



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud



Dipartimento della
Funzione Pubblica



GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020



PROGRAMMA
OPERATIVO
COMPLEMENTARE



Pianificazione strategica: istruzioni per l'uso Città Medie e Medie Aree

Handbook

Novembre 2023




MediArea
Next Generation City

Indice

Prefazione	3
Executive Summary	5
Introduzione	9
CAPITOLO 1	24
La dimensione strategica	24
Introduzione.....	24
Sfida 1: Quando, in quali condizioni e perché ricorrere alla PS?	25
Sfida 2: Quale ambito territoriale di riferimento e come individuarlo?	30
Sfida 3: Perché istituzionalizzare un PS (strumento, protocolli, accordi, patti)?	32
Sfida 4: come consolidare coerenza e integrazione delle politiche attraverso un PS?	34
CAPITOLO 2	39
Governo di area vasta e governance territoriale	39
Introduzione.....	39
Sfida 1: Come definire il modello di governance per la PS?	39
Sfida 2: Come riconoscere e indirizzare forme di cooperazione intercomunale e interistituzionale?	42
Sfida 3: Come sviluppare lo stakeholder engagement (modalità, rischi, opportunità)?	45
Sfida 4: Come ingaggiare il privato sociale e il terzo settore per l’implementazione delle PP?	51
CAPITOLO 3	54
Policy making, gestione dei fondi e strumenti di finanziamento	54
Sfida 1: Quali sono le fasi di un PS? Di cosa si compone un processo di PS?	54
Sfida 2: Come costruire preparedness dell’azione pubblica espandendo la Pianificazione Strategica?	57
Sfida 3: Come utilizzare gli strumenti di programmazione economica europea?	61
Sfida 4: Quale ruolo della governance digitale per mettere in rete le amministrazioni?	67
CAPITOLO 4	72
Monitoraggio delle politiche e valutazione dell’azione pubblica	72
Introduzione.....	72
Sfida 1: Quali metodi e strumenti per il monitoraggio del PS?	73
Sfida 2. Quali metodi di valutazione degli impatti delle politiche nel governo dell’area vasta?	77
Sfida 3: Perché e come mobilitare il capitale territoriale come risorsa del PS?	80
Sfida 4: Quali metodi di valutazione degli investimenti pubblici?	84
CAPITOLO 5	89
Partecipazione e comunicazione strategica per le politiche urbane e territoriali e la PS	89
Introduzione.....	89
Sfida 1: Quali metodi e strumenti per ingaggiare gli attori?	90
Sfida 2: Quali metodi di informazione e comunicazione strategica?	94
Sfida 3: Quali strumenti di interazione e comunicazione digitale.....	98
Sfida 4: Come promuovere la partecipazione delle nuove generazioni?.....	100
Sfida 5: Come si costruisce un piano di comunicazione?	104
Allegato 1	106
PIANIFICAZIONE STRATEGICA PER LE CITTÀ MEDIE: POLICY MAKING E GOVERNO D’AREA VASTA	106
Percorso formativo MediAree ACADEMY	106
Allegato 2	112
PROVE TECNICHE DI PIANIFICAZIONE STRATEGICA	112
Gli esiti delle sperimentazioni delle Città Pilota del Progetto MediAree-Next Generation City	112
AVELLINO	112
BRINDISI	113
CAMPOBASSO	115
LATINA.....	116
NOVARA	117

NUORO	118
PORDENONE	120
ROMAGNA NEXT	121
SIENA	123
SIRACUSA	125
TRAPANI	126
TREVISO	128

Contributi e ringraziamenti

Prefazione e Introduzione Raffaella Florio

Capitolo 1

Introduzione, Camilla Perrone

Sfida 1 e Sfida 3, Raffaella Florio

Sfida 2, Giuseppina Sola

Sfida 4, Valeria Fedeli

Capitolo 2

Introduzione, Sfida 1 e Sfida 2, Claudia Tubertini

Sfida 3, Valentina Cattivelli

Sfida 4, Annalisa Gramigna

Capitolo 3

Sfida 1, Raffaella Florio

Sfida 2, Simonetta Armondi, Alessandro Balducci, Martina Bovo, Beatrice Galimberti

Sfida 3, Manuela Marsano

Sfida 4, Giancarlo Vecchi

Capitolo 4

Introduzione e Sfida 1, Raffaella Florio

Sfida 2, Giuseppina Sola

Sfida 3, Camilla Perrone

Sfida 4, Valentina Cattivelli

Capitolo 5

Introduzione, Sfida 1 e Sfida 2, Maria Chiara Pignaris

Sfida 3 e Sfida 4, Andrea Pilon

Valentina Cattivelli, esperta nazionale progetto MediAree ANCI

Valeria Fedeli, Politecnico di Milano

Raffaella Florio, ANCI

Annalisa Gramigna, Ifel

Manuela Marsano, progettista comunitaria

Camilla Perrone, Università di Firenze ed esperta nazionale progetto MediAree ANCI

Maria Chiara Pignaris, Cantieri Animati

Andrea Pilon, Avventura Urbana

Giuseppina Sola, statistica

Claudia Tubertini, Università di Bologna

Giancarlo Vecchi, Politecnico di Milano

Simonetta Armondi, Alessandro Balducci, Martina Bovo, Beatrice Galimberti, Politecnico di Milano

Un ringraziamento speciale ai referenti delle Città Pilota del progetto MediAree, il cui contributo è stato determinante, oltre che per la tenuta delle sperimentazioni, per averne reso possibile e facilitato l'osservazione diretta durante tutto il percorso e in tutte le sue componenti e per aver fornito quel "punto di vista" dei protagonisti delle politiche pubbliche su cui poter poggiare sintesi interpretative e indicazioni di policy: **Pina Chierchia** e **Andrea Mazza** (Avellino), **Gelsomina Macchitella** (Brindisi), **Claudia Romaniello** e **Sabrina Tirabassi** (Campobasso), **Angelica Vagnozzi** e **Luca Masi** (Latina), **Benedetta Baraggioli** (Novara), **Filippo Spanu** e **Salvatore Boeddu** (Nuoro), **Anna Ulian** (Pordenone), **Luigi Botteghi** e **Alessandra Pesaresi** (Rimini) **Iuri Bruni** e **Marcello Sacco** (Siena), **Renata Giunta** e **Michelangelo Giansiracusa** (Siracusa), **Andreana Patti** (Trapani), **Anada Francesconi** (Treviso).

La redazione dell'Handbook è stata curata da **Raffaella Florio** e **Camilla Perrone**, con la collaborazione di **Valentina Cattivelli**

Prefazione

L'Handbook nasce nell'ambito del progetto ANCI "MediAree-Next Generation City" allo scopo di fornire uno strumento operativo alle Città Medie per approcciarsi alla Pianificazione Strategica come percorso di governo dell'area vasta e dispositivo per il policy design e la realizzazione di grandi interventi di sviluppo territoriale. La distinzione tra percorso e dispositivo non è faziosa, ma è il primo concetto chiave da comprendere poiché la Pianificazione Strategica, prima di sostanzarsi in un piano, rappresenta un processo di decisione collettivo sulle scelte future di un territorio, attraverso un percorso condiviso e negoziale teso a coinvolgere tutti i portatori di interesse, sia soggetti del mondo istituzionale che agenti economici e sociali, pubblici e privati, per la definizione di un progetto di sviluppo di lungo respiro (con un orizzonte temporale di almeno 15-20 anni).

Il Piano Strategico è il risultato di tale percorso che raccoglie le istanze territoriali, le convoglia in una Visione condivisa di futuro e di Città e le declina in politiche integrate e coerenti di area vasta.

È evidente che il documento di piano di per sé, per quanto necessario a siglare un "Patto della e per la Città", necessita ancora del processo di pianificazione per trovare attuazione, declinarsi in politiche ordinarie rinnovarsi costantemente adattandosi ai nuovi scenari e preparandosi alle nuove sfide.

Se la Pianificazione Strategica è una risposta efficace, questa però non si improvvisa. È indispensabile dotarsi di strumenti, meccanismi, procedure e metodi adeguati; ed è altresì necessario saperli usare al meglio. L'Handbook li raccoglie e organizza con l'obiettivo precipuo di farli conoscere, metterli a disposizione e dare istruzioni per l'uso, restituendo dunque un quadro il più possibile completo della Pianificazione Strategica verificata e aggiornata in tutte le sue componenti, a partire dalla dimensione strategica di percorso abilitante ed educante il territorio.

Naturalmente, senza alcuna pretesa di essere esaustivo, e tantomeno categorico e definitivo, dal momento che la Pianificazione Strategica, in ragione della sua stessa natura di processo dinamico, richiede una continua oliatura fatta di riforme, incentivi, quadri di riferimento coerenti e innovazione della strumentazione a supporto. E richiede anche una continua osservazione delle esperienze in campo poiché ciascun percorso di pianificazione si traduce di fatto in un unicum, assestato sulle esigenze di sviluppo specifiche di ciascun territorio.

Va detto che il lungo percorso di redazione dell'Handbook è andato di pari passo con un'altra attività consistente del Progetto MediAree, la realizzazione del corso "*Pianificazione Strategica. Policy Making e Governo dell'area vasta*". La preparazione e la co-progettazione dei tanti interventi formativi ha rappresentato un momento di dialogo continuo della comunità scientifica nazionale su temi spesso trattati separatamente, di approfondimento e ricerca di soluzioni possibili a questioni aperte. Un'occasione unica e insolita di osservazione dei processi di Pianificazione Strategica da più e diversi punti di vista e approcci, di messa a confronto di tante pratiche italiane ed europee, che nell'Handbook si integra e si restituisce.

Con l'intento di rafforzare expertise amministrativa (tecnica e politica) e capacità delle istituzioni di costruire impianti programmatori di area vasta, coordinando attori, politiche e opportunità di finanziamento e non solo, l'Handbook offre alle amministrazioni locali una "cassetta degli attrezzi" munita e aggiornata per accompagnarle a dotarsi di un buon Piano Strategico partendo proprio dal mettere a frutto il potenziale e l'intelligenza dei propri territori.

Proprio per questo riteniamo che il contributo più prezioso all'Handbook è stato offerto dalle 12 Città Pilota del Progetto MediAree-Next Generation City: Avellino, Brindisi, Campobasso, Latina, Novara, Nuoro, Pordenone, Romagna Next, Siena, Siracusa, Trapani e Treviso.

Le 12 Città Medie, protagoniste indiscusse del progetto MediAree, ritratte in partenariati allargati composti dai capoluoghi, dai comuni dell'area vasta e dai tanti stakeholder e operatori territoriali, hanno reso possibile l'osservazione diretta, ravvicinata e costante, durante un intero biennio, dei percorsi di "pianificazione strategica alla prova". L'analisi dei risultati raggiunti, delle difficoltà incontrate e delle opportunità colte, l'interlocuzione costante con gli amministratori (sindaci, assessori, dirigenti e funzionari), l'accompagnamento e la formazione sul campo, la ricerca insieme di soluzioni concrete a problemi diffusi, i tanti momenti di approfondimento tematico e il confronto tra gli amministratori delle Città Medie, gli esperti di ANCI e la comunità scientifica nazionale. Tutto questo è risultato materiale prezioso di studio e di valutazione, ma anche di approfondite riflessioni sollecitate dalle pratiche e tradotte in indicazioni innovative e originali per la loro natura operativa e concreta.

Tanto che non è arrischiato affermare che dalle Città Medie Pilota del progetto MediAree affiora una nuova stagione di Pianificazione Strategica nel nostro Paese che si caratterizza, rispetto al passato, per una più forte integrazione con l'azione pubblica, ordinaria e straordinaria. Emergono, infatti, una nuova componente politico-istituzionale volta a risolvere problemi di coordinamento tra gli enti, così come forme di istituzionalizzazione dei processi di governo volte a consolidare le alleanze tra gli attori del territorio; si riscontra poi un approccio più esplorativo, con l'adozione di risorse, conoscenze e strumenti innovativi per la gestione della *cosa pubblica*, un impegno manifesto ad integrare le opportunità di investimento pubblico, nazionale ed europeo, ma anche a costruire competenza amministrativa e capacità istituzionale per prepararsi a scenari territoriali in continua e rapida evoluzione.

Ed è in questa prospettiva che la nuova Pianificazione Strategica nelle Città Medie assume un ruolo importante e specifico nel tema del "cambiamento amministrativo".

L'Handbook, in sintesi, si propone di fornire uno strumento metodologico-operativo per il disegno e l'implementazione di politiche integrate finalizzato a orientare, sostenere, e legittimare (istituzionalmente) processi di pianificazione strategica di nuova generazione (in Italia), per le Città Medie e le aree vaste, nel contesto della transizione ecologica e digitale verso la Next Generation City.

Il documento si configura in maniera aperta e dinamica, in formato digitale per poterlo implementare, alimentare e arricchire di nuove riflessioni, nuove esperienze, nuove suggestioni e nuove interpretazioni.

L'impianto, ideato per rendere i contenuti immediatamente comprensibili, raggiungibili e fruibili, organizza i diversi argomenti per ambito tematico, ripercorrendo una sequenza che accompagna idealmente le fasi e i momenti chiave di un processo di Pianificazione Strategica, e infine sviluppando i temi in una modalità di risposta alle domande del potenziale pianificatore strategico.

I singoli temi, trattati da un panel multidisciplinare di esperti di alto profilo, accademici e non, sono esplorati nella loro dimensione sia teorica che metodologica che operativa, estesi con approfondimenti tematici e resi espliciti con richiami a case study e buone pratiche italiane ed europee.

A dare originalità e attualità all'Handbook, la restituzione delle attività in corso del progetto MediAree: la presentazione delle sperimentazioni nelle 12 Città Pilota e il corso on line "Pianificazione Strategica. Policy Making e Governo dell'area vasta".

Raffaella Florio

Executive Summary

L'Handbook "Pianificazione strategica: Istruzioni per l'uso" risponde all'**esigenza** di offrire un **supporto** alle amministrazioni impegnate nel disegno di **processi cooperativi di integrazione e messa in coerenza di politiche e progetti** per il governo e la governance multilivello dell'area vasta, con particolare riferimento alle Città Medie.

L'obiettivo del lavoro è quello di orientare gli sforzi delle istituzioni verso un'azione pubblica e congiunta, di **pianificazione strategica** integrata, in collaborazione con gli attori del territorio, secondo gli approcci sperimentati nell'ambito del progetto ANCI "**MediAree-Next Generation City**" e riconducibili a operazioni di vision e indirizzo strategico, governance e coesione territoriale, policy design e organizzazione. L'Handbook rappresenta dunque una costola operativa di MediAree, che offre strumenti e metodologie per rafforzare la dimensione territoriale delle **città medie** – cerniera di connessione tra i grandi centri metropolitani e le aree interne –, quali **catalizzatori** di nuove forme di sviluppo, patrimonio di risorse per il rilancio del paese, **laboratori** di politiche di coesione territoriale coerenti con gli indirizzi di policy Europei e **cantieri** istituzionali di buona spesa delle risorse del Next Generation EU, del PNRR e dei nuovi fondi strutturali europei.

L'Handbook propone il modello operativo delle dita della mano e individua quindi **5 grandi ambiti strategici di intervento** metodologico/operativo (i capitoli dell'Handbook) per la pianificazione strategica delle città medie e delle aree vaste, intesa come disegno e implementazione di processi territoriali o interventi/progetti con impatto d'area vasta, che richiedono il coordinamento istituzionale tra enti.

Gli **ambiti** indicano contesti operativi, suggeriscono metodi e strumenti, evidenziano la rilevanza di approcci integrati e offrono esempi sulle dimensioni più sperimentali.

Ogni ambito è articolato in **sfide** che evidenziano opportunità, problemi e possibilità per un design di processo situato e coerente con condizioni di contesto specifiche e diversificate.

Le sfide non forniscono quindi un rigido e generalizzato modus operandi, piuttosto offrono gli strumenti (istruzioni per l'uso) per una **pianificazione strategica place-based**, che **abiliti e prepari** istituzioni e territori ad affrontare le sfide (anche quelle inattese), a riconoscere e mettere a lavoro il **capitale territoriale**, che sia flessibile e adattabile rispetto a criticità territoriali e istituzionali diversificate, che faciliti il riconoscimento di opportunità e risorse (relative a finanziamenti, programmi di policy, progettualità).

I 5 ambiti sono: (1) La dimensione strategica; (2) Governo di area vasta e governance territoriale; (3) Policy making gestione dei fondi e strumenti di finanziamento; (4) Monitoraggio delle politiche e valutazione dell'azione pubblica; (5) Partecipazione e comunicazione strategica per le politiche urbane e territoriali.

1. L'ambito sulla **Dimensione strategica** si struttura in 4 sfide. Delinea le condizioni e le ragioni per cui ricorrere alla pianificazione strategica, suggerisce le modalità attraverso cui individuare l'ambito territoriale di riferimento oltre i confini amministrativi, sottolinea rilevanza e strumenti (protocolli, accordi, ecc.) per istituzionalizzare un processo di pianificazione strategica e consolidare l'azione di governance territoriale costitutiva del piano strategico. Infine, illustra come il piano strategico possa facilitare la coerenza e l'integrazione tra le diverse politiche in campo.

In sintesi questo ambito, illustra le modalità attraverso cui l'ultima generazione di pianificazione strategica – quella volontaristica per il governo delle aree vaste, prevalentemente delle città medie –, può diventare, **una risposta di tipo politico istituzionale, alle esigenze di integrazione e coerenza delle politiche** (anche in riferimento alla politica di coesione europea), nonché una **modalità di governo e governance di processi territoriali di area vasta**, che richiedono il coordinamento istituzionale tra enti. Viene delineato il ruolo della **pianificazione strategica come una infrastruttura per l'implementazione locale delle agende** nazionali, europee e internazionali (in materia di transizione verde, giusta e digitale, e di sviluppo sostenibile), ovvero come ingranaggio di una **programmazione integrata e coerente e architettura di "buona spesa"** dei canali di finanziamento ordinari e straordinari (fondi strutturali europei della politica di coesione, fondi ministeriali, fondi straordinari legati alle emergenze ecc...).

2. L'ambito sul **Governo di area vasta e governance territoriale**, si struttura in 4 sfide. Indica le caratteristiche dei modelli di governance per la pianificazione strategica e le modalità per costruirli e sperimentarli; offre un quadro delle **forme di cooperazione intercomunale e interistituzionale** che posso sostenere e strutturare la governance di processo; al contempo individua il ruolo e le modalità di **coinvolgimento degli attori del territorio** quali stakeholders, terzo settore e privato sociale per l'implementazione delle politiche e delle strategie territoriali.

In sintesi, questo ambito chiarisce due aspetti cruciali: la **complementarità** tra le azioni di **governo** dell'area vasta affidato a enti territoriali rappresentativi e quelle riferite alla **governance** territoriale; il ruolo sistemico e ordinatore del piano strategico rispetto all'efficacia di questa complementarità. Evidenzia e suggerisce infine, l'opportunità di creare, al di là dell'articolazione territoriale degli enti di governo locale, una **sinergia ed un raccordo stabile tra tutti gli attori** (anzitutto pubblici, ma anche privati, compresi gli stakeholders) che a vario titolo sono chiamati, per competenze istituzionali o per la titolarità di specifici interessi, a concorrere alla programmazione di azioni strategiche di sviluppo economico e sociale ed alla loro attuazione nell'area vasta, come qui definita.

3. L'ambito sul **Policy making, gestione dei fondi e strumenti di finanziamento** si struttura in 4 sfide.

Le sfide delineano le componenti strutturali, sia in termini di obiettivi che di operatività, di un processo di policy design orientato al making e finalizzato alla pianificazione strategica d'area vasta. In particolare, le sfide esplorano: le **fasi metodologiche di un piano strategico** (la diagnosi, la progettazione, la realizzazione, la valutazione); le **forme** e le **nature** del processo di pianificazione strategica orientate da diverse propensioni verso la comprensione della realtà e del cambiamento (il divenire, l'incertezza, la dimensione relazionale, la governance multilivello ecc.); l'obiettivo (strategico) di costruire **preparedness** dell'azione pubblica attraverso il **policy making di area vasta** (lavorando sulla mitigazione degli effetti, grazie alle risorse ad ampio spettro precedentemente individuate e attivate, piuttosto che cercare di evitare eventi che non sappiamo di non sapere, rischiando di fallire nell'intento strategico); gli strumenti di **programmazione economica** (con particolare riferimento alla programmazione economica europea) e le loro modalità di utilizzo secondo un approccio strategico sostanziato da una **matrice di finanziabilità** (o anche "architettura di buona spesa"), costruita da parte del pubblico nel ruolo di sistema regolatore delle risorse per la presa di decisioni strategiche necessarie per uno sviluppo sostenibile, di lungo periodo, anche nel quadro di un partenariato pubblico-privato; la **governance digitale** come infrastruttura di connettività e cooperazione interistituzionale per la coerenza e l'integrazione delle politiche di area vasta. A livello trasversale, la digitalizzazione implica interventi sull'organizzazione, e sul modo di realizzare e sostenere nel tempo gli interventi attraverso competenze specialistiche, gestione dei procurements, il riuso come pratica principale e adozione dei principi "Once Only" e "Software as a Service". Per diffondere e sostenere la trasformazione digitale è invece necessario intervenire in maniera più mirata attraverso politiche specifiche come, ad esempio, l'interoperabilità tra settori e tra amministrazioni, la diffusione delle competenze digitali e della **cybersecurity awareness**, la digitalizzazione dei servizi e co-design, la partecipazione, la trasparenza, la politica digitale come politica integrata.

In sintesi, questo ambito propone e declina attraverso l'operatività degli strumenti e delle politiche, un approccio integrato e trasversale al policy making per la pianificazione strategica.

