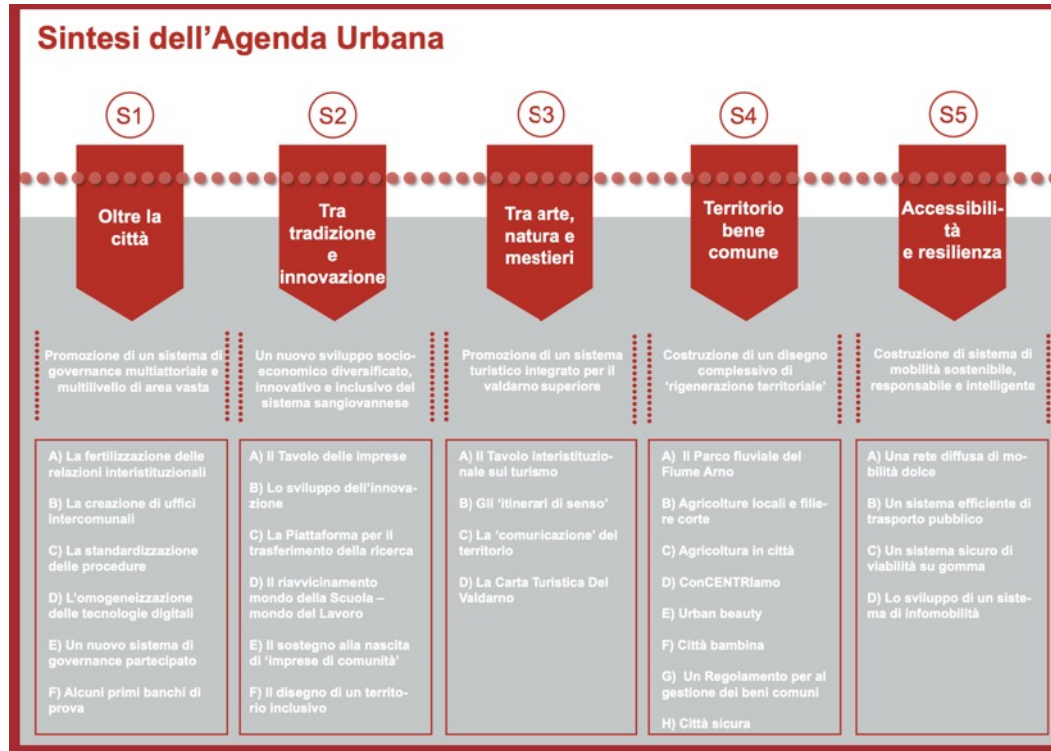
4. PS come *chance* (esempi)



STRATEGIE in MedieAree

Lab critical Planning and Design – DiDa – Unifi

4. PS come *chance* (esempi)



Valdarno 2050 - Lab critical Planning and Design – DiDa – Unifi

STRATEGIE
in MedieAree