4. L'ambito sul **Monitoraggio delle politiche e valutazione dell'azione pubblica** si struttura in 4 sfide.

Queste chiariscono una questione fondamentale, ovvero che la definizione di un **sistema di monitoraggio e di valutazione** del Piano Strategico è un **presupposto** fondamentale per l'**efficacia** stessa del Piano, ossia per la sua reale implementazione.

Ciò significa sicuramente assicurare la realizzazione delle strategie e delle azioni del Piano, ma anche garantire la tenuta del processo di pianificazione strategica nel suo significato di strumento di **governance** territoriale. Per questo motivo *l'attività di monitoraggio*, relativa allo stato di attuazione del piano strategico, e *l'attività di valutazione degli impatti*, che il processo di pianificazione e la realizzazione delle politiche d'intervento previste dai piani comportano, non possono essere scisse. **Non è possibile, in altri termini, fare valutazione senza un suo reale aggancio alla fase di monitoraggio.** Questo dovrà basarsi su un sistema di indicatori sullo stato di avanzamento delle azioni (che possono essere sia quantitativi che qualitativi)

funzionali anche alla fase di valutazione dei cambiamenti che intervengono nel conseguimento di una vision (che spesso con le cose monitorate sembrano avere poco in comune).

Il sistema specifico e il **metodo** potranno **cambiare** da contesto a contesto, a seconda degli obiettivi prevalenti (e di conseguenza i risultati attesi) che le città attribuiscono al piano strategico (documento di *vision inspired* o di *policy oriented*, costruzione dell'identità o reti di policy, coesione territoriale all'interno o posizionamento territoriale all'esterno, *accountability* dell'ente o del governo di area vasta, ecc.). Se il **PS costituisce essenzialmente lo strumento per selezionare le priorità e gli investimenti** considerati essenziali per lo sviluppo del territorio di area vasta, è fondamentale valutare la capacità di affrontare con efficacia i temi rilevanti e monitorare la capacità di tradurre tali priorità in progetti, decisioni e realizzazioni. Se il **PS è lo strumento per costruire un assetto territoriale a geometria variabile**, il monitoraggio e la valutazione devono concentrarsi sullo sviluppo delle reti di *governance*, di una pluralità di coalizioni (intersettoriali, multilivello, pubblico-privato), sulla capacità di generare i processi innescati, sui meccanismi attraverso i quali tali reti possono essere formalizzate e legittimate

I processi di monitoraggio e valutazione devono essere quindi prevalentemente indirizzati a tenere sotto controllo la **validità delle questioni rilevanti/policy** (gli indirizzi strategici) e la capacità, da un lato, di mantenere insieme gli enti appartenenti al territorio di area vasta e, dall'altro, di promuovere e gestire relazioni e coalizioni multilivello a geometria variabile

In sintesi, le sfide rispondono a **3 dimensioni del processo di monitoraggio e valutazione**: la **dimensione metodologica e strumentale** suggerendo set di indicatori di input, di output e di processo sufficientemente flessibili rispetto alla diversità dei contesti e dei processi; la **dimensione strutturale** attraverso l'approfondimento su modelli logici e approcci quali-quantitativi di valutazione delle politiche pubbliche, la **dimensione tecnico-finanziaria** dedicata agli investimenti pubblici. Questo, nell'intento di fornire la cassetta degli attrezzi – in certi casi anche molto tecnica– necessaria a costruire quell'intreccio virtuoso e complementare tra monitoraggio e valutazione che rappresenta una parte strutturale dell'intero processo di pianificazione strategica.

Un approfondimento particolare è dedicato al concetto di **capitale territoriale come risorsa** della pianificazione strategica nell'intento di enucleare l'aspetto fondamentale rispetto a cui traguardare l'impatto della pianificazione strategica e quindi delle politiche pubbliche urbane e territoriali. Quasi fosse una condizione di successo quella per cui la pianificazione strategica riesce a creare le condizioni per riconoscere e valorizzare il capitale territoriale in un'ottica di coesione, inclusione, sostenibilità e cooperazione territoriale.

5. L'ambito sul Partecipazione e comunicazione strategica pubblica si struttura in 5 sfide.

Chiarisce le ragioni della **partecipazione** sottolineandone la **necessità** affinché un piano strategico diventi il "piano della città". Pur nascendo dal lavoro di molti esperti ed attori economici e da un forte mandato politico, il piano strategico non può essere costruito senza **l'apporto degli attori rilevanti e senza un confronto pubblico**.

Quest'ambito perimetra inoltre il **campo d'azione della partecipazione** per la pianificazione strategica introducendo **criteri** utili alla navigazione (anche semantica) tra le molte **forme di interazione praticabili** (i.e. cooperazione inter-istituzionale, creazione di partenariati, concertazione, consultazione degli stakeholder, democrazia deliberativa, progettazione partecipata, attivazione civica, ecc.), ancorandole alle motivazioni che spingono le istituzioni ad attivare un processo partecipativo. Queste possono essere di due nature:

1. la convinzione che le **scelte pubbliche siano più giuste e più efficaci** se nascono coinvolgendo le comunità; Questo implica un coinvolgimento mirato di attori che portano un contributo nel rendere le decisioni migliori o per "dare gambe" ai progetti.
2. la speranza che decisioni partecipate possano portare maggior consenso e **legittimazione politica**. Questo implica un coinvolgimento molto largo che include persino gli oppositori.

Più in generale, nell'elaborazione di un piano strategico, un percorso partecipativo rivolto solo agli stakeholder più rilevanti può rendere le scelte più spedite e più mirate, ma un percorso di coinvolgimento allargato anche a chi abita e lavora nei territori può contribuire a costruire identità, responsabilizzare nei confronti del cambiamento, attivare *empowerment*, generare fiducia nelle istituzioni e nel futuro. Non va, inoltre, dimenticato che **il contributo degli stakeholder può essere molto utile nella identificazione dei**

rischi: la loro emersione in fase iniziale è fondamentale per ridurli ed evitare che si manifestino in fase avanzata di progettazione, diventando minacce.

Costituiscono materiale integrativo all'Handbook, i prodotti presentati ed elaborati nell'ambito dell'offerta formativa di MediAree Academy con riferimento al corso *Pianificazione Strategica per le Città Medie. Policy Making e Governo dell'area vasta* (**Allegato 1**) e i prodotti elaborati nell'ambito delle attività di accompagnamento e valutazione delle sperimentazioni delle 12 Città Pilota del Progetto (**Allegato 2**).

Introduzione

Origini del Piano Strategico

La pianificazione strategica (PS) nasce, a metà degli anni '60, come strumento di pianificazione aziendale per migliorare l'efficienza di impresa. Essa consiste nell'attività di definizione degli obiettivi di lungo periodo (in termini di prodotti/mercati/tecnologie), integrata con attività di controllo e ottimizzazione dei processi per raggiungere i fini fissati. È soltanto agli inizi degli anni '80 che la pianificazione strategica viene estesa alle istituzioni pubbliche di governo locale, soprattutto per rispondere alle difficoltà e ai limiti di attuazione dei processi di pianificazione urbanistica affidati unicamente alle competenze tecniche e burocratiche. Ed è da questo momento che, nei primi tentativi di applicare lo strumento della pianificazione strategica al settore pubblico, vengono individuati modelli possibili e analizzate le caratteristiche che essa assume.

In letteratura i vari modelli si inseriscono tutti all'interno di due grandi filoni di pianificazione strategica: l'uno, tradizionale, di tipo "razional-comprensivo", l'altro innovativo di tipo "incrementale-processuale". In questa sede sarà preso in esame solo quest'ultimo poiché già dalla fine degli anni '90 si ritiene superato il primo approccio che tende a identificare il termine strategico con la funzione di controllo e a misurare l'efficacia del piano rispetto alla conformità tra obiettivi e misure regolamentative e alla implementazione dei progetti in esso contenuti.

La prima definizione di pianificazione strategica è data dall'American Planning Association (A.P.A.) che identifica la PS con le caratteristiche e le modalità di definizione, elaborazione e attuazione del piano.¹ Il piano costituisce uno schema di riferimento flessibile per la mobilitazione degli attori ai quali il piano stesso è finalizzato. La sua efficacia si misura in termini di performance, di capacità di orientare e innovare il processo decisionale e di produrre risultati concreti. In questo senso, la PS costituisce la progettazione di processi per favorire direttamente o indirettamente le trasformazioni, piuttosto che la diretta progettazione di queste trasformazioni, negando la separazione tra formulazione e implementazione delle decisioni, e privilegiando un processo continuo di formulazione, implementazione e riformulazione delle scelte.

Vengono definiti così modelli di tipo incrementale con la scansione del processo strategico in fasi distinte, anche se non necessariamente in sequenza temporale, che enfatizzano un processo orientato all'azione e ai risultati e puntano su elementi quali la partecipazione e il comportamento cooperativo. Per definire l'elemento centrale da cui far partire le *issues* strategiche e le azioni, viene utilizzata l'analisi SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) e si presta particolare attenzione al controllo sistematico dell'ambiente esterno (*scanning*).

Il modello più completo individuato in questo primo decennio di studi sulla pianificazione strategica è quello di *John M. Bryson* noto con il nome di *Strategic Negotiations*² che definisce la PS come set di concetti, procedure e strumenti per assistere i leader e i manager pubblici nelle loro attività di direzione e controllo, attraverso la negoziazione quale mezzo per unificare i punti di vista: al centro del processo strategico vi è una moltitudine di attori che spesso non condividono interessi e obiettivi e, al tempo stesso, non dispongono di risorse sufficienti ad imporsi sugli altri. Nonostante le innovazioni concettuali, questo approccio di tipo "manageriale" sembra, però, adattarsi meglio a organizzazioni/agenzie pubbliche piuttosto che a intere comunità (città, città metropolitane, aree vaste, ecc). Ciò è dovuto, forse, a un tentativo troppo rigido di adattare al settore pubblico modelli di pianificazione strategica del settore privato.

¹ La definizione emerge da una serie di studi, sia teorici che empirici, pubblicati in un numero monografico della rivista dell'associazione: *Symposium: Strategic Planning*, in "Journal of American Planning Association", Vol.53, n.1, 1987.

² Bryson J, *Strategic Planning for Public and Non profit Organizations*, Jossey-Bass, San Francisco, 1989.

Una prima classificazione dal Nord America

Evitando di descrivere i diversi modelli analizzati in questo primo ventennio di pianificazione strategica applicata alle istituzioni pubbliche, tutti possono essere ricondotti a due grandi tipologie: quella di *Harvard-Arthur Andersen* e quella dello *Strategic Management Research Center* (Università di Minnesota).

La prima delinea un modello iterativo basato sull'azione che al centro vede l'analisi SWOT. In questa tipologia si fanno rientrare il primo Piano Strategico di città, il *General Plan di San Francisco* (1980) e tutti quelli elaborati sulla scia di San Francisco in molte altre città e contee nord-americane durante tutti gli anni '80. Sono tutti piani mossi dalla necessità di affrontare questioni rilevanti con l'uso di uno strumento nuovo che parte dall'analisi del problema/contesto, definisce le strategie/azioni e individua le soluzioni. I limiti riscontrati in questo modello sono la scarsa capacità di costruire il consenso nella fase iniziale di promozione del processo di pianificazione e la scarsa attenzione dedicata ai problemi della mobilitazione, della consultazione e della concertazione. Il Piano in questo caso viene utilizzato piuttosto come strumento promozionale e d'immagine, una funzione che fa riferimento al concetto relativamente nuovo a quei tempi del *city marketing*. Se il *city marketing* in senso stretto ha a che fare con la gestione dell'immagine della città e dei suoi aspetti localizzativi, in una prospettiva allargata diventa però un vero e proprio strumento di politica urbana e regionale, mirato alla riqualificazione dell'area non solo dal punto di vista della sua attrattività economica ma anche nell'ottica del benessere sociale e della vivibilità.³

Quello dello *Strategic Management Research Center*, invece, è un modello interattivo che si concentra sulle modalità partecipative e negoziali di costruzione del piano e sull'interazione e il processo dialettico tra amministrazione pubblica e gruppi di interesse e tra attori pubblici e attori privati. A questa tipologia appartengono i piani strategici dalla fine degli anni '80: il PS del **Randstat Holland** (1988) il cui fine è diffondere fenomeni di internazionalizzazione dell'economia e della competizione con le città europee attraverso il ritorno alla città compatta e alla valorizzazione del ruolo dell'area metropolitana policentrica; quello di Los Angeles (1989) per il controllo della qualità dell'aria e l'abbattimento dell'inquinamento atmosferico entro il 2010; quello di **Parigi** (1990) che tenta di promuovere grandi progetti di modernizzazione del territorio in una prospettiva policentrica su scala metropolitana. Se anche in questo caso i piani mantengono un approccio focalizzato al problema (specifico) e all'obiettivo, qui l'enfasi è posta sulla capacità dello strumento di promuovere la comunicazione e la partecipazione, di accomodare interessi e valori e di condurre e facilitare i processi di *decision-making* e di implementazione.

Europa 1990-2010 – Una prima generazione di Piani Strategici

Tra i primissimi esperimenti europei di pianificazione strategica di città vi sono quelli di Lione (1988) e Barcellona (1990). Ancora oggi tra i più riusciti rispetto alle innovazioni che apportarono nel governo della città e nella gestione delle politiche pubbliche, quando erano disponibili unicamente i piani regolatori tradizionali, caratterizzati da complesse tecniche quantitative e prescrizioni urbanistiche imposte generalmente da autorità centrali.

È a partire da questi casi che negli anni '90 la pianificazione strategica si diffonde in Europa a macchia di leopardo: Madrid, Valencia e Bilbao in Spagna, Porto e Lisbona in Portogallo, Marsiglia in Francia, L'Aja, Utrecht e il Randstat Holland in Olanda, Brema, Francoforte e Monaco in Germania,

³ Secchi C. La concorrenza tra città nel mercato unico europeo e il City marketing. Le chances di Milano, Majocchi L.V., Vitale M. (a cura di), Quale progetto per la città, Asda Bocconi, Milano 1993..

Birmingham, Glasgow e Edimburgo nel Regno Unito, Stoccolma in Svezia e successivamente nell'Est Europa con, tra i primi, Praga e Budapest.

In generale i piani europei si differenziano dai primi piani nord-americani perché si prefiggono obiettivi di sviluppo a 360 gradi, puntano a diffondere fenomeni di internazionalizzazione dell'economia e della competizione con le città europee, a promuovere grandi progetti di modernizzazione del territorio e a costruire città policentriche su scala metropolitana.

Rispondono tutti all'esigenza di governare in maniera ordinata profondi processi di trasformazione e modernizzazione del territorio. Si configurano come un insieme di procedure e interventi finalizzati alla progettazione e al governo di processi di grande cambiamento e riqualificazione urbana. Sono realtà, ad esempio, caratterizzate da esigenze di riconversione di attività industriali o portuali (Amburgo, Liverpool, Manchester, Birmingham) o esigenze più specifiche che richiedono una risposta di trasformazione urbana complessiva (lo straordinario sviluppo demografico a Stoccolma o la crescita economica che determina una forte domanda di abitazioni e infrastrutture a Edimburgo a fine degli anni '90); sono città impegnate ad entrare nei nuovi scenari della competizione internazionale (Barcellona, Lione, Amsterdam, Bilbao) o a governare le opportunità derivanti dall'ingresso del paese nell'Unione Europea (Praga).

Ad ogni modo, rispetto alle città pioniere, le nuove esperienze europee non presentano novità significative nell'approccio, nel metodo e rispetto agli elementi essenziali che caratterizzano la pianificazione strategica.

Semmai si introducono nei piani strategici nuovi contenuti relativi a questioni emergenti su cui l'Europa e le sue città vanno ponendo maggiore attenzione: dapprima l'adesione ai principi dello sviluppo urbano sostenibile e, successivamente, a quelli della coesione sociale, entrambi trattati ovunque e fin da subito come questioni trasversali ai temi della redistribuzione economica e sociale. È invece nei diversi adattamenti agli specifici contesti politico-istituzionali, e nelle loro declinazioni operative, che i piani strategici si differenziano.

BEST PRACTICE

In **Spagna**, ad esempio, al netto della risposta ad esigenze delle singole città, le sfide a cui la pianificazione strategica deve dare risposta si concentrano principalmente sulle nuove opportunità generate dall'entrata del Paese nell'Unione Europea, con le conseguenze in termini di mercato e di competitività rispetto ad altri importanti ambiti urbani europei.

In **Inghilterra** la pianificazione strategica è fortemente influenzata dalla riflessione istituzionale lanciata dal 2000 sulle city-regions e quindi sulla possibilità di avere un livello intermedio di pianificazione. L'obiettivo è proprio quello di ovviare ai limiti della centralizzazione del sistema di pianificazione attraverso la territorializzazione del processo decisionale.

In **Francia** le esperienze dei piani strategici, soprattutto nel secondo quinquennio del 2000, sono state fortemente sostenute da interventi di inquadramento e riorganizzazione territoriale a favore della cooperazione territoriale. Un deciso impegno "dall'alto" per promuovere l'associazionismo intercomunale (con direttive, leggi e misure di incentivazione economica premiale), una crescente consapevolezza a livello locale sul valore aggiunto della cooperazione intercomunale in termini di benessere collettivo di lungo periodo, e la costruzione progressiva di una progettualità che travalica i confini comunali affidata ad un modello di pianificazione a geometria variabile e la condivisione di regole per la sostenibilità di lungo periodo (un accoppiamento vincente di "flessibilità e regole"), sono stati sicuramente fattori che hanno determinato l'efficacia il successo.

Nei **Paesi Bassi** la pianificazione strategica si incardina nella decisione del governo di concentrare l'urbanizzazione in 6 reti urbane e aree di contrazione nazionali, realizzando una densificazione e un compattamento territoriale anche attraverso risorse messe a disposizione su progetti chiave (*national city key projects*) subordinati alla compatibilità con gli indirizzi strategici del Quinto Rapporto sul governo del territorio. Il principio base è dunque la densificazione dell'urbanizzazione sulle aree già urbanizzate (*built-up areas*), le aree immediatamente contigue a nuovi clusters. Spetta alle province e alle municipalità attuare, attraverso *spatial vision* e piani urbanistici, il comportamento insediativo. La cooperazione intercomunale è comunque incentivata dal governo centrale che esercita la verifica di compatibilità sui piani provinciali, sugli accordi informali intercomunali, sulla qualità dei progetti locali realizzati attraverso il partenariato pubblico-privato.

BEST PRACTICE

Lione e Barcellona: piani strategici pionieri

A **Lione**, nonostante lo strumento di pianificazione faccia capo a un documento urbanistico, il metodo seguito per la sua elaborazione nonché gli obiettivi e i risultati raggiunti lo rendono un modello innovativo di pianificazione strategica piuttosto che di pianificazione territoriale tradizionale. *Lione 2010: un progetto d'agglomerazione per una metropoli europea*⁴ contiene gli studi preliminari per la revisione dello Schema direttore dell'agglomerazione urbana (SDAU). L'obiettivo finale ha un carattere globale: produrre uno spazio urbano a dimensione europea in grado di porsi in concorrenza con le altre città europee non capitali per la localizzazione di attività industriali e terziarie di rango elevato. A questo scopo il documento identifica cinque ambiti prioritari di azione: rafforzare il motore dello sviluppo economico, estendere e migliorare il sistema dei trasporti urbani, promuovere l'attrattività residenziale, individuare nuove funzioni per valorizzare l'immagine esterna della città, avviare una politica attiva in materia ambientale.

L'elemento più innovativo del documento è sicuramente il passaggio da una pianificazione di tipo vincolistico a una pianificazione volontaristica, per prospettive e per scenari, che spinge gli attori locali a concertare comportamenti e scelte coerenti con lo scenario prefigurato. È una programmazione orientata a individuare processi, disegnare scenari e selezionare aree di influenza economica.

Il secondo punto rilevante è la costruzione di una partnership ampia tra il settore pubblico e quello privato e la concertazione tra i diversi livelli istituzionali già in fase di elaborazione e valutazione delle scelte (attraverso conferenze, gruppi di lavoro tematici e una intensa serie di iniziative negoziali e promozionali). Per la prima volta si pone poi un'attenzione specifica alla politica di immagine della città che si traduce in un'azione di city marketing condotta direttamente dall'amministrazione locale. Un intervento pubblico mirato a rappresentare e "proiettare" la città all'esterno attraverso una serie di "immagini" (di città avanzata, città innovativa, città vivibile, città dotata di risorse materiali e immateriali) per accrescere l'attrattività e collocare Lione tra le "città internazionali".

L'intelligenza del piano lionese risiede però principalmente (e questo è l'aspetto di assoluta novità) nel comprendere che, affinché il processo di mobilitazione di una pluralità di soggetti sia efficace, occorre non solo l'attivazione di straordinari strumenti di marketing territoriale, ma anche e soprattutto l'attivazione della capacità di ascolto di tutti gli stakeholders, dalle associazioni di tutte le categorie agli enti ed alle istituzioni sia locali che nazionali. E, infatti, il metodo di pianificazione è incentrato sul coordinamento orizzontale degli attori, la figura del sindaco assume un ruolo di riferimento/legittimazione chiave per i soggetti locali, mentre la gestione del coordinamento è affidata a una struttura tecnocratica formata da amministrazioni e agenzie locali dotate di risorse tecniche e manageriali di alto livello.

L'altro caso europeo eccellente di pianificazione strategica è quello di **Barcellona** probabilmente anche il più "imitato": il *Plán Estratégico Económico Y Social Barcelona 2000*,⁵ come indica anche il nome, si pone l'obiettivo di recuperare la visione di futuro di città nel suo complesso. Si intende passare da una politica urbana volta esclusivamente alla gestione dei servizi a una politica indirizzata anche allo sviluppo e alla promozione del "prodotto città". Il posizionamento internazionale di Barcellona, il miglioramento della qualità della vita e il progresso sociale delle persone, l'integrazione e il potenziamento dei settori dell'industria e del terziario sono le tre linee strategiche individuate dal piano, seguite da una serie di obiettivi, sotto-obiettivi e azioni, via via più specifici e settoriali. Il PS di Barcellona vede la scansione (tipica del modello Harvard-Arthur Andersen) delle cinque fasi di pianificazione in momenti temporalmente distinti. Sono, infatti, rigorosamente definiti e separati i momenti di organizzazione, di diagnosi, di rilevamento degli obiettivi, di implementazione degli interventi e di monitoraggio. E ancora in coerenza con il modello americano, la funzione strategica del piano è fortemente orientata alla promozione di un'immagine nuova della città. Ma sono il percorso e il metodo di realizzazione del piano che fanno di questo il "modello Barcellona".

Fin dall'inizio viene esplicitata l'intenzione di condurre e portare a termine un processo dove tutte le istituzioni economico-sociali, sia pubbliche che private, sono chiamate ad assumere un ruolo attivo nelle scelte sul futuro della città e nella loro implementazione. Attraverso lo strumento del piano strategico si delinea progressivamente una fitta rete territoriale formata da tutti gli attori decisionali della città, con alto grado di interazione e forte base di consenso, il cui coordinamento è mediato dall'amministrazione comunale e rappresentato prevalentemente dalla figura del sindaco. Il sindaco si pone come interlocutore naturale per dialogare con gli attori esterni, potendo svolgere una funzione fondamentale di avvio, di stimolo e di coordinamento dei processi di sviluppo territoriale in un'ottica di *multilevel governance*. È proprio nella dimensione partecipativa che risiede la principale novità del modello barcellonese: per la prima volta l'intero milieu territoriale è mobilitato a condividere una visione, obiettivi e linee prioritarie di azione in un "Patto della Città e per la Città". Il piano ripone un'attenzione particolare all'equilibrio dello sviluppo complessivo del territorio, mettendo in atto una forte integrazione tra le politiche urbane e i progetti, preesistenti e nuovi (Giochi Olimpici, promozione economica, grandi progetti infrastrutturali e urbanistici, interventi di riqualificazione urbana e rigenerazione sociale, etc.).

Il piano è strumentalmente usato come occasione di dibattito e riflessione sul merito e sulle funzioni dell'area metropolitana di Barcellona, tanto che riuscirà, identificando la sua area di influenza effettiva, a porsi come punto di riferimento e guida per le programmazioni degli attori economici e sociali.

⁴ SEPAL, *Lyon 2010: un projet d'agglomération pour une métropole européenne*, 1988.

⁵ Ajuntament de Barcelona, *Plán Estratégico Económico y Social Barcelona 2000*, marzo 1990.

BEST PRACTICE

Londra 2004: il PS prescritto per legge nazionale

Un caso che si discosta sensibilmente da quelli fin qui menzionati è quello di Londra.

Londra rappresenta a metà del 2000 di fatto la più grossa esperienza operativa di governo metropolitano unificato, la *Grater London Authority* che è un ente di governo eletto a suffragio universale nel maggio 2000. Gli ambiti di competenza del GLA sono molto ampi (trasporto, sviluppo economico, polizia e vigili del fuoco, ecc) e fra le molteplici competenze l'elaborazione di una Strategia di Sviluppo Spaziale (*Spatial Development Strategy - SDS*). In sostanza un piano strategico per la Grande Londra per coordinare i grandi orientamenti relativi alle politiche del trasporto, dell'uso del suolo, dell'ambiente e dello sviluppo economico. Il piano ha inoltre il compito di indirizzare le programmazioni dei singoli *boroughs*, controllando che siano compatibili e in sinergia con le strategie più generali di area vasta. Il piano, approvato nel 2004, individua una visione di Londra quale *exemplary sustainable world city*, e definisce strategie e linee di azione sulla base di tre obiettivi unificanti: lo sviluppo economico diversificato, la promozione di una forte coesione sociale volta a garantire maggiori opportunità a tutti i cittadini; e il miglioramento significativo della qualità ambientale e dell'utilizzazione razionale delle risorse.⁶

Londra è in quel momento l'unico caso in Europa in cui la pianificazione strategica viene prescritta per legge, e per legge nazionale perché è la stessa che istituisce il governo metropolitano (*Greater London Authority Act*), che definisce istituzioni, compiti e procedure decisionali. E attribuisce un peso rilevante alla funzione della pianificazione strategica per gestire l'interazione tra attori metropolitani attraverso regole e strumenti incentrati sulla trasparenza dei processi decisionali.

Alla Grande Londra è richiesto di costruire un quadro coerente per promuovere la crescita economica e il benessere sociale ed ambientale. E questa risponde servendosi della pianificazione strategica per coordinare politiche e interessi di livello metropolitano e trovare una più forte legittimazione delle scelte effettuate. Avvia processi di coinvolgimento e di messa in rete dei soggetti metropolitani, tra cui gli ambientalisti che a Londra rappresentano tradizionalmente un contropotere molto forte alle istituzioni locali, e la sperimentazione di nuove forme di partecipazione dal basso (*public inquiry*); fa dialogare la comunità del business con quella economica storicamente in contrapposizione; definisce una rappresentanza esterna della metropoli londinese sia in Gran Bretagna sia all'estero (non a caso, non appena istituita la GLA, è stato costituito un ufficio di rappresentanza a Bruxelles, il "London European Office", volto a creare un collegamento diretto tra Londra e l'Europa).

La Greater London Authority non rappresenta né un'autorità locale né un governo regionale e i poteri del sindaco fanno piuttosto riferimento alla persuasione, all'immagine e al patrocinio. Il suo successo è dovuto alla capacità di realizzare un equilibrio efficace tra legittimazione formale delle competenze e degli strumenti dedicati all'azione e legittimazione informale di partnerships e di coalizioni intercomunali e interistituzionali dedicati a tale compito, e alla capacità di raccordare un sistema assai complesso e frammentato in un modello relazionale e un metodo di lavoro efficace tra attori pubblici e privati e tra i diversi livelli istituzionali.

Italia 2000-2010: I Piani Strategici alla prova

All'inizio del secondo millennio gli enti locali sono chiamati a svolgere un nuovo ruolo, da meri erogatori, produttori e gestori di servizi, a protagonisti della programmazione e dell'attuazione delle politiche pubbliche.

L'adozione del Piano Strategico è il tentativo evidente di ricercare strade migliori e possibili, intravedendo in esso la possibilità di costruire un modello di governance in grado di rafforzare la capacità di governo delle città e il loro riposizionamento in Italia e in Europa, ma anche di superare i limiti di efficacia e legittimazione della pianificazione tradizionale (non solo urbanistica) con le nuove dimensioni della pianificazione strategica (area vasta, medio-lungo periodo, politiche intersettoriali e dialogo tra attori territoriali).

La prima città italiana a dotarsi di un PS è **Torino** nel 2000. La seguono a ruota un primo nucleo di città (La Spezia, Firenze, Pesaro, Trento, Verona e Venezia) e poi negli anni a venire i piani strategici si diffondono su tutto il territorio nazionale. Sono città grandi (Torino, Napoli, Palermo, Genova, Venezia, Firenze, Catania, Bologna, Cagliari), città piccole (Jesi, Scandicci) e anche aggregazioni di comuni (Nord Milano, l'associazione dei comuni del Copparese, l'unione del Mugello) e prevalentemente Città Medie (Trento, Verona, Terni, La Spezia, Rimini, Barletta, Vercelli, Ferrara, Perugia, Cuneo, Sassari, Prato, Piacenza, Bolzano, Vicenza, Jesi, Varese, Siracusa, Teramo ecc.). Città del Centro Nord e città del Sud Italia, con una distinzione: la PS si diffonde nel Sud Italia in un secondo momento (2006-2008) sulla scia di una politica di incentivi governativi. Intervento che se mostra per la prima volta un riconoscimento da parte dell'amministrazione centrale della validità del nuovo strumento programmatico, fa però a quel tempo molto discutere sul rischio di svuotare

⁶ GLA (Greater London Authority), *Towards the London Plan*, 2001. GLA, *Draft London Plan*, 2002. GLA, *London Plan. Spatial Development Strategy*, 2004.

i piani di alcuni dei suoi tratti caratterizzanti (in primo luogo la natura volontaristica e intrinsecamente politica del pianificatore).

Oltre ai motivi di fondo già richiamati, le città italiane approdano alla pianificazione strategica anche per motivi più contingenti: per ricercare una nuova vocazione dopo una grossa crisi di identità territoriale (Torino, La Spezia, Terni e Lamezia Terme); per gestire un forte cambiamento di scenario socio-economico valorizzando e innovando eccellenze territoriali tradizionali (è il caso di città d'arte come Firenze e Venezia); per entrare nella competizione internazionale posizionandosi su segmenti del mercato turistico, culturale, del tempo libero ecc. (città medie storicamente ricche e con alta qualità della vita: Trento, Bolzano e Ferrara); per ricostruire un tessuto sociale dove capitale sociale e relazionale sono estremamente dispersi (Bari e Napoli); per costruire un expertise capace di gestire processi decisionali complessi e per accedere a finanziamenti e realizzare opere pubbliche, per lo più infrastrutturali (nella maggior parte delle città meridionali).

In generale in una prima fase i PS servono alle amministrazioni essenzialmente a definire una programmazione condivisa intorno ad un'idea di città desiderata. L'enfasi è posta soprattutto sulla costruzione del consenso e della cooperazione territoriale, attraverso l'individuazione con il territorio di visioni e strategie di sviluppo e la sottoscrizione di un "patto per la città".

Nel tempo l'attenzione si sposta sul ruolo del piano di elaborazione della strumentazione strategica, di costruzione cioè della cassetta degli attrezzi che consente alle città di dotarsi di un modello di coordinamento e di sintesi della programmazione, generale e settoriale, dei territori; di metodi e procedure per la messa a punto di sistemi di monitoraggio delle politiche urbane; e di strumenti per adattare l'organizzazione comunale alle nuove esigenze di pianificazione e di attuazione delle politiche volte alla costruzione di forme di trasversalità operativa all'interno dell'ente pubblico, sia a livello politico sia a livello tecnico. È a questo fine che vengono costituite strutture e funzioni ad hoc per gestire i processi politici e i contenuti dei piani strategici prevalentemente all'interno dell'amministrazione (uffici di piano, assessorati, competenze specifiche) ma anche all'esterno (tra le più riuscite Torino Internazionale, Firenze Futura, Rimini Venture).

Il dibattito sul piano strategico strumento di governance locale

Nel corso di tutti gli anni '90 si intensifica il dibattito sulla pianificazione strategica concentrandosi essenzialmente sulla sua natura di strumento e processo di governance locale.

Tra i primi contributi italiani più significativi, quelli offerti in uno studio condotto da Irer (Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia) che esplora le possibilità e le prospettive di elaborazione di un piano strategico per la regione lombarda.⁷

Nel rapporto Irer la pianificazione strategica assume la pluralità degli attori pubblici e privati e la complessità dei rapporti intergovernativi come fattori chiave per orientare la propria azione in modo selettivo e globale. L'elemento centrale è il soggetto pianificatore (e non il piano) che tenta di stimolare (e farne il massimo uso) l'intelligenza con la quale i diversi attori perseguono i propri obiettivi piuttosto che sostituirvisi, svolgendo un ruolo di messa in rete, di indirizzo, di sostegno e di facilitazione dei processi virtuosi piuttosto che di controllo e guida di tutti i processi. La legittimazione delle scelte risiede nella capacità dell'insieme dei soggetti di trovare l'assetto più vantaggioso attraverso la reciproca interazione; la funzione della pubblica amministrazione è quella di presidiare il buon funzionamento (e la trasparenza) delle procedure per esplicitare le preferenze della collettività e poi tradurle sul piano operativo.

⁷ AA.VV. *Verso un Piano Territoriale Strategico in Lombardia* in Irer "Per un Piano Territoriale Strategico della Lombardia anni 2000", 1992, allegato n.3.

Un requisito fondamentale per l'individuazione delle strategie da adottare su cui spesso l'analisi si sofferma è la comprensione dei problemi. Se l'attività pianificatoria consiste nella capacità di prefigurare e "manipolare" i differenti elementi del processo decisionale (attori, risorse, modalità di interazione, persino contenuti e il contesto) per conseguire gli esiti desiderati, è necessario comprendere la diversa natura dei problemi determinata dalla combinazione di due variabili prevalenti: il consenso o conflitto sugli obiettivi dell'azione e la disponibilità o meno di soluzioni che si sono dimostrate efficaci. Le due situazioni-tipo più ricorrenti sono quella del consenso sugli obiettivi e della mancata conoscenza di soluzioni efficaci e quella del conflitto sugli obiettivi e della conoscenza delle soluzioni efficaci. In questi casi le strategie da adottare sono, rispettivamente, quelle sperimentali basate sulla capacità di generare soluzioni innovative attraverso un continuo processo di riflessione sugli effetti delle azioni intraprese, e quelle negoziali basate sulla costruzione di un processo di interazione capace di alterare la distribuzione dei costi e dei benefici. Di conseguenza anche il ruolo dell'amministratore pubblico dovrà adeguarsi. Nel primo caso di pivot per mantenere alta l'attenzione sul problema, proporre nuove soluzioni e aprire il processo decisionale; nel caso di strategie negoziali sarà invece essenzialmente un ruolo di mediatore per organizzare e facilitare il confronto fra gli attori mobilitati.

Un altro elemento a cui viene prestata crescente attenzione è la compatibilità politico-amministrativa, cioè la realizzabilità delle scelte di piano. Si ritiene sempre più importante investire risorse nella definizione di un chiaro sistema di monitoraggio e nella valutazione di efficacia dei progetti e delle politiche. Certamente la presenza delle comunità locali, degli interessi economici, degli organismi tecnici nelle sedi di diverso livello della pianificazione garantisce una forma di autoregolazione e di reciproco controllo nelle diverse fasi attuative, venendo a delineare una sorta di monitoraggio implicito affidato ai diversi partners in gioco, ma non basta. Per questo da sempre lo studio teorico e empirico sulla PS è stato affiancato dall'analisi e il tentativo costante di innovare i sistemi di monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche.

L'attenzione è poi forte sul tema dell'equità ovvero della "legittimità democratica", affinché il piano non rappresenti solamente gli interessi forti (dell'economia e della società civile) e non lasci fuori una quota significativa di interessi deboli. È in questi anni che la progettazione inizia ad essere interpretata come "veicolo di inchiesta sociale" (mediante somministrazioni questionari, assemblee pubbliche, interviste mirate ad osservatori privilegiati o rappresentanti di gruppi, workshops di quartiere etc.) per ricostruire dal basso i desideri e i bisogni della comunità locale e offrire poi una definizione concertata degli obiettivi. Si definiscono procedure di valutazione del sistema di preferenze che rilevino la domanda sociale e stabiliscano gli oneri connessi ai singoli interventi e i meccanismi di mitigazione e compensazione reale per fornire il supporto finanziario per interventi compensativi ai gruppi più sfavoriti.

Ma saranno soprattutto le pratiche ad imporre alla teoria un campo di riflessione nuovo e rilevante. Con il moltiplicarsi delle esperienze, infatti, si moltiplicano le osservazioni dei casi e le riflessioni scientifiche a carattere disciplinare e interdisciplinare.⁸

⁸ In Italia la riflessione sulla PS nasce da un seminario internazionale organizzato da F. Curti e Gibelli al Politecnico di Milano sul tema "Verso politiche urbana condivise: approcci strategici alla pianificazione e gestione urbana", i cui risultati furono poi sistematizzati in una successiva pubblicazione: F. Curti, M.C. Gibelli (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze, 1996.

I primi repertori di esperienze italiane sono riportati nel 2004 nel manuale “A più voci” del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio, e nel 2006 nella pubblicazione “Pianificazione Strategica. Per la Governance del territorio (a cura di Lattanzio e Associati). In quest’ultimo volume Roberto Camagni, tra i più attenti osservatori internazionali dei piani strategici, definisce il “modello emergente” un “meta-modello”, un percorso e un metodo che deve trovare la sua realizzazione in coerenza con le specificità delle strutture e delle pratiche territoriali, piuttosto che uno strumento pronto all’uso. Ed esplora il modello attraverso 5 tesi che ne definiscono le caratteristiche specifiche, portanti e innovative:

Prima tesi: la PS, intesa come metodo e come strumento organizzativo, fornisce una risposta adeguata alla necessità che i territori e le città si dotino di una strategia per perseguire obiettivi di identità, qualità e competitività.

Seconda tesi: in questo contesto le città e i territori diventano soggetti e attori collettivi, capaci di decisioni a carattere strategico.

Terza tesi: un passaggio fondamentale dalla concezione elitista, neo-corporativa e di convenienza di breve periodo a una concezione partecipativa e di sostenibilità di lungo periodo.

Quarta tesi: la PS è un processo di apprendimento: alla interazione, alla cooperazione, al partenariato.

Quinta tesi: la PS come nuova forma di governance urbana: servono nuove sensibilità, una nuova cultura, nuovi comportamenti.

La Rete delle Città Strategiche: un bilancio a 10 anni di PS in Italia

Nel 2004 si costituisce la Rete delle Città Strategiche-ReCS che unisce le città italiane che adottano la pianificazione strategica e in poco tempo diventa un osservatore privilegiato nazionale ed europeo sul tema. Insieme a sindaci, amministratori, operatori territoriali ed esperti di alto profilo conduce una riflessione *in itinere* con l’obiettivo di scambiare esperienze e buone pratiche, interrogarsi sui principali nodi organizzativi e politici, potenziare le conoscenze tecniche e politiche per redigere, negoziare e valutare i piani strategici e connettersi alle esperienze europee di maggior rilievo. Al fine di diffondere gli esiti del dibattito e delle analisi delle pratiche italiane, la Rete avvia la redazione di un manuale “Pianificazione Strategica istruzioni per l’uso”, come strumento di riflessione per gli amministratori locali e nazionali e per la comunità scientifica, ma anche per dare voce delle città, ai protagonisti dei piani, e favorire un confronto utile con i massimi esperti della materia.

Alla fine della prima decade di pianificazione strategica ReCS tenta un bilancio sulle pratiche italiane riportato nel manuale “Pianificazione Strategica istruzioni per l’uso” (Quaderno 3, 2010), e poi integrato con un approfondimento sulle pratiche di PS nel Mezzogiorno (evidenziandone alcune rilevanti specificità (Quaderno 4, 2011).

Il 3° quaderno, dal titolo indicativo *10 anni di Pianificazione Strategica in Italia. Ragioni, esiti e criticità*, consegna un’indagine su città di media dimensione e offre spunti di riflessione più generale sui temi dei processi di governo e delle pratiche strategiche di pianificazione.

Ma soprattutto fa il punto per la prima volta sugli esiti dell’esperienza italiana di pianificazione strategica di città, sintetizzando in alcune ipotesi interpretative i fattori che ne hanno determinato il successo e i nodi critici, in un momento in cui è in corso una riflessione critica sul ruolo delle città e dei processi innovativi di governo urbano in tutta Europa ed è in discussione la credibilità e la tenuta dello strumento del piano strategico.

Restituendo dunque alcuni dei momenti più significativi di riflessione e di studio delle esperienze italiane si tenta di rispondere ad alcune domande chiave: sono serviti i piani strategici alle città, e a cosa? Dove hanno avuto successo, dove sono falliti, e perché?

Le risposte a queste domande si possono sintetizzare nell'identificazione di un approccio diffuso alla pianificazione strategica e alcuni caratteri peculiari del piano come strumento innovativo di governo del territorio ancora oggi validi. La pianificazione strategica, prima di sostanzarsi in un piano, rappresenta un processo di decisione collettivo sulle scelte future di un territorio, mediante un percorso condiviso e negoziale teso a coinvolgere tutti i portatori di interesse, mettendo in rete sia soggetti del mondo istituzionale che agenti economici e sociali, sia pubblici che privati, per la definizione di un progetto di sviluppo di lungo respiro (con un orizzonte temporale di almeno 15-20 anni).

Il PS si basa, essenzialmente, sulla dinamicità dei processi, su un sistema complesso di relazioni dei soggetti territoriali e sul consenso necessario mediante la partecipazione attiva dei cittadini, dell'associazionismo e del mondo dell'impresa. È un modello di "governance multilivello" che opera cioè mediante reti di attori sia territoriali che funzionali, policy networks trasversali, proliferazione di organismi tecnici, coalizioni distributive e gruppi economici organizzati, costellazioni postnazionali, entro un quadro di crescente interdipendenza e competizione.

È un processo in costante evoluzione che non si esaurisce in un documento imm modificabile o in una lista di progetti più o meno sistematizzati, bensì in uno strumento soggetto a continue verifiche e revisioni. Ed essendo il risultato della partecipazione e della condivisione della comunità nel suo complesso, il PS non è patrimonio di una parte politica o di un'amministrazione ma dell'intero territorio. E neppure può essere costituito da un elenco di richieste da sostanziare nei programmi amministrativi in occasione delle consultazioni elettorali, poiché le risorse necessarie per la sua realizzazione non possono essere tutte di provenienza pubblica ma devono essere garantite anche da quei soggetti privati che, avendolo concertato positivamente, lo hanno condiviso e sottoscritto.

Il piano strategico, poi, non riguarda soltanto gli aspetti urbanistici e territoriali o il potenziamento delle infrastrutture, ma riguarda soprattutto lo sviluppo socio-economico di un territorio, con tutti gli aspetti essenziali di una società avanzata per il miglioramento dei servizi e della qualità della vita che coinvolgono le attività economiche, culturali e sociali. I piani necessitano dunque un percorso di integrazione e messa in coerenza delle strategie e delle politiche per evitare sovrapposizioni, frammentazioni o, ancor peggio, orientamenti contraddittori.

La pianificazione strategica, infine, introduce nella programmazione territoriale la dimensione di area vasta. Il piano sarà tanto più efficace quanto più riuscirà a costruire una "**partecipazione a rete**" allargata ai comuni limitrofi, in una dimensione territoriale che rispecchi l'area di influenza e di impatto delle policy che sono piuttosto a geometria variabile, di certo non limitati nell'ambito ristretto del comune promotore.

PIANIFICAZIONE STRATEGICA E GOVERNANCE LOCALE

L'avvio in Europa di molte esperienze di pianificazione strategica (ma anche di tutte quelle pratiche negoziali come la contrattazione d'area, i patti territoriali, la programmazione negoziata e la concertazione territoriale) ha costituito un vasto osservatorio da cui apprendere sulle dimensioni (e sui limiti) del passaggio da una prospettiva di *government* a una prospettiva di *governance* locale. Sono processi in cui le istituzioni, soggetti privati e attori sociali concorrono a individuare gli obiettivi dello sviluppo territoriale, a concertare i diversi interventi e le risorse necessarie, a definire tempi e modi di realizzazione, responsabilità e obblighi reciproci derivanti da impegni condivisi. Sono tutte esperienze che contribuiscono alla definizione di nuove forme di governo locale, che si muove da uno stile di policy making in cui l'attore pubblico prescrive e decide per via gerarchica, a uno stile in cui di fatto si verificano dispersione del potere, diffusione delle fonti di obbedienza, lealtà e identità e il dialogo diviene strumento anticipatore della decisione.

Il termine *governance* è stato a lungo accostato al termine *governing* per indicare l'elemento processuale dell'azione di governo rispetto all'elemento istituzionale. Espressione nata nella sfera analitica della politica internazionale ed economica, trasferitasi poi nel terreno più vasto della *policy analysis*, solo alla fine degli anni '90 è stata accolta nel campo degli studi di governo locale e di governo metropolitano.⁹ Si ricorre a *governance* soprattutto per indicare un nuovo stile di governo, distinto dal modello gerarchico e caratterizzato dalla convivenza di forme diverse di coordinamento sociale, da un maggior grado di cooperazione e dall'interazione tra stato e attori non statuali all'interno di reti decisionali miste pubblico-private.

Due fenomeni hanno poi richiamato l'attenzione della teoria della governance sulla sfera sovranazionale: la **transnazionalizzazione**, con l'integrazione europea che ha introdotto nuovi problemi di governo sul piano nazionale e l'estensione della teoria ad un ambito europeo (da qui anche la crescita di un filone di ricerca specificamente dedicato al policy making europeo) e la **globalizzazione**, con l'espansione della comunicazione e l'affermazione di mercati globali per il capitale, i beni e i servizi.

Sul piano della governance nazionale, invece, gli studi contemporanei rimandano essenzialmente a un approccio definito "istituzionalista" o di "istituzionalismo incentrato sugli attori" (attori agenti e interagenti entro cornici istituzionali). In questa prospettiva al centro ci sono i process attraverso i quali assumono rilevanza le opportunità, viene definito il conflitto di interessi, si creano i meccanismi per scegliere i corsi di azione e vengono fornite le arene alternative per sviluppare nuove coalizioni e nuove scelte politiche. E gran parte dell'attività della governance consiste appunto nell'individuare, formare, negoziare e sostenere coalizioni vincenti fra individui, basate su scambi reciprocamente accettabili, promuovendo analoghe attività di intermediazioni da parte di altri attori.

L'interesse della teoria della governance ai temi del governo locale è più recente ma molte sono le riflessioni e i casi che offrono spunti e contributi ai modelli di gestione del territorio e di sviluppo locale. L'elemento su cui si basano gran parte degli studi e delle definizioni di governance locale fa riferimento alla mobilitazione e all'integrazione di una pluralità di attori, reti di attori e interessi; è l'azione di governo che avviene attraverso la mobilitazione effettiva di una pluralità di soggetti in posizioni molto diverse sia per livello gerarchico (attori centrali e locali) che per statuto (pubblico, semi-pubblico o privato), come effetto di governo, in una determinata area di politiche, prodotto dell'azione (intenzionale e non) di molti attori ma non riconducibile direttamente ad alcuno di essi.

E comunque la si affronti, la governance locale è caratterizzata da politiche pubbliche costantemente rinegoziate a livello multi-organizzativo e multi-istituzionale, tra soggetti pubblici e soggetti privati e nell'insieme dei meccanismi di interazione dei diversi attori, gruppi, reti e sottosistemi, nello spazio del governo urbano.

2015 PS di nuova generazione Il Piano Strategico Metropolitano, un modello vincolistico

Nel 2015, con l'istituzione delle Città Metropolitane (legge 56/2014) la pianificazione strategica per la prima volta in Italia prende la forma di un atto vincolistico. Non solo, la legge la indica al primo posto tra le funzioni fondamentali della CM, quale atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel territorio metropolitano.

Il legislatore italiano quindi, mentre introduce la città metropolitana nell'ordinamento nazionale, allo stesso tempo dà riconoscimento giuridico alla pianificazione strategica come strumento di governo, associando in un unico documento due movimenti di riforma, il *re-scaling* del sistema di governo e l'innovazione nella pianificazione territoriale (movimenti che in questi anni accomunano tutti i paesi europei ma che non sempre sono introdotti simultaneamente, anzi più spesso sono scissi). La novità forte sta nel fatto che i piani strategici sono adesso concepiti come modalità di attività ordinaria di un nuovo ente territoriale, da rinnovare ogni tre anni, e contemporaneamente, in quanto essenzialmente atti di indirizzo di sviluppo strategico, sono colti come opportunità essi stessi per un disegno di profonda riscrittura dell'ordinamento e delle modalità dell'azione pubblica. Una premessa si fa necessaria: al di là degli aspetti istituzionali, la Città Metropolitana è soprattutto l'occasione per creare un nuovo e diverso modo di governare il territorio. La governance metropolitana dell'intero sistema di relazioni e interazioni, di soggetti e reti a geometria variabile, di flussi e dinamiche, è la principale innovazione istituzionale della Città Metropolitana, poiché

⁹ Mayntz R. La teoria della governance: sfide e prospettive, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", XXIX (1), 1999.

permette a questa di organizzarsi e agire come attore collettivo in uno scenario locale, nazionale e internazionale. Questo evidentemente non può essere affidato solo alla capacità giuridico-amministrativa di regole e procedure, ma soprattutto alla capacità di far interagire i Comuni e gli attori metropolitani, in un percorso virtuoso di condivisione di obiettivi, strategie, politiche (e perfino di un linguaggio comune) e di costruzione di alleanze operative. Le politiche metropolitane, in altri termini, devono emergere da una reale concertazione tra Comuni, e tra questi e il territorio, per aumentarne la credibilità e la forza (anche contrattuale con regioni e governo centrale). È qui che interviene il valore della pianificazione strategica quale collante politico-culturale di un territorio metropolitano e dei suoi soggetti tutti, istituzionali e non, intorno alla costruzione di una visione di sviluppo.

È opportuno, inoltre, ricordare che le città metropolitane muovono i primi passi in un quadro di debolezze strutturali e di incertezza legislativa che ancora in realtà le caratterizzano.

In un momento storico, tra l'altro, in cui le città in tutta Europa si trovano ad affrontare svariate sfide. *In primis* quella economica e della finanza con una riduzione progressiva delle risorse che richiede un rilancio di innovazione e competitività attraverso la mobilitazione di una nuova domanda pubblica e privata (energia verde, ricerca, sviluppo e innovazione, infrastrutture e servizi intelligenti, prodotti innovativi, ecc.), per di più in un mondo globalizzato. Ma anche la sfida della crescita a due velocità e della polarizzazione sociale che rende necessarie soluzioni più consistenti di integrazione e coesione territoriale, quella della sostenibilità che rende prioritario ridurre l'impatto ambientale di alcuni modelli di sviluppo attuali; fino alla sfida della rigenerazione urbana per contrastare innanzitutto l'inopportuno consumo del suolo e quella del governo urbano con il passaggio sempre più netto dalla città come spazio alla città come attore collettivo.

In questo contesto il Piano Strategico rappresenta uno dei pochi strumenti per tentare concrete innovazioni, l'occasione per costruire un "Patto del territorio" intorno alla definizione di un Disegno di Città, in cui ciascun attore metropolitano si possa riconoscere e assumere responsabilità precise per realizzarlo. Ma anche l'occasione per costruire il carattere identitario della Città Metropolitana e allinearsi ai grandi temi su cui le città metropolitane europee investono da tempo.

La legge, normando la pianificazione strategica, cambia però in maniera sostanziale la natura e le caratteristiche dello strumento tradizionale: il PSM diviene un atto amministrativo, soggetto a procedure, modalità, tempi e attori del processo decisionale predefiniti e si colloca in una dimensione territoriale ben precisa (quella dell'area metropolitana appunto).

La vera prova del PSM diviene riuscire a mantenere insieme l'azione politica di costruzione del consenso sulle priorità per lo sviluppo del territorio metropolitano, l'azione territoriale di programmazione e di policy di area vasta, e l'azione partecipativa nel processo di definizione del futuro metropolitano. In altri termini: al PSM è affidato il compito di coniugare in maniera intelligente l'azione di governance con l'azione di government.

A quasi un ventennio di sperimentazione del PS è possibile affermare che alcuni rischi intravisti nella sua natura normata sembrano superati: il piano relegato ad un mero procedimento amministrativo, ad esempio, la scadenza temporale della pianificazione a 3 anni, l'interpretazione rigida dei confini metropolitani con quelli di intervento della PS. Ancora, il carattere vincolistico del PSM sembra piuttosto ovviare uno dei limiti principali della PS di prima generazione, la difficoltà degli interventi a trovare declinazione operativa negli strumenti di programmazione e nelle politiche ordinarie e la tenuta nel tempo degli obiettivi unificanti e delle strategie.

Sotto il profilo dell'effettiva natura giuridica del piano strategico, questa sembra essere risolta qualificandolo come "atto di alta amministrazione" e, in quanto tale, è adottato da organi politici per la suprema direzione dell'apparato amministrativo, ponendosi a raccordo tra la funzione di indirizzo e quella di gestione operativa. Parte essenziale degli atti di questa specie è l'assegnazione

ad ogni dirigente generale di priorità, competenze e risorse. In questo senso muovono decisamente gli statuti metropolitani quando affermano che nel PSM “si definiscono gli obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo nel medio e lungo termine per l'area metropolitana, individuando le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento e il metodo di attuazione”.

Infine, ancora in quanto “atto di alta amministrazione” si pone un'altra questione rilevante: come il PSM possa essere limitante l'autonomia di tutti gli enti di primo livello e secondo livello. Essendo da considerare come atto logicamente prioritario e gerarchicamente sovraordinato rispetto ad ogni altro atto di pianificazione e indirizzo, e anche di mera gestione della stessa città metropolitana e degli enti locali metropolitani.

Ad ogni modo, nell'incertezza interpretativa, è opportuno che per la piena affermazione del ruolo del piano strategico, si prevedano specifiche ed esplicite disposizioni sia nello Statuto metropolitano (in particolare sulle relazioni tra il PSM e gli altri piani della Città Metropolitana), sia nelle leggi regionali di assegnazione di funzioni alla città metropolitana (in particolare sue relazioni tra PSM e piani comunali).

BEST PRACTICE

Diverse restano nei testi statutari le interpretazioni del piano e le sue finalità. In alcuni ci si distacca poco dall'indicazione della legge 56/2014. Così è ad esempio per Torino che si limita a rubricare genericamente il piano come “l'atto di indirizzo e programmazione per lo sviluppo di carattere sociale, economico e ambientale del territorio metropolitano”. Altri statuti si spingono invece a considerare diversi aspetti di un certo rilievo. Secondo lo statuto di Milano, il piano strategico deve definire “una strategia in grado di orientare lo sviluppo del territorio nelle sue diverse componenti”. Esso quindi, “sulla base delle necessarie e appropriate basi conoscitive, configura gli scenari e determina gli obiettivi generali di sviluppo della comunità metropolitana e le relative condizioni di sostenibilità economico-sociale e territoriale- ambientale”. A tal fine il processo della sua elaborazione implica “il coinvolgimento di altri enti pubblici, dei corpi intermedi, delle forze economiche e sociali, delle associazioni, delle autonomie funzionali, del mondo della cultura e della ricerca”. Ai sensi dello statuto di Roma, invece, se pur il piano strategico rappresenta “l'atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni compresi nell'area”, da una parte si precisa come tale indirizzo vada determinato “anche in relazione all'esercizio delle funzioni delegate o conferite dalla Regione Lazio” e, dall'altra, si prescrive un metodo di attuazione “ispirato a principi di semplificazione amministrativa”.

In altri casi le norme sulle finalità del piano sono l'occasione per definire e allargare (rispetto alla legge statale, e senza alcun specifico raccordo con le leggi regionali) la sfera di competenza della città metropolitana. È il caso dello statuto di Bari in cui si afferma che il piano deve stabilire anche “le principali misure di tutela del patrimonio storico, artistico, culturale, naturalistico ambientale e del paesaggio nonché i principi di assetto del territorio volti a ridurre e prevenire l'inquinamento”. Coerentemente, quindi, è col piano strategico che si “persegue il contenimento del consumo del suolo”.

Analogamente, lo statuto di Napoli afferma che il piano strategico “garantisce e promuove, attraverso l'individuazione e la messa a sistema delle grandi opzioni di sviluppo, la salvaguardia del patrimonio naturalistico, paesaggistico e artistico, il risanamento dell'ambiente e del tessuto urbano”.

La scelta di Venezia è ancora diversa. Da una parte si riprende ed estende la previsione della legge Delrio, affermando che il piano “definisce la visione futura del suo territorio, fondando le proprie analisi e prospettive sulle vocazioni ed eccellenze che lo contraddistinguono e favorendone la competitività ed attrattività nel rispetto della sua tradizione storico-culturale”. Dall'altra però, sotto un profilo ben più concreto e con rilevantissimi riflessi di carattere istituzionale e organizzativo, si afferma che il piano stesso “costituisce atto di indirizzo vincolante per l'attività della Città metropolitana” e semplicemente una “cornice di riferimento per l'azione delle amministrazioni locali”. In questo senso però sono ben chiari, e per nulla lasciati alla futura mediazione, i tratti della relazione tra piano strategico della città metropolitana e azione dei comuni, laddove si precisa che “il mancato adeguamento della propria pianificazione, da parte del singolo Comune, agli obiettivi di riferimento del piano strategico, ne comporta l'esclusione dai relativi interventi e finanziamenti”.

2020 Città Medie e rilancio della PS volontaristica

A fronte di una riforma istituzionale e territoriale (56/2014) lasciata a metà, che ha svuotato le Province di funzioni e personale senza attrezzare i Comuni Capoluogo innanzitutto di competenze e risorse per supplire al ruolo di coordinamento territoriale venuto meno; a fronte delle nuove sfide davanti ai quali, in maniera drastica e non procrastinabile, i comuni si sono trovati con l'avvento della pandemia e poi della crisi energetica e climatica; e a fronte, infine, dell'operazione straordinaria di investimento territoriale del PNRR, in concomitanza tra l'altro con il ciclo di programmazione UE 2021-2027, stiamo assistendo da qualche anno al rilancio della Pianificazione Strategica di natura volontaristica nelle Città Medie. Con un ruolo promotore dei comuni capoluogo

e con l'obiettivo precipuo di costruire grandi azioni territoriali di sviluppo (integrate, di prospettiva e di area vasta).

Dall'osservazione delle pratiche in corso, si può affermare senza generalizzare troppo, che oggi i PS si caratterizzano come operazioni di policy design, più che di costruzione e condivisione di visioni e indirizzi strategici. Probabilmente ciò è in buona parte dovuto anche al fatto che tali indirizzi non sono più affidati all'azione politica del governo locale, ma alle agende nazionali, europee e internazionali.

Nelle Città Medie emerge, dunque, un nuovo modo di approcciarsi alla pianificazione strategica che la interpreta come percorso di governance territoriale e di coordinamento delle politiche di area vasta, funzionale, in primo luogo, alla costruzione di grandi azioni di sviluppo di area vasta, in stretta relazione con le opportunità di investimento pubblico, nazionale ed europeo. Un percorso condotto attraverso tre operazioni territoriali specifiche: la messa in rete di comuni e attori volta prevalentemente a costruire alleanze territoriali coese intorno a progetti e interventi di area vasta concreti e fattibili; la costruzione sistematica del parco progetti territoriali, esistenti e in cantiere, per accrescere la conoscenza del territorio e disegnare consapevolmente interventi di area vasta; la messa in rete di uffici tecnici dei comuni (personale, statistica, progettazione in primis) per rafforzare il "parco competenze territoriali" e la capacità amministrativa volta specificamente alla progettazione inter-comunale e alla gestione degli interventi.

In questa prospettiva, la nuova PS nelle Città Medie assume un ruolo importante e specifico nel tema del "cambiamento amministrativo".

La necessità di un nuovo modo di governare il territorio rispetto ai modelli tradizionali è un'esigenza pienamente sentita e fatta propria dai comuni, da tempo ormai chiamati a svolgere un nuovo ruolo rispetto alla produzione e alla gestione di servizi e funzioni, che li vede sempre più protagonisti nella programmazione e nell'attuazione delle politiche di area vasta.

La diffusione nel primo decennio del 2000 della pianificazione strategica come modello di governo inclusivo e partecipativo orientato a integrare le azioni socio-economiche è stato sicuramente il segnale più evidente del tentativo degli enti locali di trovare strade migliori e possibili per svolgere il nuovo compito. E tra i meriti che si possano attribuire alla pianificazione strategica di prima generazione vi è quello di aver messo in evidenza la necessità diffusa di realizzare il "raccordo del territorio" almeno su quattro dimensioni territoriali prevalenti: quella delle politiche, degli interessi, delle istituzioni e degli strumenti di programmazione, ordinaria e straordinaria.

Se le esperienze passate hanno mostrato risultati importanti sul piano del raccordo degli interessi e delle politiche, quelle odierne stanno mostrando un'attenzione più spinta ad operare un efficace coordinamento istituzionale orizzontale e verticale (tra comuni e con le istituzioni sovralocali) e degli strumenti di programmazione ordinaria e straordinaria (locali, regionali, nazionali ed europei).

È questo l'elemento oggi di maggiore novità poiché sposta l'enfasi della PS da un'azione di individuazione dello sviluppo ad un'azione di realizzazione dello sviluppo, con la definizione di veri e propri master plan, agende strategiche di area vasta, piattaforme di progetti territoriali, ecc; così come sposta l'enfasi da un approccio competitivo a un approccio di collaborazione dei territori, a partire dalla costruzione di forme di cooperazione intercomunale efficaci come, ad esempio, gli uffici unici.

L'altro elemento di innovazione di rilievo della PS oggi, è rappresentato dall'attenzione forte riposta sulla necessità di definire un sistema di regole condiviso che garantisca stabilità e continuità

all'azione pubblica strategica nel tempo e nello spazio. I piani strategici ovviamente non si sostituiscono al ruolo delle assemblee elettive e delle istituzioni pubbliche, ma consentono alle istituzioni di governo locale di discutere e deliberare su progetti e azioni che possono trarre vantaggio da una maggiore integrazione se frutto di azioni di un coordinamento sovra-comunale riconosciuto.

Nella nuova stagione della PS, in cui sono protagoniste indiscusse le Città Medie, al centro della loro missione è posto dunque in maniera più esplicita il tema del raccordo territoriale, non solo in termini di attori e politiche ma anche e soprattutto in termini di istituzioni e programmazione. Per questa ragione assistiamo al tentativo dei PS di ridefinirsi come luogo di elaborazione della "strumentazione strategica". Laddove, cioè, si individuano e sperimentano strumenti, metodologie e procedure innovative volte ad un'effettiva integrazione territoriale, orizzontale (comune centrale e comuni dell'area vasta) e verticale (comuni/provincia/regione/governo centrale); ad un coordinamento efficace della programmazione (piani urbanistici, piani di settore del commercio, turismo, mobilità, ecc, programma di mandato, agenda 21, contratti d'area, accordi di programma, ecc.); e ad adattare l'organizzazione comunale alle nuove esigenze di pianificazione e attuazione delle politiche di area vasta, puntando soprattutto sulla costruzione di forme di trasversalità operativa all'interno dell'ente pubblico, sia a livello politico sia a livello tecnico (uffici intercomunali, assessorati dedicati, competenze e funzioni di gestione di processi decisionali complessi ecc.).

MATERIALI

1. AA.VV. (2006). Pianificazione Strategica: Per la Governance del territorio (a cura di Lattanzio e Associati).
2. AA.VV. (1992). Verso un Piano Territoriale Strategico in Lombardia in Irer "Per un Piano Territoriale Strategico della Lombardia anni 2000," allegato n.3.
3. Ajuntament de Barcelona. (1990). Plán Estratégico Económico y Social Barcelona 2000, marzo.
4. Bryson, J. (1989). Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. San Francisco: Jossey-Bass.
5. Camagni, R. (2006). Cos'è e a cosa serve un piano strategico. In A. Tanese, E. Di Filippo, R. Rennie (Eds.), La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori. Catanzaro: Rubettino.
6. Curti, M.C., & Gibelli (Eds.). (1996). Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano. Firenze: Alinea.
7. Donati, D. (2019). Ruolo, funzioni e forma delle Città metropolitane. Appunti per una lettura funzionale dei nuovi enti di area vasta. Contributo in qualità di esperto del Progetto ANCI "Metropoli Strategiche" (PON-Governance). Retrieved from <https://metropolistrategiche.it/ruolo-funzioni-e-forma-delle-citta-metropolitane/>
8. Martinelli, F. (Ed.). (2005). La Pianificazione Strategica in Italia e in Europa: Metodologie ed esiti a confronto. Franco Angeli.
9. Pasqui, G. (Ed.). (2011). I Piani Strategici per le città del Mezzogiorno: Interpretazioni e prospettive. Quaderno 4 Manuale ReCS "Pianificazione Strategica. Istruzioni per l'uso."
10. Greater London Authority (GLA). (2001). Towards the London Plan.
11. Greater London Authority (GLA). (2002). Draft London Plan.
12. Greater London Authority (GLA). (2004). London Plan: Spatial Development Strategy.

13. Bobbio, L. (Ed.). (2004). A più voci: Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi. Manuale "Analisi e strumenti per l'Innovazione" del Dipartimento della Funzione Pubblica-PdC. Edizioni Scientifiche Italiane Spa.
14. Mayntz, R. (1999). La teoria della governance: sfide e prospettive. Rivista Italiana di Scienza Politica, XXIX(1).
15. Pugliese, T., & Spaziante, A. (Eds.). (2003). Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche. Milano: Franco Angeli.
16. Camagni, R., & Gibelli, M.C. (1996). Le città in Europa: globalizzazione, sostenibilità e coesione. In Sviluppo dello spazio europeo. Presidenza del Consiglio, Roma: Il poligrafico dello Stato.
17. Florio, R. (Ed.). (2010). 10 anni di pianificazione strategica in Italia: Ragioni, esiti, criticità. Quaderno 3 Manuale ReCS "Pianificazione Strategica. Istruzioni per l'uso." Firenze.
18. Florio, R. (2005). Londra e Barcellona: Forme emergenti di governo metropolitano. In R. Innocenti (Ed.), Mutamenti del Territorio e innovazioni negli strumenti urbanistici. Franco Angeli.
19. Secchi, C. (1993). La concorrenza tra città nel mercato unico europeo e il City marketing. In L.V. Majocchi & M. Vitale (Eds.), Quale progetto per la città. Milano: Asda Bocconi.
20. SEPAL. (1988). Lyon 2010: un projet d'agglomération pour une métropole européenne.
21. Vinci, I. (Ed.). (2010). Pianificazione Strategica in contesti difficili. Alinea EDITRICE.

CAPITOLO 1

La dimensione strategica

- Introduzione
- **Sfida 1:** Quando, in quali condizioni e perché ricorrere alla PS?
- **Sfida 2:** Quale ambito territoriale di riferimento e come individuarlo?
- **Sfida 3:** Perché istituzionalizzare un PS (strumento, protocolli, accordi, patti)?
- **Sfida 4:** Come consolidare coerenza e integrazione delle politiche attraverso un PS?

Introduzione

La dimensione strategica dell'azione pubblica si è precisata attraverso tre generazioni di pianificazione strategica territoriale. L'introduzione di questo manuale ricostruisce questa evoluzione anche con riferimento al contesto italiano (Florio, 2010).

Qui basti ricordare che attraverso le diverse fasi, la pianificazione strategica (e l'idea di governo della cosa pubblica) sono cambiate includendo progressivamente il privato, i partenariati e la partecipazione. Le politiche pubbliche sono state quindi intese come sistema a rete, aperto a una pluralità di apporti e fondato su una nuova declinazione del principio di partecipazione e di sussidiarietà (Donati, 2023). Si è andata via via precisando un'idea di governance che comprende lo stato ma si allarga a includere la società civile e il settore privato, con obiettivi di coerenza e integrazione delle politiche alla scala vasta.

Le ragioni politico-istituzionali per ricorrere alla pianificazione strategica erano prevalentemente correlate alla crisi di rappresentanza politica (espressa dalla crisi dei partiti quali portatori di interesse della cittadinanza nelle scelte territoriali, e dalla crisi dei consigli comunali quali organi rappresentativi per eccellenza), alla crisi della democrazia rappresentativa incapace di valorizzare la diversificazione degli interessi e delle domande, all'impreparazione delle macchine amministrative o all'inadeguatezza degli apparati tecnici e procedurali, all'inefficacia della pianificazione territoriale e urbanistica (Fedeli, Gastaldi, 2004; Mazza, 2004; Gibelli, 1996).

La ricostruzione della letteratura sulle circostanze che nelle stagioni precedenti portato alla scelta della pianificazione strategica le riconduce a una serie di questioni (Donati, 2023; Dente, Melloni 2005; Perulli, 2004). Tra queste sono indicate: questioni di declino urbano e crisi economica con particolare riferimento al settore produttivo, a cui la pianificazione strategica risponde come dispositivo per costruire alleanze con attori pubblici e privati con l'obiettivo di individuare una vocazione diversa della città (ne sono un esempio i casi di Glasgow e Birmingham); questioni di competitività territoriale come nel caso delle piccole e medie città concentrate sull'esigenza di conseguire un vantaggio territoriale competitivo rispetto ad ambiti territoriali più ampi; ragioni legate all'allargamento dei confini territoriali, in una logica di coordinamento amministrativo, nell'intento di disegnare politiche di area vasta come nel caso della Comunità urbana di Lione o della Conferenza regionale di Stoccarda); esigenze di la regolazione tra i livelli di governo da quello municipale a quello statale (come nel caso del piano-scuola di Barcellona).

Secondo quanto emerge da un numero significativo di sperimentazioni, l'ultima generazione di pianificazione strategica – quella volontaristica per il governo delle aree vaste, prevalentemente delle città medie –, diventa, o potrebbe diventare, *una risposta di tipo politico istituzionale*, quando queste siano riferite a esigenze di integrazione e coerenza delle politiche (anche in riferimento alla politica di coesione europea), più nello specifico al governo e alla governance di processi territoriali

o interventi con impatto d'area vasta, che richiedono il coordinamento istituzionale tra enti, orizzontale e verticale. In questi casi, la pianificazione strategica può "lavorare" come una infrastruttura per l'implementazione locale delle agende nazionali, europee e internazionali in materia di transizione verde, giusta e digitale, e sviluppo sostenibile. Può lavorare come sostegno alla politica, ma anche come ingranaggio cruciale di una programmazione integrata e coerente, nonché come architettura di "buona spesa" dei canali di finanziamento dell'azione pubblica ordinari e straordinari. (fondi strutturali europei della politica di coesione, fondi ministeriali, fondi straordinari legati alle emergenze ecc...).

Le sfide sviluppate di seguito affrontano alcune questioni rilevanti della pianificazione strategica di ultima generazione ricomponendo conoscenze ed esiti di ricerche sperimentali e riflessioni teoriche multidisciplinari.

Sfida 1: Quando, in quali condizioni e perché ricorrere alla PS?

La pianificazione strategica rappresenta una delle innovazioni più rilevanti della governance territoriale dell'ultimo trentennio (Albrechts et al. 2017). Attraverso i processi di pianificazione strategica, sebbene con criticità di processo e discrezionalità interpretativa (anche legata alla varietà dei metodi di valutazione e monitoraggio), degli esiti e degli impatti della policy del piano strategico (Donolo, 2006), sono state co-prodotte con gli attori del territorio, politiche innovative che hanno avuto un impatto sulle aree vaste relativo al miglioramento della governance e alla costruzione di capacità istituzionale per affrontare cambiamenti e sfide territoriali. In molti casi sono migliorate (o sono stata abilitate e valorizzate) le competenze della macchina amministrativa (funzionali e dirigenti) e degli amministratori. Soprattutto i processi di pianificazione strategica hanno favorito e rafforzato il coordinamento delle politiche e la programmazione integrata sia in ambito istituzionale che in collaborazione con stakeholder e cittadini. Quando, in quali condizioni e perché ricorrere alla pianificazione strategica è oggetto di indirizzi di questo manuale a partire dalle lezioni imparate nelle stagioni precedenti (casi di successo e criticità di processo), ma anche dal processo di costruzione collaborativa di modelli di governance integrata per via di sperimentazione nelle città pilota del progetto MediAree [Anci, MediAree – Next Generation City]. Quest'ultimo ha messo in evidenza l'urgenza da un lato, l'opportunità dall'altro, di attivare processi di pianificazione strategica per il coordinamento (integrazione e messa in coerenza orizzontale e intercomunale, e verticale con le politiche di coesione, l'Agenda urbana europea, il Green Deal le politiche di sviluppo sostenibile internazionali declinate ai vari livelli istituzionali, ecc...) inter-istituzionale delle politiche e dei progetti, in un'ottica di area vasta e quindi di governance, includendo partenariati pubblico-privati e meccanismi di coinvolgimento della società civile attraverso processi partecipativi e deliberativi. Quando vi siano esigenze di coordinamento inter-istituzionale finalizzate all'implementazione integrata di politiche e progetti, dentro quadri di risorse strutturali o straordinarie, ed esigenze di programmazione finanziaria e temporale, la pianificazione strategica può infatti facilitare la costruzione di risposte efficaci, consentendo di individuare, quale esito cruciale, l'ambito ottimale per il coordinamento di politiche di area vasta ed eventualmente la realizzazione di una visione o di un modello di sostenibilità e resilienza territoriale, locale e specifico, ma anche coerente con le politiche nazionali e internazionali.

Le ragioni politico-istituzionali della PS

La pianificazione strategica (PS) rappresenta una risorsa dell'azione pubblica per la realizzazione dello sviluppo territoriale, il policy design e la costruzione di una regia efficace per l'integrazione

dell'azione di governo e del sistema della governance, sia orizzontale (cooperazione tra comuni dell'area vasta) che verticale (tra comuni, provincia e regione).

La PS può costituire dunque una *risposta di natura politico-istituzionale* alla crisi di un modello di governo del territorio – e in particolare di governo dell'area vasta delle città medie –, che fatica: (1) a costruire integrazione e coerenza tra le politiche multilivello; (2) a definire le modalità di implementazione locale delle agende nazionali europee e internazionali e organizzare quindi le risorse in modo sinergico (finanziamenti ordinari, finanziamenti straordinari, ciclo di programmazione UE 2021-2027, PNRR, ecc.); (3) a costruire una programmazione basata sulla trasversalità operativa tecnico-politica e il coordinamento intersettoriale. Un insieme di azioni che richiede la 'messa in campo' di meccanismi di governance, ricomponibili in un approccio strategico d'area vasta, eventualmente sostenuto da formule istituzionali di cooperazione volontaria tra enti territoriali finalizzati allo svolgimento coordinato intercomunale di funzioni e servizi, o modelli organizzativi funzionali di tipo temporaneo e flessibile (che non presuppongono il consolidamento in strutture giuridiche e organizzative prestabilite), come ad esempio, la convenzioni, l'accordo di programma, l'IPA – Intesa Programmatica d'Area – le reti di città e così via, oppure da modelli di cooperazione strutturali rappresentati ad esempio delle Unioni o dalla forma di governo della "Grande Unione".

Il piano strategico in questo quadro si costituisce come infrastruttura di coordinamento e integrazione, ma anche di policy making di area vasta per l'implementazione delle azioni e il monitoraggio degli impatti e dell'efficacia dei progetti.

Le ragioni economiche della PS

Le ragioni per cui ricorrere alla pianificazione strategica possono quindi essere di natura politico-istituzionale legate al policy design e alla costruzione di un parco-progetti coordinato e sinergico riferito alla dimensione d'area vasta, come specificato sopra, ma anche di *natura economica e sociale*. Questo può avvenire in una logica cooperativa piuttosto che competitiva, guidata dall'esigenza di gestire i divari e le diseguaglianze territoriali. Se in passato, le ragioni che hanno spinto le città ad attivare esperienze di pianificazione strategica risiedevano nella necessità di competere nel contesto della globalizzazione (valorizzando le specificità e delle differenze locali per posizionarsi su segmenti particolari del mercato a fronte del ridisegno delle geografie dei flussi di investimenti), nella disponibilità finanziaria ridotta dello stato, nell'emergere di forme di governance multilivello e nella conseguente esigenza di costruire nuovi modelli di integrazione delle politiche, la nuova generazione di pianificazione strategica trova la sua efficacia nel rispondere a esigenze di natura più istituzionale.

Queste sono espresse nel disegno di un processo di coordinamento di politiche pubbliche urbane territoriali per affrontare le grandi sfide attraverso la collaborazione tra diverse tipologie di soggetti attivi sul territorio (amministrazioni, stakeholder, residenti), gestire l'ingegneria istituzionale per l'implementazione delle politiche, intercettare risorse o incanalarle in modo sinergico verso progetti con un impatto d'area vasta, orientare una programmazione anche temporale dell'azione pubblica coerente con i canali di finanziamento e i meccanismi di monitoraggio della spesa in coerenza con i programmi nazionali e internazionali, la politica di coesione europea e così via.

Più nello specifico, le ragioni economiche e sociali, possono riguardare aspetti identitari o di scenario, più frequentemente e utilmente motivati e correlati al cambiamento. Per lo più nel contesto attuale, possono prevalere quindi le esigenze legate alla transizione ecologica e digitale, ma soprattutto allo sviluppo sostenibile del territorio e alla costruzione della coerenza delle politiche e dei programmi ordinari e speciali, con i relativi canali di finanziamento per la realizzazione di progetti, in un'ottica di governance multilivello, coerente con le politiche nazionali, europee e internazionali, ma anche orizzontale e cooperativa.

Le ragioni sociali della PS

A questi aspetti si aggiungono le *ragioni sociali* della pianificazione strategica. Queste sono tra le più sensibili rispetto alla natura cangiante della società e della politica che la rappresenta, chiamata a confrontarsi con situazioni complesse e caratterizzate da forte incertezza, quindi in cerca di strumenti e apparati pronti a superare i limiti della pianificazione ordinaria, e proiettati verso l'intelligenza della società come risposta innovativa alle sfide principali dei territori in senso partecipativo e integrato.

La dimensione processuale e sociale rappresenta un ingrediente cruciale del processo di pianificazione strategica come attività che si propone di mettere in relazione le azioni individuali, i processi sociali, i sistemi economici e organizzativi, la struttura della politica.

Sono prevalentemente due le ragioni sociali della pianificazione strategica:

- (1) la moltiplicazione degli attori urbani e le esigenze di costruzione di partenariati pubblico-privati per il disegno di politiche pubbliche efficaci dentro nuovi modelli di governance cooperativa. Aspetto che richiede capacità di management e negoziazione da parte della pubblica amministrazione così come l'assunzione di leadership pubblica sulle azioni più rilevanti al fine appunto di garantire l'interesse pubblico in contesti negoziali esterni alle assemblee elettive (Camagni, 2006, cfr. cap. 2; 4). L'autorevolezza dell'amministrazione pubblica è particolarmente necessaria in questo momento storico in cui la crisi pandemica ha reso evidente la rilevanza del ruolo del pubblico nella costruzione di risposte a problemi complessi e di *preparedness* di fronte alle sfide non previste (Balducci, 2023; Armondi et al. 2022; cap. 3). Inoltre, è cruciale per rispondere alle esigenze di mantenimento dei processi di partenariato (non solo quindi la loro istituzione) che richiedono adeguati strumenti di management pubblico e capacità di mediazione politica, garantire e mantenere trasparenza e accountability nei processi decisionali, costruire e materne arene di confronto e produzione di traiettorie di azione;
- (2) dare voce agli interessi non organizzati di una società sempre più frammentata, ma anche caratterizzata da forme di auto-organizzazione portatrici di progettualità e innovazione, in cerca di politiche pubbliche dall'alto a loro volta avide di innovazione. Spesso attori potenziali di processi di co-produzione di beni pubblici (Albrechts, 2013; 2005; Calvaresi, 2018). In questo campo sono molte le risposte e le possibilità di coinvolgimento, raccolte nel grande tema della partecipazione istituzionale, cruciale per l'efficacia dei processi di pianificazione strategica quando utilizzata come strumento per promuovere la fiducia nelle istituzioni e legittimare il potere pubblico, rafforzare la democrazia, per l'efficienza dei processi decisionali l'imitando l'emersione di problemi nelle fasi di attuazione, per la gestione dei conflitti di interesse attraverso dibattiti pubblici di nuova generazione (Pillon, 2018; cfr. cap. 5), eventi deliberativi e confronti strutturati attraverso il supporto di metodologie specializzate (Bobbio et. al. 2017; Bobbio, 2008; Paba et al. 2009). In un processo di pianificazione strategica, la partecipazione, seppur con i limiti studiati in letteratura, può inoltre aiutare a riconoscere e superare le nuove disuguaglianze (comprese quelle relative alla condizione della donna) e le forme di esclusione sociale, ricomponendo la frammentazione delle tradizionali identificazioni e articolazioni di classe. In questo senso il ruolo sociale della pianificazione strategica può essere assimilato a quello di facilitazione interattiva nella costruzione (o co-produzione) e delle politiche e nell'implementazione delle azioni. In particolare, nel caso di politiche più complesse, quelle che richiedono la cooperazione di una pluralità di livelli di governo e di una gamma assai plurale di attori pubblici e privati (Morisi, 2015).

La PS come risposta integrata alle sfide territoriali e istituzionali della next-generation city

Il piano strategico rappresenta una possibile risposta a problemi del territorio, uno strumento per guidare e orientare i processi e le trasformazioni in atto. La risposta quindi a quando, quali condizioni e perché ricorrere alla pianificazione strategica, risiede nelle ragioni politico-istituzionali, economiche e sociali indicate sopra, ma anche nell'urgenza contemporanea di innovare il *policy making* e costruire capacità istituzionale. La pianificazione strategica può diventare dunque in questo momento *l'infrastruttura abilitante per affrontare i problemi di coordinamento dell'azione pubblica* sfidata dalla crisi e dall'esigenza della transizione (Perrone, 2020); questo anche mediante l'interagire di "organizzazioni" (comuni, regioni, società di servizi, enti del terzo settore o coalizioni tra queste e altre entità territoriali) capaci di costruire risposte innovative, di partecipare ad arene deliberative (Perulli, 2004) dentro una conversazione sociale allargata a tutti gli attori rilevanti, di costruire visioni per la sostenibilità, ma allo stesso tempo promuove azioni immediate (Albrechts, van den Broeck, 2004). L'obiettivo della pianificazione strategica è quello di contribuire a costruire risposte alle grandi domande per le nuove generazioni, legate alla costruzione di territori resilienti pronti a fronteggiare la crisi climatica, o altre emergenze che dovessero arrivare, grazie alla messa in campo di dispositivi di tenuta e collaborazione istituzionale. L'area vasta delle città media rappresenta oggi un cantiere privilegiato per questo tipo di sperimentazione volta alla produzione di benessere territoriale e sviluppo urbano e territoriale sostenibile.

Raccomandazioni

Un aspetto cruciale nell'avvio dei processi di pianificazione strategica riguarda l'individuazione della sfida su tre livelli: politico-istituzionale, tecnico e sociale.

Il livello *politico-istituzionale* è fondamentale perché ad esso pertiene la costruzione dell'azione politica e della conseguente coalizione intorno a linee strategiche condivise, coerenti con una visione di insieme durevole e selettiva oppure focalizzata su progetti, collocata a ridosso dell'intelligenza della società, quindi co-prodotta o ispirata dalle costellazioni dell'innovazione sociale emergenti dai territori.

A questo livello pertiene la ricerca e la costruzione di una *dimensione associativa ottimale* che, nell'area vasta, implica accordi, protocolli e programmi che lavorano sul consolidamento *hard* (modelli di cooperazione strutturale) o *soft* (formule cooperative di tipo flessibile e temporaneo o modelli organizzativi che non presuppongono una struttura giuridica e organizzativa stabile dotata di personalità giuridica per lo svolgimento coordinato di funzioni e servizi) della geografia intercomunale a sostegno dell'implementazione dell'azione pubblica strategica (cfr. cap. 2).

In maniera complementare è necessario progettare e gestire l'infrastruttura tecnico-gestionale del processo di pianificazione strategica, lavorando alla costruzione di organismi per il coordinamento delle attività e delle funzioni, coerenti (nella natura giuridica o tecnico-organizzativa) con la formula associativa e la geografia ottimale individuate.

L'approccio collaborativo e negoziale (partenariati pubblico-privato, collaborazione con terzo settore, stakeholder engagement ecc.), nonché quello inclusivo, partecipativo e interattivo (arene deliberative e dispositivi di coinvolgimento della società, dibattiti pubblici ecc.), sono fondamentali per la co-produzione di progetti, politiche e soluzioni innovative, la legittimazione della leadership politica, l'implementazione delle politiche e dei progetti e la costruzione di nuova progettualità strategica. (cfr. cap. 5).

Infine, è utile ricordare che non esiste un modello unico di piano o processo strategico (Dente 2007), non è dunque rilevante costruire una griglia stretta che lo descriva. Viceversa, sono cruciali le componenti (dimensioni, ragioni, livelli) e le molteplici possibilità che queste aprono. Il vero e proprio approccio strategico consiste nella progettazione situata del processo strategico in grado di abilitare, nel corso dell'azione, capacità istituzionale e progettuale, concertazione interistituzionale, negoziazione pubblico-privato, partecipazione con le componenti della società civile e stakeholder engagement per lo sviluppo sostenibile dei territori (aree vaste delle città medie). In sintesi, coesione territoriale e sviluppo urbano sostenibile.

MATERIALI

1. Albrechts, L. (2005). Alcune riflessioni sul "cosa" e sul "come" della pianificazione strategica. In F. Martinelli (Ed.), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa: Metodologie ed esiti a confronto* (pp. 267-278). Milano: FrancoAngeli.
2. Albrechts, L. (2013). Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective. *Planning Theory*, 12(1), 46-63. <https://doi.org/10.1177/1473095212452722>
3. Albrechts, L., & van den Broeck. (2004). From discourse to facts: The case of ROM project in Ghent, Belgium. *Town Planning Review*, 75(2).
4. Albrechts, L., Balducci, A., & Hillier, J. (Eds.). (2017). *Situated Practices of Strategic Planning: An International perspective*. London and New York: Routledge.
5. Anci. (2022-2023). *MediAree – Next Generation City*. Progetto a regia del Dipartimento della Funzione Pubblica, promosso dall'ANCI e finanziato sull'Asse 3 del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020. <https://>
6. Armondi, S., Balducci, A., Bovo, M., & Galimberti, B. (2022). Una tecnologia per l'immaginazione. Preparedness, pianificazione e politiche urbane. Intervista a Frédéric Keck e Andrew Lakoff. *Territorio - Sezione Open Access*, (97 Supplemento). <https://doi.org/10.23736/S1828-1886.22.01823-7>
7. Armondi, S., Balducci, A., Bovo, M., & Galimberti, B. (Eds.). (2023). *Cities Learning from a Pandemic: Towards Preparedness*. Routledge.
8. Balducci, S. (2023). The key of preparedness. In S. Armondi, A. Balducci, M. Bovo, & B. Galimberti (Eds.), *Cities Learning from a Pandemic: Towards Preparedness*. Routledge.
9. Bobbio, L. (Ed.). (2008). *A più voci: Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*. Roma: Edizioni Scientifiche Italiane (Dipartimento della Funzione Pubblica - Analisi e strumenti per l'innovazione. I manuali).
10. Bobbio, L., Pomatto, G., & Ravazzi, S. (Eds.). (2017). *Le politiche pubbliche: Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*. Milano: Mondaori-Università.
11. Calvaresi, C. (2018). Urban Agenda and Community Hub. *Territorio*, 84, 105-110.
12. Camagni, R. (2006). Cos'è e a cosa serve un piano strategico. In A. Tanese, E. Di Filippo, & R. Rennie (Eds.), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*. Catanzaro: Rubettino.
13. Dente, B. (2007). Valutare il piano strategico o valutare il governo urbano? In T. Pugliese (Ed.), *Monitoraggio e valutazione dei piani strategici*. Quaderno ReCs n. 1. Firenze: Il Bandino.
14. Dente, B., & Melloni, E. (2005). Il piano strategico come strumento di "governance" locale: il caso di Torino. *Amministrare*, 3.
15. Donati, D. (2019). *Ruolo, funzioni e forma delle Città metropolitane*. Appunti per una lettura funzionale dei nuovi enti di area vasta. Contributo in qualità di esperto del Progetto "Metropoli Strategiche", 2019.
16. Donolo, C. (2006). *Il futuro delle politiche pubbliche*. Milano: Mondadori.

17. Fedeli, V., & Gastaldi, F. (2004). *Pratiche strategiche di pianificazione. Riflessioni a partire da nuovi spazi urbani in costruzione*. Milano: Franco Angeli.
18. Florio, R. (Ed.). (2010). *10 anni di pianificazione strategica in Italia: Ragioni, esiti, criticità. Quaderno 3, ReCs, Il Bandito*, Firenze.
19. Gibelli, M.C. (1996). *Tre famiglie di piani strategici: verso un modello reticolare e visionario*. In F. Curti & M.C. Gibelli (Eds.), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*. Firenze: Alinea.
20. Mazza, L. (2004). *Piano, Progetti, Strategie*. Milano: Franco Angeli.
21. Morisi, M. (2015). *Alcune premesse elementari in vista dei piani strategici prossimi venturi*. Osservatoriosullefonti.it, Fasc. 2. <https://www.osservatoriosullefonti.it/mobile-saggi/mobile-neri-speciali/speciale-seminario-pianificazione-metropolitana/824-osf-2-2015-morisi/file>
22. Paba, G., Pecoriello, A.L., Perrone, C., & Rispoli, F. (Eds.). (2009). *Partecipazione in Toscana: Interpretazioni e racconti*. Firenze: Firenze University Press.
23. Perrone, C. (2020). *Progetto metropoli capitale naturale: l'agenda possibile della Città metropolitana di Roma Capitale*. Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2020. ISSN 2465-2059. <https://www.urbanistica.comune.bologna.it/urbanistica/urbanistica-it/urbanit/manifestazioni-e-seminari/seminario-pianificazione-metropolitana/57294>
24. Perulli, P. (2004). *Piano strategici. Governare le città europee*. Milano: Franco Angeli.
25. Pillon, A. (2018). *Come si coordina un dibattito pubblico: cosa fare e cosa non fare*. In *Italiadecide* (Ed.), *Il dibattito pubblico per infrastrutture utili, snelle e condivise: Manuale di applicazione della nuova legge* (pp. 89-96). Catanzaro: Rubettino.

Sfida 2: Quale ambito territoriale di riferimento e come individuarlo?

Per la definizione di una strategia in grado di promuovere e sostenere lo sviluppo locale sostenibile unitamente al benessere sociale è necessario che il territorio sia sufficientemente grande per competere a livello economico e, allo stesso tempo, sufficientemente piccolo per prendersi cura dei territori e delle persone che lo abitano.¹⁰ Partendo dal presupposto che lo sviluppo locale sostenibile è congiuntamente determinato dall'efficienza nell'azione amministrativa, dall'efficacia del problem solving strutturato per aree funzionali e da un ambiente democratico che garantisce una diretta partecipazione dei cittadini, la dimensione geografica ottimale in cui realizzare lo sviluppo delle città medie e delle aree medie – ovvero più genericamente di tutti quei centri ben distinti dalle grandi aree metropolitane – è quella dell'area vasta.

Il concetto di area vasta è stato introdotto nell'ordinamento giuridico italiano dalla Legge Del Rio sul riordino degli enti locali ed in particolar modo delle province, in vista della loro soppressione per effetto della riforma del titolo quinto della Costituzione (v. Legge 7 aprile 2014 n. 56 recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"). Tale normativa, tuttavia, non dà una definizione precisa di area vasta né elenca criteri oggettivi per individuarla, bensì si limita a descriverla come il livello di pianificazione e di gestione del territorio, delle risorse e dei rapporti tra enti locali intermedio tra i comuni e la regione. Si tratta, secondo le interpretazioni maggiormente diffuse in letteratura, di un ambito territoriale per l'attivazione di

¹⁰ Da intendersi genericamente come l'aumento del benessere pro-capite dei residenti, l'aumento della domanda locale di lavoro e dell'occupazione, la riduzione dei costi economici e sociali della desertificazione sociale, del dissesto idrogeologico, del degrado del capitale storico e architettonico, della distruzione dei paesaggi umani e naturali, ecc.).

determinate funzioni che necessitano di una dimensione sufficientemente estesa per la loro gestione integrata tale da garantire il raggiungimento di economie di scala nell'erogazione di alcuni servizi essenziali quali istruzione, sanità, mobilità, tutela del territorio, connettività virtuale e sostegno alla competitività dei sistemi produttivi agricoli, turistici, manifatturieri e dei loro principali attori economici. Servizi che sono necessari per dare risposte ai problemi e alle emergenze naturali, sociali, economiche e culturali del territorio e che, per le loro complessità, non potrebbero essere parimenti garantiti dai singoli Comuni, nemmeno qualora agissero in forma associata tra loro. Allo stesso tempo, si tratta di funzioni e servizi che non possono essere allocate in modo efficace in capo alle Regioni, causa l'eterogeneità dei territori (a livello geografico, economico, sociale, culturale ed eco-sistemico) e la molteplicità di funzioni amministrative cui esse devono già assolvere.

L'area vasta si delinea, quindi, come una nuova configurazione politica e amministrativa che spinge i comuni eterogenei per popolazione e caratteristiche socio-economiche, per superficie e caratteristiche del territorio, per dotazione di personale tecnico e amministrativo ma connessi (o connettibili) in termini spaziali, relazionali, economici e culturali a valorizzare e porre a sistema le vocazioni delle città e dei rispettivi territori attraverso l'attivazione di un processo decisionale più partecipativo e condiviso e la gestione integrata e maggiormente efficace delle politiche e dei servizi necessari per una piena cittadinanza.

L'area vasta diventa sinonimo di partecipazione attiva e di coinvolgimento diretto dei soggetti istituzionali locali e delle aggregazioni della società civile (parti sociali, associazioni imprenditoriali e di categoria, associazioni culturali, cooperative e singoli cittadini) che si impegnano volontariamente nella costruzione collettiva di una visione condivisa del futuro di un dato territorio e che, attraverso processi di partecipazione, discussione, ascolto, determinano le scelte e i progetti più adatti all'attivazione di politiche di sviluppo locale sostenibile.

Così definita, l'area vasta non può essere univocamente determinata dalla contiguità geografica dei territori comunali o dai confini amministrativi delle province che si voleva abolire, ma è di volta in volta individuabile dalle connessioni spaziali, ambientali, economiche, culturali e relazionali già presenti nei territori e, pertanto,

assume un carattere flessibile, strategico, volontario e cooperativo, che la letteratura internazionale definisce 'fuzzy'.

I confini dell'area vasta, quindi, possono essere individuati in termini di potenziale di sviluppo solo dopo aver verificato la volontà della leadership locale di costruire scenari futuri concreti e verosimili e aver acquisito una conoscenza approfondita e diretta del territorio, utilizzando i dati della statistica ufficiale, facendo riferimento almeno alle seguenti dimensioni:

- risorse umane espresse in termini di popolazione (legale e residente) e sue caratteristiche (composizione per genere, età, natalità, livello di istruzione, ecc.) e condizioni socio-economiche;
- risorse culturali (beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere);
- sistemi locali di lavoro (con le relative dinamiche di domanda e offerta di occupazione);
- sistemi locali di produzione (con la relativa domanda per i beni e servizi prodotti localmente);
- topografia e le caratteristiche naturali del territorio: litoraneità, zona altimetrica, altitudine del centro capoluogo (m.s.l.m.), superficie territoriale (kmq), grado di urbanizzazione, zone costiere;
- risorse ambientali: risorse idriche sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani;
- insediamenti abitativi (città metropolitane, città medie, centri minori, borghi, ecc.) e le correlate dinamiche socio-economiche, quali gli spostamenti casa-lavoro;
- offerta locale di servizi pubblici, privati e collettivi, con particolare attenzione alle tradizioni consolidate e già sperimentate di collaborazione tra comuni su aspetti inter e sovracomunali

- assetti infrastrutturali (infrastrutture di trasporto, impianti per l'energia tradizionale, eolica, solare, biomasse ecc.

Materiali

1. Allmendinger, A., & Haughton, G. (2009). Soft Spaces, Fuzzy Boundaries and Metagovernance: The New Spatial Planning in the Thames Gateway. *Environment and Planning, A*, 41(3), 617–633.
2. Andreani, S., Bianconi, F., & Filippucci, M. (2015). Smart cities e contratti di paesaggio: l'intelligenza del territorio oltre i sistemi urbani. *Istituzioni di federalismo*, n. 4/2015.
3. Camera dei Deputati, Servizio Studi. (2022). *Città metropolitane e province*, Roma.
4. Caravita Di Toritto, B. (2014). Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano. *Federalismi.it*, n. 3/2014.
5. De Roo, G., & Porter, G. (Eds.). (2007). *Fuzzy Planning: The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment*. Aldershot: Ashgate.
6. Furno, E. (2015). Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. Legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali. *Federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane*, n. 1/2015.
7. Giffinger, R., Fertner, C., Kramar, H., Kalasek, R., Pichler Milanović, N., & Meijers, E. (2007). *Smart Cities. Ranking of European medium-sized cities*. Vienna: University of Technology of Wien. Retrieved from http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf
8. Lodigiani, R. (Ed.). (2015). *La Città metropolitana, sfide, contraddizioni, attese*. Milano: Franco Angeli.
9. Lucarelli, A. (2014). Le Città metropolitane. Tipi di Stato e trasformazioni territoriali. *Federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane*, n. 3/2014.
10. Merloni, F. (2014). Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del titolo V. *Istituzioni di federalismo*, n. 2/2014.
11. Pantalone, P. (2015). Città metropolitane e riordino degli enti di area vasta: forse è la volta buona? *Diritto dell'economia*, n. 1/2015.
12. Ricciardi, G., & Venturi, R. (Eds.). (2018). *La riorganizzazione territoriale e funzionale di area vasta*. Torino: Giappichelli Editore.
13. Sterpa, A. (Ed.). (2014). *Il nuovo governo dell'area vasta*. Napoli: Jovene.
14. Tubertini, C. (2014). Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme. *Istituzioni di federalismo*, n. 2/2014.

Sfida 3: Perché istituzionalizzare un PS (strumento, protocolli, accordi, patti)?

Costruendo meccanismi di istituzionalizzazione della concertazione tra i soggetti e meccanismi di messa in rete di interessi decisionali e territoriali il processo di pianificazione gioca un ruolo decisivo nell'*institutional building*.

È dall'efficacia dell'interazione tra i soggetti/interessi che emerge un modo valido di modificare le forme istituzionali di governo che non possono più essere quelle tradizionali provenienti da politiche normative e logiche racchiuse in gerarchie amministrative, competenze specifiche e confini gestionali e organizzativi affidati e prefigurati. La pianificazione strategica rappresenta la realtà metropolitana intesa come insieme di reti a geometria variabile ed è essa stessa a promuoverle,

crearle, formarle e tenerle attive, che vuol dire propositive, capaci di mobilitare la progettualità, di promuovere l'azione e di allargare il capitale relazionale. Attraverso le reti del piano emergono, si riformulano e si aggregano le domande, i bisogni e le opportunità, è individuata e mantenuta una visione unitaria di sviluppo, si orientano le strategie e si dà priorità agli interventi. E attraverso la messa in rete delle reti emerge, è raffigurato e si modifica il milieu metropolitano, l'insieme diversificato di soggetti e relazioni, di luoghi e flussi, di sistemi e meccanismi decisionali che compongono la realtà territoriale.

La questione è: fino a che punto però un meccanismo, seppure virtuoso, di processi decisionali favoriti da logiche volontaristiche dell'azione, dell'interazione e dell'incrementalismo strategico può funzionare. Può la pianificazione strategica cioè sostituire una forma istituzionale di governo del territorio? non conviene ad un certo momento passare da un modello che potremmo definire di "governance delle reti" ad un modello di "reti governate" inteso come forma istituzionale che rappresenta, gestisce e controlla la realtà relazionale.

È certo che fino ad oggi la capacità di governare dei PS è risieduta proprio nell'assenza di governo, che ha determinato condizioni più favorevoli a definire tavoli di concertazione degli interessi in cui gli attori hanno interagito per accordarsi sulle scelte di carattere di area vasta; e che l'assenza di istituzioni, strutture, categorie definite di politiche, competenze formali e poteri attribuiti ha dato spazio ad un'arena decisionale più "libera e spontanea" in cui la mancanza di qualsiasi vincolo normativo ha comportato una maggiore propensione all'accordo, riflesso poi negli inter procedurali predestinati.

Con il PS ha prevalso un approccio di governo di area vasta non basato sul tentativo di imporre autoritativamente scelte considerate necessarie all'interno di una qualche gerarchia di attori istituzionali variamente raccordati tra loro. Si è trattato piuttosto dell'adozione di uno stile di governance centrato sulla continua ricerca, condivisa da un numero ampio di soggetti, di definire problemi e formulare soluzioni accettabili e auspicabili (anche e soprattutto sotto il profilo del consenso che su di esse è possibile raggiungere). Tale modello ha fondato la propria efficacia sulla capacità, indiretta e davvero strategica, di modificare percezioni e comportamenti dei soggetti che al suo interno si sono attivati. In questo modo si sono attenuati i rischi di veti incrociati e di stallo decisionale moltiplicati dal carattere multilivello del policy making; così come la pluralità delle logiche di azione, del tipo e della dimensione degli interessi in gioco, delle culture e dei quadri concettuali di riferimento che rendono difficile risolvere in modo soddisfacente problemi rilevanti.

Ma è anche vero che i processi di pianificazione chiedono anche di "essere governati". I PS, infatti, prima dell'istituzione delle città metropolitane, hanno riaperto il dibattito sul governo metropolitano e sulle possibili forme e organi adatti a rappresentarlo, ponendosi il problema della legittimazione formale di enti, competenze e strumenti dedicati alla pianificazione strategica e si sono interrogati su quale potesse essere il quadro istituzionale più efficiente e più efficace per la legittimazione informale dal basso di coalizioni intercomunali.

D'altra parte, il successo del piano di prima generazione si è riscontrato nella sua crescita in termini prevalentemente relazionali, estendendosi in tutte le direzioni e a tutti i livelli territoriali e degli interessi. Questo però ha anche determinato il suo indebolirsi come portatore di interessi della città e garante di risultati socialmente desiderabili e di lungo periodo; oltre ad aver retto meno la pressione dall'esterno di una domanda di rappresentatività efficace, equa e legittima.

Naturalmente un'alternativa alla costituzione di qualsiasi forma regolamentata di governo di area vasta può essere di sviluppare quegli aspetti della pianificazione strategica capaci di accogliere e

rispondere a tali problematiche. Una risposta possibile ma parziale è aprire i processi di istituzionalizzazione il più possibile per riuscire a incorporare l'innovazione sociale. In questa prospettiva, la dimensione relazionale e l'invenzione sociale sarebbero tenute insieme alle forme regolate dell'interazione istituzionalizzata da una serie di collanti come la condivisione di set informativi, di linee guida e orientamenti per l'azione e di quadri di riferimento sui quali si costruisce il consenso sugli obiettivi e le strategie di trasformazione territoriale.

Un'altra risposta la si può trovare nella ricerca di forme di istituzionalizzazione delle procedure permanenti di ascolto o di meccanismi di consultazione formalizzata con i soggetti partecipanti alla pianificazione (come le leggi sulla partecipazione e i relativi strumenti adottati).

Certamente la realtà chiede sempre più considerazione ai temi del governo dell'area vasta e la pianificazione strategica si interroga su come abbinare interazione e regole, flessibilità e certezza, e su come mantenere insieme la sfera istituzionalizzata (o che richiede istituzionalizzazione) e la sfera non istituzionalizzata della pianificazione territoriale. Ponendo sempre più attenzione alla ricerca di formule efficaci di coinvolgimento trasparente dei soggetti istituzionali e degli attori territoriali nel processo decisionale per garantire soluzioni condivise e stabili nel tempo; alla convivenza dell'azione spontanea e il coordinamento volontaristico con i processi di regolamentazione delle strutture, delle procedure e dei legami; al rapporto tra i diversi strumenti tecnici e politici della programmazione territoriale (piani, progetti, programmi, ecc.); e all'insieme delle interazioni e dell'innovazione sociale, delle pratiche cooperative e conflittuali sperimentate nell'azione concreta e articolate in una dimensione multilivello.

Sfida 4: come consolidare coerenza e integrazione delle politiche attraverso un PS?

Coerenza e integrazione delle politiche sono tra gli obiettivi che ogni manuale di pianificazione e policy design affronta più o meno sistematicamente oggi giorno. L'imperativo della integrazione è da tempo al centro della attenzione della analisi delle politiche e del policy design, ma soprattutto nella quotidianità dell'azione pubblica locale. Eppure, ancora oggi, nonostante tutto, gli osservatori, così come i protagonisti dei processi lamentano la difficoltà di garantire tale obiettivo. In che misura la pianificazione strategica, o, meglio, un percorso intelligente e esplorativo di pianificazione strategica può aiutare a alimentare un obiettivo così determinante e altrettanto disatteso?

L'Unione Europea ha messo da tempo al centro della propria metodologia un approccio integrato alle politiche, sin dai tempi dei programmi Urban. Più recentemente la New Leipzig Charter¹¹, adottata nel 2020 richiede la capacità di coordinamento spaziale, temporale e multisettoriale delle politiche. Lo stesso regolamento delle Politiche di Coesione richiama questo principio all'obiettivo 5, *"Europe closer to citizens by fostering the sustainable and integrated development of all types of territories"*.

¹¹ THE NEW LEIPZIG CHARTER The transformative power of cities for the common good Adopted at the Informal Ministerial Meeting on Urban Matters on 30 November 2020
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/12/12-08-2020-new-leipzig-charter-the-transformative-power-of-cities-for-the-common-good

Lo sviluppo territoriale integrato secondo la Leipzig Charter: i quattro principi chiave

Approccio basato sul territorio: focalizzare le strategie urbane sulla scala coerente e appropriata, superando i confini amministrativi, al fine di promuovere la trasformazione urbana endogena e ridurre le disuguaglianze socioeconomiche.

Approccio integrato (multisetoriale): promuovere il coordinamento tra tutti i settori delle politiche urbane, in particolare della dimensione ambientale, sociale ed economica. È necessario superare i “silos” politici che non tengono conto delle co-dipendenze o delle interdipendenze con altri settori.

Partecipazione e co-creazione: coinvolgere tutti gli attori urbani per rafforzare la democrazia locale e consentire ai cittadini di avere voce in capitolo nei processi che influenzano la loro vita quotidiana. Si tratta di promuovere nuove forme di co-creazione e pratiche di co-progettazione che possono aiutare le città a gestire i conflitti, condividere le responsabilità, trovare soluzioni innovative.

Governance multilivello: affrontare le sfide congiuntamente a tutti i livelli della politica urbana e territoriale. Richiede la cooperazione di tutti gli attori della società, compresi la società civile e il settore privato. La cooperazione verticale e orizzontale multilivello e multipartecipativa, sia dal basso verso l'alto che dall'alto verso il basso, sono fondamentali per una buona governance urbana

In questo senso diverse pubblicazioni operative degli ultimi anni offrono riflessioni, spunti ed esempi con l'obiettivo di capacitare la pubblica amministrazione.

Il primo Manuale sviluppato dal Joint Research Center per la Commissione Europea intitolato **Handbook of Sustainable Urban Development Strategies**¹², dedica un intero capitolo alla necessità di garantire, da un lato, la capacità di allineare principi e obiettivi, ma anche priorità e cornici temporali di azione, dall'altro, di attivare processi di coproduzione di policy basati sulla integrazione tra diversi settori di policy e livelli istituzionali. La premessa è che, perché questo accada, tutti i **livelli amministrativi devono in partenza essere d'accordo non solo in termini formali**, ma soprattutto devono essere disponibili a **mettersi in discussione per capire come ogni azione e progettualità sia necessariamente connessa ad altre** e non possa raggiungere i propri obiettivi (se non addirittura possa produrre effetti negativi) **se non si pensa in relazione agli obiettivi di altre policy**. Per questa ragione il manuale propone di adottare un approccio olistico per assicurare l'attesa coerenza tra policy, e suggerisce, di fatto, che è proprio l'attivazione di una cornice strategica più ampia che può garantire tale coerenza e integrazione: la pianificazione strategica, in altri termini, è vista come un approccio che aiuta a riconoscere e tessere relazioni tra problemi e soluzioni, tra questioni e politiche. Lo stesso manuale ci ricorda però, saggiamente, che mentre la fase iniziale di messa a sistema può sembrare, per quanto complessa, comunque fattibile, la fase della implementazione può risultare molto più complessa.

In questo senso il secondo manuale¹³, **l'Handbook of territorial and local development strategies**, sottolinea come nella fase iniziale sia necessario identificare in maniera chiara le interconnessioni e complementarità tra questioni da affrontare, e potere contare su una robusta collaborazione tra attori, oltre ad una chiara struttura delle azioni previste. Aggiunge, inoltre, che la fase della implementazione richiede una forte attenzione a come ciascuno progetto- non più solo la strategia- sia capace di muoversi e contribuire a diversi obiettivi.

Entrambi i manuali forniscono esempi di come sia necessario, ma difficile, garantire coerenza e integrazione. Offrono in particolare anche importanti raccomandazioni. In particolare, tra i punti più interessanti, troviamo l'invito a costruire **quadri strategici basati su approcci partecipativi**, che possano **combinare fin dall'inizio conoscenza esterna e conoscenza locale, stakeholders e forme di agency diversificata**, strumenti capaci di rinsaldare alleanze tra livelli di azione e governo e infine di adottare un approccio innovativo ispirato alla possibilità di azione a cavallo di diversi settori.

¹² <https://urban.jrc.ec.europa.eu/urbanstrategies/>. Il manuale è stato tradotto in diverse lingue e può essere scaricato in italiano a questo link <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC118841>

¹³ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC130788> Di questo secondo manuale non è ancora disponibile una versione in italiano.

Sono tutte raccomandazioni di assoluto buon senso e utilità, che caricano la pianificazione strategica di aspettative importanti. Ma sappiamo bene quanto sia difficile potere contare da un lato sull'accordo originario tra gli attori, ad esempio, o ancora quanto sia difficile mettere da parte i regimi di azione consolidati, e cioè i binari stretti entro i quali sono stati incanalati nel tempo ad incanalare la progettazione di politiche materiali e immateriali.

La pianificazione strategica in questo senso è tale solo laddove è capace di mettere in campo 'esercizi visionari', in cui l'**accordo tra gli attori non può essere una precondizione**, ma è la **condizione che si "può" generare in un percorso sperimentale e innovativo** che può e deve mettere a tema una rinnovata capacità di costruire politiche e progetti all'altezza del problema. Per questo, i processi di pianificazione strategica devono mettere in atto dispositivi che aprano le porte alla integrazione tra attori e tra dimensioni del progetto e delle politiche, provando a superare la separazione tra livelli e attori (verticale) e tra settori (orizzontale).

Un esempio seminale: Il Progetto Strategico città di Città- 2005.

Amministrazione provinciale di Milano e Dipartimento di Architettura e Pianificazione, Politecnico di Milano (ora Dipartimento di Architettura e Studi Urbani)¹⁴.

Nel 2005 nell'ambito di un percorso di pianificazione strategica promosso dalla allora Amministrazione provinciale di Milano, sono state operate due scelte, che possono fornire qualche spunto di riflessione:

- il processo di pianificazione strategica è stato denominato '**Progetto strategico Città di Città**', per prendere le distanze dagli approcci più ordinari alla pianificazione strategica, basati sull'idea di azione e efficacia consolidata legata ad una razionalità lineare e sistemica. L'obiettivo era quello di affermare che è strategico invece un approccio che rinuncia ad aspettative di consequenzialità lineare tra strategie e azione e prova ad avvantaggiarsi della non prevedibilità e incertezza di ogni azione situata (nello spazio, nel tempo, e negli attori). Il futuro non può essere progettato (Donolo, 2006), ma accade come una tra le possibilità di trasformazione del presente e del contesto: uno dei compiti della pianificazione strategica è quello di aiutare ad orientare i processi verso uno dei futuri desiderabili, costruendo scenari in una prospettiva non lineare, facendo emergere possibili corsi d'azione e opzioni aperte. Una simile impostazione guarda allo scenario come esplorazione di futuri possibili e può scatenare nuove capacità progettuali basate su una idea di integrazione che funziona non come una griglia di corrispondenze da verificare nel corso della implementazione del percorso, ma come una matrice capace di vedere - e fare vedere e promuovere- il carattere interconnesso e altamente relazionale delle politiche urbane.
- Il Progetto Strategico ha messo al centro del percorso la sfida della "**ABITABILITÀ**" proponendo agli attori, pubblici e privati, così come al terzo settore, di lavorare all'ipotesi che, per il futuro della regione urbana milanese, fosse necessario lavorare alla qualità della vita, attraverso un approccio necessariamente integrato. Muovendo dalla esperienza quotidiana, il progetto ha cercato di aprire nuovi spazi progettuali, partendo dalla difficoltà della città di allora di conciliare le necessità (e capacità) di competizione della regione urbana milanese con le richieste emergenti e diffuse di qualità della vita. Il tema della *abitabilità* ha offerto così la cornice leggera, e al tempo stesso ingaggiante, da un lato capace di mettere in evidenza le relazioni necessarie e strategiche tra le politiche settoriali, dall'altro

¹⁴ <https://osservatorio.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/05/Progetto-strategico-citta%CC%80-di-citta%CC%80-2007.pdf> ; <https://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0551742.pdf>

chiamando all'azione attori eterogenei e articolati attraverso l'attivazione di un bando del tutto particolare - il *Bando per buone idee e pratiche progettuali*- volto a promuovere un processo di co-design e apprendimento collettivo su nuove forme di attivazione e integrazione di attori e progettualità. Esso è poi diventato un dispositivo chiave per costruire campi di policy integrate attraverso il design di propri progetti pilota di innovazione.

Alcuni riferimenti attuali nel quadro delle politiche di coesione che richiedono un processo di pianificazione strategica capace di attivare un approccio integrato.

La Politica di coesione 2014-2020 e quella in corso (2021-2027) promuovono in particolare due strumenti tesi ad affrontare e ridurre gli squilibri tra paesi e regioni rafforzando la coesione economica, sociale e territoriale e cioè gli Integrated Territorial Investments (ITI) and Community Led Local Development (CLLD).

Gli Integrated Territorial Investments (ITI) si presentano come uno strumento atto a semplificare la progettazione e l'attuazione di strategie territoriali che richiedano un approccio multi-fondo. Incoraggiando in particolare i governi locali e regionali, attraverso un finanziamento rivolto in particolare alle aree urbane ad attivare strategie attraverso investimenti combinati provenienti da più di un asse prioritario di uno o più programmi, gli ITI promuovono un percorso di identificazione di problemi e temi da trattare a nuove scale e con un approccio integrato. Le aree ammissibili sono quindi di diversa natura e scale, da quartieri ad aree urbane e metropolitane, ma anche aree urbane rurali o aree urbane funzionali e l'obiettivo è quello di promuovere il superamento dei confini amministrativi per promuovere strategie di sviluppo urbano integrato e sostenibili. Per questa ragione in diversi Stati Membri, l'ITI è stato scelto come uno degli strumenti per attuare lo stanziamento minimo obbligatorio dell'8% della dotazione nazionale del FESR per lo sviluppo urbano sostenibile.

I Community-Led Local Development (CLLD), sono di fatto una evoluzione del Programma LEADER. Anche in questo caso l'obiettivo è quello di promuovere nelle comunità locali un approccio capace di promuovere l'integrazione, in particolare tra attori. Pertanto, il CLLD ha lo scopo di incoraggiare le comunità locali a partecipare all'elaborazione delle politiche di governance multilivello e a svolgere un ruolo nella costruzione della titolarità e delle capacità della comunità. I CLLD mirano in particolare a rafforzare la capacità di partnership tra pubblico e privato, e la presa in carica collettiva dei problemi locali. In generale la loro attuazione è rivolta a comunità piccole e medie, in contesti rurali.

MATERIALI

1. Amministrazione Provinciale di Milano, DIAP, Politecnico di Milano. (2005). La città di città: un progetto strategico per la regione urbana milanese. Retrieved from <https://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0551742.pdf>
2. Amministrazione Provinciale di Milano, DIAP, Politecnico di Milano. (2007). Per la città abitabile. Scenari, visioni, idee progetto strategico città di città. Retrieved from <https://osservatorio.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/05/Progetto-strategico-citta%CC%80-di-citta%CC%80-2007.pdf>
3. Balducci, V., Fedeli, G., & Pasqui, G. (2011). Strategic Planning for Contemporary Urban Regions: City of Cities: A Project for Milan. Ashgate.
4. Donolo, C. (Ed.). (2006). Il futuro delle politiche pubbliche (pp. 109-140). Milano: Mondadori. ISBN 9788842497974.
5. Fioretti, C., Pertoldi, M., Busti, M., & Van Heerden, S. (Eds.). (2020). Handbook of Sustainable Urban Development Strategies. EUR 29990 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg. doi:10.2760/32842. Retrieved from <https://urban.jrc.ec.europa.eu/urbanstrategies/>
6. Fioretti, C., Pertoldi, M., Busti, M., & Van Heerden, S. (Eds.). (2020). Manuale delle strategie di sviluppo urbano sostenibile. EUR 29990 IT, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo. doi:10.2760/885369. Retrieved from <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC118841>
7. Pertoldi, M., Fioretti, C., Guzzo, F., Testori, G., De Bruijn, M., Ferry, M., Kah, S., Servillo, L. A., & Windisch, S. (Eds.). (2022). Handbook of Territorial and Local Development Strategies. EUR

- 31263 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg. doi:10.2760/57919. Retrieved from <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC130788>
8. CCRE, CEMR. (2022). ITI & CLLD: The use of integrated territorial tools in cohesion policy: Implementation analysis from the perspective of municipalities, regions and their associations. December 2022. Retrieved from [https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/230124 EN analysis ITI CLLD final.pdf](https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/230124_EN_analysis_ITI_CLLD_final.pdf)

CAPITOLO 2

Governo di area vasta e governance territoriale

- Introduzione: Modelli di governance e forme di governo
- **Sfida 1:** Come definire il modello di governance per la PS?
- **Sfida 2:** Come riconoscere e indirizzare forme di cooperazione intercomunale e interistituzionale?
- **Sfida 3:** Come sviluppare lo stakeholder engagement (modalità, rischi, opportunità)?
- **Sfida 4:** Come ingaggiare il privato sociale e il terzo settore per l'implementazione delle PP?

Introduzione

Quando si parla di *governo* dell'area vasta si fa generalmente riferimento all'architettura di base del nostro ordinamento locale, dove, secondo la legislazione nazionale, il governo dell'area vasta è affidato ad enti territoriali rappresentativi, e, in particolare, alle Province o alle Città metropolitane, definite, per l'appunto, dalla l. 56/2014 "enti di area vasta". All'interno (e all'incrocio) del perimetro di questi enti non c'è, nel quadro normativo in materia di enti locali, altro ente di *governo* che si possa considerare coincidente con la definizione di Città medie o di aree vaste che qui abbiamo identificato. Le disposizioni che si riferiscono ai Comuni Capoluogo, in effetti, lo fanno generalmente per prevedere alcune particolari disposizioni di deroga alle norme che si applicano indistintamente ai Comuni, e non per prevedere una istituzionalizzazione delle reti che si generano intorno ad essi e su loro impulso; e le norme nazionali che si riferiscono agli altri soggetti dell'ordinamento locale (forme associative, società pubbliche ed enti strumentali, autorità d'ambito) non permettono di individuare in modo univoco enti di governo di area vasta, diversi da quella sopra indicati.

Il concetto di *governance*, applicato nel contesto dell'area vasta, prende atto di questa non necessaria corrispondenza tra *area vasta fattuale* e *enti di area vasta ex l. 56/2014*, suggerendo l'opportunità di creare, al di là dell'articolazione territoriale degli enti di governo locale, una sinergia ed un raccordo stabile tra tutti gli attori (anzitutto pubblici, ma anche privati, compresi gli stakeholders) che a vario titolo sono chiamati, per competenze istituzionali o per la titolarità di specifici interessi, a concorrere alla programmazione di azioni strategiche di sviluppo economico e sociale ed alla loro attuazione nell'area vasta, come qui definita. Affinché questa sinergia diventi stabile e strutturata, e non si limiti, da un lato, ad un raccordo episodico, dall'altro, ad una progettazione priva di strumenti per la sua concreta realizzazione, occorre prestare particolare attenzione alla individuazione del giusto modello di governance, tenendo conto, da un lato, dei modelli già previsti e disciplinati per la programmazione e l'esercizio coordinato di funzioni e servizi locali, dall'altro, dalle concrete esperienze in corso.

Sfida 1: Come definire il modello di governance per la PS?

Se la cooperazione intercomunale e di area vasta rappresenta la modalità procedurale tipica per la determinazione dei contenuti della pianificazione strategica, sono le forme in cui questa cooperazione può essere organizzata a costituire la base su cui poggiare l'attuazione del Piano, permettendo di dare continuità e struttura alla collaborazione tra i territori coinvolti e di creare una Governance partecipata.

Per la definizione del modello di Governance, si deve in primo luogo scegliere tra una cooperazione intercomunale di tipo funzionale, che non dà vita alla costituzione di un nuovo e distinto soggetto giuridico associativo, ed una cooperazione intercomunale di tipo strutturale, volta, invece, alla creazione di un nuovo ente, che costituisca la sintesi e rappresenti gli interessi dell'ambito territoriale considerato.

Si tratta di una scelta di campo in ordine alla quale vanno presi in considerazione opportunità e rischi.

Nel caso della Governance attraverso modelli di cooperazione funzionale, infatti, l'opportunità è data dal fatto che sono le parti a definire, di comune accordo, i contenuti, le modalità, l'organizzazione, la durata della collaborazione. Sono quindi modelli snelli e flessibili, certamente meno impegnativi anche in termini finanziari per le realtà che vi aderiscono. Il rischio è quello di creare un modello di Governance politica che, in ogni caso, non avendo il carattere di vero e proprio organo amministrativo, adotta decisioni destinate ad essere ratificate ed inserite nei documenti che la legge assegna alla competenza delle rispettive amministrazioni di riferimento; così come la una struttura organizzativa eventualmente costituita a supporto della Governance politica, o per la sua attuazione, deve fare necessariamente perno su un comune capofila, che si assume quindi l'onere (oltre che la responsabilità) di caricare sul proprio bilancio e sul proprio organigramma l'organizzazione creata i fini della pianificazione strategica.

Le formule di cooperazione strutturale sono certamente più rigide, perché presuppongono un impegno a lungo termine (anche se non è prevista una durata minima, solitamente non si crea un ente per meno di dieci anni); un maggiore sforzo finanziario ed organizzativo; il rispetto di procedure formali per l'istituzione e la soppressione, nonché per l'eventuale modificazione del perimetro degli enti coinvolti; la necessità di personale dedicato. Esse però hanno, dalla loro parte, il vantaggio di poter dar vita ad un nuovo soggetto giuridico che si fa – anche giuridicamente – “titolare” della Pianificazione strategica e della sua attuazione, pur rimanendo naturalmente proiezione degli enti locali che l'hanno istituita. In tal caso, va comunque assicurata una Governance partecipata tale da consentire ai comuni di non perdere la capacità di incidere sulle scelte complessive adottate.

Nella scelta dell'uno o dell'altro modello di Governance – funzionale o strutturale - i comuni dovranno comunque tener conto anche dell'eventuale loro appartenenza già ad altre forme di cooperazione, sia volontarie che obbligatorie (Unioni, Consorzi, Enti di governo di ambito, Enti Parco, etc.): da un lato, per evitare eccessive sovrapposizioni (possibili, peraltro, solo tra forme associative funzionali e strutturali, dato che per quelle strutturali, almeno con riferimento alle Unioni, vige la regola della non sovrapposizione), dall'altro, per valorizzare, ove possibile e coerente con i compiti e le funzioni su cui già esiste una cooperazione, le forme di raccordo già esistenti, incardinando su di esse, sempre ove possibile, la sperimentazione della pianificazione strategica o comunque coinvolgendole.

In terzo luogo, si dovrà poi tener conto dell'eventuale esistenza di specifici modelli di Governance previsti dal quadro normativo regionale per lo sviluppo dell'area; ed anche laddove nella legislazione regionale non vi siano modelli speciali, è opportuno che si tenga conto delle forme di cooperazione che nel rispettivo ordinamento regionale sono incoraggiate, anche in termini di incentivazione finanziaria e/o di priorità rispetto all'accesso a bandi o contributi regionali.

Ad esempio, se la Regione Veneto riconosce – sia pure secondo una diversa intensità – sia le formule di cooperazione funzionale (convenzioni) che strutturale (Unioni), e disciplina anche specifiche formule di cooperazione funzionale a vocazione programmatica (le Intese Programmatiche d'area (IPA), che possono poi anche assumere la personalità giuridica nella forma della associazione di diritto privato o della fondazione; le Conferenze dei Sindaci; etc.), altre Regioni (per es. Toscana o

Emilia-Romagna) indirizzano il loro favore verso la creazione di una rete stabile e strutturata di Unioni di Comuni, anche nella prospettiva di un loro ruolo di pianificazione strategica, e non prevedono contributi per le formule cooperative di tipo convenzionale (salvi, naturalmente, specifici contributi di settore, ma con salvezza della preferenza per le Unioni).

BEST PRACTICE

I piani strategici delle Unioni in Emilia-Romagna

Un esempio di quanto detto può vedersi nella politica adottata nel 2019 dalla Regione Emilia-Romagna voluto sostenere l'avvio di processi di pianificazione strategica da parte delle Unioni di Comuni. Le Unioni risultate beneficiarie – Unione dei Comuni del Frignano – Unione dei Comuni Valle del Savio – Unione Terre di Castelli – Unione dei Comuni della Romagna Forlivese-Unione montana – Nuovo Circondario Imolese – Unione Savena-Idice – Unione Rubicone e Mare – Unione dei Comuni Valli del Reno, Lavino e Samoggia – Unione della Romagna Faentina – Unione Reno Galliera – sono tutte Unioni che presentano la caratteristica di avere una certa dimensione, in termini demografici e/o di attività svolte e loro grado di sviluppo. Il sostegno è avvenuto sia finanziando studi di fattibilità per la pianificazione strategica, sia attraverso la previsione di premialità nel bando regionale destinato ad incoraggiare percorsi partecipativi. La sintesi del processo e dei contenuti di questi piani strategici si può leggere nel documento della Regione Emilia-Romagna [Unioni di Comuni. Linee guida operative di gestione e sviluppo armonico – Autonomie locali \(regione.emilia-romagna.it\)](http://regione.emilia-romagna.it).

Gli ambiti territoriali strategici della Regione Sardegna

Un diverso modello organizzativo è invece quello della Regione Sardegna. Essa, infatti, pur avendo previsto uno speciale tipo di Unione dedicato ai Comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti (comuni che la legge regionale definisce “città medie”), chiamato “Rete Urbana” (costituita da un Comune con più di 30.000 abitanti e almeno un Comune contermini, ovvero da due Comuni contermini aventi complessivamente più di 50.000 abitanti), ha immaginato una programmazione strategica di area vasta elaborata entro ambiti territoriali strategici (ATS). Le assemblee dei sindaci propongono alla Regione la delimitazione degli ambiti territoriali strategici in cui esercitare le funzioni di area vasta, sulla base di principi di adeguatezza e differenziazione. A seguito delle assemblee, i comuni deliberano l'adesione agli ambiti territoriali strategici con deliberazione del consiglio comunale approvata con la maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati. La Regione, a seguito dell'istituzione degli ambiti territoriali strategici, aggiorna il Programma regionale di sviluppo e i documenti della programmazione socio-economica e territoriale in base alla delimitazione e alle funzioni degli ambiti territoriali strategici.

Nella scelta tra forma di cooperazione funzionale e strutturale occorre tener conto della opportunità e/o necessità di coinvolgere in forma stabile enti collocati a livello diverso da quello comunale (Provincia/Città metropolitana, Regione, Aziende Usl, Università, etc.). Mentre, infatti le forme di cooperazione funzionale si prestano ad essere applicate anche ad una cooperazione che non è solo intercomunale (orizzontale, nel senso di coinvolgente solo comuni), ma anche interistituzionale (ovvero verticale), attualmente l'ordinamento giuridico statale prevede forti limiti alla costituzione di modelli strutturali per la cooperazione di tipo verticale. Ciò non esclude, naturalmente, il recupero di relazioni di tipo verticale attraverso l'utilizzo combinato delle formule funzionali e di quelle strutturali (ad esempio, tramite la stipula di una convenzione tra una Unione di Comuni, e la Provincia/Città metropolitana).

MATERIALI

1. Casula M. (2017), Il nuovo associazionismo intercomunale. Sfide e risposte delle culture politiche locali: Roma, Carocci
2. Bolgherini S., Casula M., Marotta M. (2018). Il dilemma del riordino. Unioni e fusioni dei comuni italiani, Bologna: Il Mulino.
3. Bolgherini, S., Klotz M. (2022), I sindaci tra politica territoriale e vincoli di governance. Come le élite locali valutano gli strumenti di cooperazione orizzontale tra comuni, *Regional Studies and Local Development*, p. 69 ss., DOI: 10.14658/pupj-rsld-2022-1-3
4. Forte, P. (2012). Aggregazioni pubbliche locali. Forme associative nel governo e nell'amministrazione tra autonomia politica, territorialità e governance (Vol. 62), Milano: FrancoAngeli.
5. Gasparri, W. (2017), L'associazionismo municipale: autonomia e rappresentatività in discussione. Una introduzione, in W. GASPARRI (Ed.), L'associazionismo comunale. Esperienze nazionali e europee a confronto, Torino: Giappichelli
6. Messina, P. (2012), L'associazionismo intercomunale come forma di governo delle reti e strumento di sviluppo strategico del territorio, "ARGOMENTI", 36/2012, pp 85-104, DOI: 10.3280/ARG2012-036004
7. Tubertini, C. (2016), Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le città medie e le aree interne, in *Istituzioni del Federalismo*, p. 857 ss.

Sfida 2: Come riconoscere e indirizzare forme di cooperazione intercomunale e interistituzionale?

Volendo definire i tratti distintivi delle diverse forme di cooperazione di cui stiamo parlando, le formule volontarie previste dall'attuale quadro normativo statale – la convenzione, come forma di cooperazione funzionale (art. 30 TUEL); l'Unione di comuni, come forma di cooperazione strutturale (art. 32 TUEL) – sono i due modelli di riferimento costruzione di una rete attorno a comuni capoluogo o polo attrattore di un territorio che ambisca a realizzare una pianificazione strategica.

Quanto al primo modello – la convenzione – essa costituisce, come è noto, lo strumento generale per lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune. In base alle previsioni della legislazione statale, all'accordo tra le parti è lasciata l'individuazione dei rapporti reciproci e delle forme di consultazione; ciò permette di dare alla convenzione uno spessore organizzativo maggiore o minore, a seconda che ad essa si vogliano far afferire solo sedi di consultazione e concertazione politica (es. conferenze dei sindaci) o anche articolazioni amministrative (uffici unici). Nel caso della pianificazione strategica, appare importante prevedere una sede di raccordo sia politico, che tecnico-organizzativo tra i comuni aderenti, individuando il comune capofila e definendo esattamente il ruolo del Sindaco di quest'ultimo.

Le ricadute anche sul piano organizzativo delle convenzioni fanno sì che esse spesso siano precedute dalla stipula di protocolli d'intesa. Sono, questi ultimi, atti non regolati dall'ordinamento giuridico (salvo specifica previsione legislativa regionale), naturalmente deputati alla condivisione di linee politiche, strategie di indirizzo, obiettivi che possono poi dar vita ad una vera e propria cooperazione su base convenzionale.

Il protocollo d'intesa come strumento di cooperazione tra Città (anche) metropolitane

Un protocollo d'intesa triennale è quello che lega le Città metropolitane e i Comuni di Bologna e Firenze per individuare gli ambiti di interesse comune su cui sviluppare una piattaforma integrata di progettualità. Bologna e Firenze sono in effetti due aree metropolitane confinanti, collegate da una velocissima infrastruttura ferroviaria e da una nuova infrastruttura autostradale, che si possono configurare di fatto come un unico sistema territoriale, che esprime forti potenzialità a livello internazionale per le eccellenze economiche, culturali, ambientali. Da qui la volontà di mettere nero su bianco gli ambiti sui quali impegnarsi a collaborare per il futuro: [Portale - Protocollo d'intesa tra le Città metropolitane e i Comuni di Bologna e Firenze \(cittametropolitana.bo.it\)](http://cittametropolitana.bo.it)

Nella prassi spesso si utilizza anche la denominazione di “accordo di programma” per far riferimento ad una intesa politica di natura programmatica, ovvero ad un protocollo d'intesa; anche se, in realtà, nella legislazione statale l'accordo di programma (art 34 TUEL) è la forma di cooperazione ideata per la realizzazione di opere o programmi di opere o attività che necessitano di una collaborazione di tipo verticale, coinvolgente enti di diverso livello (comuni, Provincia, Regione, eventuali altri enti pubblici). Nel caso dell'accordo di programma ex art. 34 TUEL, è prevista non solo una specifica procedura per la stipula dell'accordo, ma anche la creazione di organismi di monitoraggio e verifica dell'attuazione del progetto. È frequente, in effetti, nella legislazione regionale il riferimento alla formula dell'accordo di programma per l'adozione di piani per la realizzazione di specifici interventi nel territorio.

Come si è detto, si deve tener conto dell'eventuale presenza nella legislazione regionale di forme di cooperazione fondate su schemi convenzionali o su accordi di programma, pensate specificamente per funzioni di programmazione “di area vasta” (come le Intese Programmatiche di Area, della Regione Veneto), o di “area vasta interprovinciale” (come le aree vaste interprovinciali della Regione Emilia-Romagna).

Passando, invece, alle forme di cooperazione strutturale, è noto che l'Unione di Comuni rappresenta attualmente, nel quadro normativo statale, la forma associativa che i comuni sono chiamati ad utilizzare per lo svolgimento di qualunque funzione, servizio o attività in forma associata; mentre recessiva appare la formula del Consorzio, che è stata fatta salva solo in specifici ambiti di riferimento (servizi sociali).

La legislazione nazionale costruisce la Governance dell'Unione avendo cura che essa sia una “proiezione dei comuni”: si prevedono infatti come organi necessari dell'ente il Consiglio dell'Unione, composto da Consiglieri comunali, che deve rappresentare tutti i comuni, comprese le rispettive minoranze; il Presidente, che deve essere necessariamente un Sindaco; e la Giunta, che deve essere composta dai sindaci o da assessori comunali. Gli organi dell'Unione assumono quindi le decisioni spettanti ai rispettivi organi dei comuni, una volta che questi abbiano individuato le funzioni ed i compiti da assegnare all'Unione ed abbiano attivato il conferimento delle stesse, mediante atti specifici che definiscono anche il modello organizzativo (l'Unione, infatti, opera con le risorse ed il personale dei comuni partecipanti). Nell'approvare lo Statuto dell'Unione, i comuni hanno comunque uno spazio di autonomia per affiancare agli organi necessari dell'Unione anche altri organi al fine di creare quella che, generalmente, viene definita una “Governance partecipata”: prevedendo momenti di consultazione preventiva tra i componenti degli organi politici dei comuni e gli organi dell'Unione, o anche la riserva di approvazione congiunta (Consiglio dell'Unione più Consigli comunali) di specifici atti.

BEST PRACTICE

Un esempio di governance partecipata interna all'Unione: l'Unione Reno, Lavino, Samoggia

L'Unione in questione, istituita nell'ambito territoriale della Città metropolitana di Bologna, copre una popolazione di 110.824 abitanti ed è composta da 5 comuni, di cui uno nato da fusione (Valsamoggia). Il Comune principale, Casalecchio di Reno, ha 35.697 abitanti. Essa si è dotata di un regolamento per garantire un sistema di governance complessivo tra i Comuni teso a promuovere e riconoscere il ruolo degli stessi e finalizzato ad ottimizzare il ruolo e le attività dell'Unione oltre le normali attribuzioni di legge, statuto e regolamento degli Organi Istituzionali. In esso si prevedono strumenti operativi per garantire l'effettivo esercizio agli organi di governo comunali di rilevanti poteri di indirizzo e di controllo, con riferimento alle funzioni conferite, al fine di valorizzare il ruolo degli amministratori locali nel nuovo contesto dell'Unione di Comuni e per rafforzare l'azione politica complessiva dell'Unione. La condivisione e coordinamento delle politiche di sviluppo del territorio rappresentano uno degli assi presi in considerazione dal regolamento: [ART \(unionerenolavinosamoggia.bo.it\)](http://ART.unionerenolavinosamoggia.bo.it)

Laddove ci si indirizzi verso il modello dell'Unione, è importante verificare l'esistenza nella legislazione regionale di norme specifiche che limitino l'autonomia comunale, dettando specifiche previsioni anche in materia di Governance. Alcune Regioni, infatti, disciplinano gli organi delle Unioni ed altri aspetti di organizzazione e funzionamento dell'ente; a queste previsioni si aggiungono, poi, quelle dettate come condizione o come criterio di premialità per l'accesso ai contributi regionali. Un caso a sé è rappresentato dalle Regioni a Statuto speciale, che in forza della loro competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali possono dettare anche disposizioni fortemente innovative rispetto al quadro normativo nazionale. In particolare, dalla legislazione regionale può derivare un modello di governo dell'Unione che non contempla la presenza, all'interno dell'organo di indirizzo e controllo, delle minoranze dei comuni (si v. ad es. Sardegna, ma anche Marche, per quanto riguarda le Unioni montane).

Infine, occorre tener conto che la legislazione statale attuale prevede che la Regione individui gli ambiti territoriali ottimali entro i quali i comuni sono chiamati a svolgere in forma associata le proprie funzioni. Il rispetto delle indicazioni regionali (ove esistenti) appare di fondamentale importanza per l'accesso a contributi e premialità legate al rispetto dell'ambito territoriale ottimale delineato dalla Regione. È importante pertanto tener conto, nella perimetrazione dell'ambito territoriale prescelto per l'attivazione della forma di cooperazione, delle previsioni contenute nel Programma di riordino territoriale della Regione o in altri atti di indirizzo regionale.

MATERIALI

1. De Donno, M. (2017), "La cooperazione intercomunale in Francia: appunti e spunti per le Unioni di Comuni italiane", in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 523-546
2. Florio R. Taddei A. (Eds.) (2021), *Le Grandi Unioni di comuni italiane: un modello per le Città Medie?*, Rapporto Mediaree, Roma
3. Dipartimento Affari Regioni e delle Autonomie, *Strumenti a supporto del progetto di costituzione di un'Unione di Comuni*, ITALIAE - Nuove formule organizzative per i territori - Vademecum e Linee guida (affariregionali.it)
4. Leonzio, F. (2022). *Le Unioni di Comuni tra vincolo associativo e autonomia comunale*. *LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO*, 3, 731-748.
5. Mordenti, M. (2017), "Unioni di Comuni e governance: il caso della Bassa Romagna", in *Istituzioni del Federalismo*, 2, p. 569-586
6. Piazza, A. (2017), "Stato dell'arte e possibili prospettive delle Unioni di Comuni in Emilia-Romagna", in *Istituzioni del Federalismo*, 2, p. 548-552

7. Piazza, A. (2022) Le caratteristiche politico-istituzionali delle Unioni di Comuni: evidenze empiriche dall'Emilia-Romagna, in *Regional Studies and Local Development*, 3(1), 1-34. DOI: 10.14658/pupj-RSLD-2022-1-1
8. Regione Emilia-Romagna, Unioni di Comuni. Linee guida operative di gestione e sviluppo armonico — Autonomie locali (regione.emilia-romagna.it)
9. Ricciardi, G. C. e Venturi, A. (2020), Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative. Volume 1. L'Unione di Comuni come progetto multidimensionale, Santarcangelo di Romagna: Maggioli
10. Tubertini, C. (2021) La "dimensione ottima" comunale e la differenziazione nella legislazione statale e regionale, in: IV Rapporto Cà Foscari sui Comuni 2021. La risposta dei comuni alla crisi pandemica, Roma, Castelvecchi, pp. 190 - 204
11. Tubertini, C., De Donno, M., (2022), Le Unioni di Comuni tra legislazione statale e regionale: spunti per la costruzione di modelli di cooperazione differenziati, in: V Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2022. I comuni davanti alla sfida del PNRR, Roma, Castelvecchi, pp. 249 - 261

Sfida 3: Come sviluppare lo stakeholder engagement (modalità, rischi, opportunità)?

Negli ultimi anni, si è assistito ad un proliferare delle iniziative multi-stakeholder, quali forme di azione collettiva attraverso ampie reti diffuse o ristretti partenariati pubblico-privati. Secondo la Banca Mondiale, questo tipo di iniziative "possono essere la migliore speranza di individuare e sostenere soluzioni durature [a problemi complessi su larga scala]". Ne è convinto anche l'ONU, che ne riconosce la rilevanza anche a livello locale. Nella enucleazione del SDG 17, sostiene infatti che il successo dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile dipenda da partenariati tra governi, settore privato e società civile, oltre che a livello globale, nazionale, anche a livello regionale e locale. Anche la ricerca ha evidenziato la loro importanza nel creare valore, migliorare la pianificazione strategica e il processo di decision-making, e stimolare l'innovazione e l'apprendimento. Tra i ricercatori più quotati, Freeman (2001) ha sviluppato un'apposita teoria, la teoria degli stakeholder, che tuttora costituisce la bussola per la costruzione di tali iniziative in ambito organizzativo, sociale, oltre che ambientale e politico. Secondo tale teoria, gli stakeholder sono al centro del pensiero strategico e le loro relazioni sono necessarie per sviluppare azioni concrete per lo sviluppo.

Altri studi hanno invece indagato altre questioni locali, come il coinvolgimento degli stakeholder, la dimensione morale e la legittimazione organizzativa del loro impegno e la leadership responsabile. I risultati mostrano correlazioni positive tra il coinvolgimento degli stakeholder e le performance finanziarie, i processi di rendicontazione e di accountability dell'azione pubblica.

Tuttavia, affinché tali iniziative multi-stakeholder abbiano successo, è necessario che prevedano lo stakeholder engagement come punto di partenza. Tale attività consiste nei processi e nelle strategie che le imprese e le istituzioni mettono in atto nelle loro relazioni con gli stakeholder. Comprende anche la fissazione degli obiettivi, delle azioni e degli impatti delle relazioni con loro in modo morale, strategico e/o pragmatico. Lo stakeholder engagement è definito morale se le organizzazioni improntano le relazioni sulla reciprocità e la volontarietà, il riconoscimento e il rispetto, l'empowerment degli stakeholder, e la considerazione dei loro desideri, bisogni ed aspirazioni. È strategico se il coinvolgimento degli stakeholder si concentra sulla volontà degli stakeholder di partecipare alla creazione di valore delle imprese e/o della collettività. È pragmatico se è finalizzato a risolvere problemi e ha conseguenze pratiche sulle azioni che migliorano le condizioni di vita degli stakeholder.

Più che una singola attività, lo stakeholder engagement è un processo. Ne è convinto Reed che ipotizza il coinvolgimento continuo ed evolutivo degli stakeholder in ogni fase del ciclo di progetto, al di là della loro semplice identificazione. Più che una singola attività, egli ritiene che sia un processo che si compone di diverse fasi ed è continuamente in atto. Non è dato dalla semplice identificazione degli stakeholder, ma dalla mappatura delle loro competenze ed aspirazioni. Tali fasi sono poi ripetute, durante tutta la vita utile del progetto, e, all'occorrenza, anche cambiate in corso d'opera. Ne sono convinti anche Manetti e Toccafondi che poco più tardi sottolineano che il coinvolgimento degli stakeholder costituisce "un processo che crea un contesto dinamico di interazione, rispetto reciproco, dialogo e cambiamento, non una gestione unilaterale degli stakeholder".

Modalità

Più che una singola attività, lo stakeholder engagement è un processo. Ne è convinto Reed che ipotizza il coinvolgimento continuo ed evolutivo degli stakeholder in ogni fase del ciclo di progetto, al di là della loro semplice identificazione. Più che una singola attività, egli ritiene che sia un processo che si compone di diverse fasi ed è continuamente in atto. Non è dato dalla semplice identificazione degli stakeholder, ma dalla mappatura delle loro competenze ed aspirazioni. Tali fasi sono poi ripetute, durante tutta la vita utile del progetto, e, all'occorrenza, anche cambiate in corso d'opera. Ne sono convinti anche Manetti e Toccafondi che poco più tardi sottolineano che il coinvolgimento degli stakeholder costituisce "un processo che crea un contesto dinamico di interazione, rispetto reciproco, dialogo e cambiamento". La prima è senza dubbio la definizione degli stakeholder. Di base, si usa una definizione molto larga di stakeholder, quella elaborata da Freeman nel 1984, che include, in questa categoria, gli individui, i gruppi o le organizzazioni che influenzano o sono influenzate dalle attività organizzative o dalle scelte di imprese o istituzioni. Tali stakeholder sono poi ulteriormente classificati secondo i modelli di classificazione multipla, basati sull'appartenenza (soggettiva) degli stakeholder a diverse categorie, o la classificazione degli stakeholder in comunità, basata invece sul loro comportamento (oggettivo). I più diffusi modelli di classificazione multipla sono le griglie, e, fra queste, la griglia potere/interesse (Mendelow, 1991). Sebbene questa sia stata concepita trent'anni fa per essere applicata genericamente alle organizzazioni, piuttosto che invece ai progetti, ha ancora la sua validità.

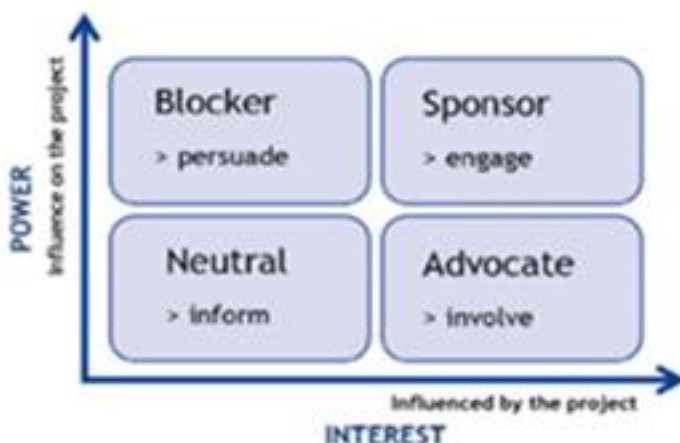


Fig. Un esempio di griglia potere/interesse

Tale griglia distingue gli stakeholder in sponsor, advocate, neutral e blocker. Gli *Stakeholder sponsor* sono stakeholder che hanno una ampia influenza sui progetti e sui risultati, hanno un grande interesse per il successo del progetto ed esercitano un rilevante potere nelle decisioni. Gli *advocate stakeholders* supportano il progetto, anche se non esercitano un grande potere sul progetto, ne risultano influenzano. Poiché il progetto soddisfa i loro interessi, non rappresentano una minaccia e non si oppongono alla sua realizzazione. Gli *stakeholder «neutral»* devono essere informati, anche se le loro decisioni non andranno a modificare ampiamente il progetto, e il loro interesse è limitato. Infine, i blocker sono coloro che possono ostacolare il progetto. Hanno un grande potere sul progetto, ma un interesse indiretto, e devono essere coinvolti e consultati.

Questa griglia potere/interesse, con qualche personalizzazione, costituisce uno strumento molto facile da utilizzare e da condividere. Consente poi di fare un passo avanti nella identificazione degli stakeholder, in quanto li suddivide – anche se da un punto di vista soggettivo – in categorie basate sull'importanza. Riduce poi la complessità perché considera solo quattro tipologie fondamentali di relazioni da tenere: monitorare, tenere informati, soddisfare i requisiti, e, infine, gestire con cura (gli stakeholder chiave).

Una volta definiti i tipi di stakeholder da coinvolgere, occorre precisare i contenuti del loro coinvolgimento in base ad obiettivi, attività ed impatti. Il coinvolgimento degli stakeholder è un'attività intenzionale con obiettivi espliciti o impliciti legati agli interessi dei partecipanti. Tra gli obiettivi più ricorrenti, vi sono l'aumento della consapevolezza di specifiche sfide o problematicità, oppure il sostegno a talune pratiche, o la costruzione di un framework comune, l'offerta di beni servizi, l'acquisizione e la disseminazione di una voce o istanza collettiva o l'acquisizione di nuovi fondi.

Secondo O'Riordan e Fairbrass, il coinvolgimento degli stakeholder si riferisce anche ad una serie di attività che consentono il dialogo tra un'organizzazione e i suoi stakeholder. Un esempio è dato dalla partecipazione, un altro dal *collective decision making*, un altro dal *technical problem-solving*. Gli stakeholder possono infatti imparare, anche da buone pratiche, oppure identificare e sostenere specifiche soluzioni. Alford ipotizzava che fossero 5 le attività in cui coinvolgerli, ossia co-consultazione, co-decisione, co-design, co-produzione e co-valutazione. Altri invece includono la individuazione del tipo di problema e la consapevolezza intorno ad esso, l'allineamento degli incentivi alla collaborazione per la ricerca di soluzioni, la definizione dei beneficiari diretti ed indiretti.

Poiché le attività di coinvolgimento degli stakeholder sono spesso iterative e non lineari, e possono abbracciare un'intera gamma di vari coinvolgimenti, è bene evidenziare come esse siano molteplici, a costituire un processo.

Gli impatti del loro coinvolgimento comprendono il più delle volte un miglioramento del vantaggio competitivo o del benessere sociale ed ecologico, oppure cambiamenti, voluti o non voluti. La loro entità risulta fortemente condizionata dalla percezione degli stakeholder circa la loro partecipazione, che dipende a sua volta dalla finalità consultiva, deliberativa o cooperativa delle attività e da quanto il potere decisionale sia stato centralizzato e decentralizzato.

Dopo aver mappato gli stakeholder, serve definire le modalità (formali e/o informali) e le strutture istituzionali e/o organizzative utilizzate per coinvolgere e gestire le relazioni con gli stakeholder. Per strutture istituzionali si intendono qui l'organo di tipo istituzionale e/o l'istituzione tramite cui si organizza e gestisce il coinvolgimento degli stakeholder; per strutture organizzative si intendono gli uffici e/o le soluzioni organizzative utilizzate per coinvolgere gli stakeholder (ad es. focus groups, assemblee pubbliche, gruppi di lavoro ecc.).

Successivamente, serve gestire l'interazione con gli stakeholder. Tale fase, denominata 'process management' da Edelenbos e Klijn (2006), rappresenta il momento in cui il management pubblico gestisce il processo di inclusione degli stakeholder.

Infine, serve implementare l'ultima fase, quella della valutazione, ossia il momento di valutazione in cui il management pubblico (insieme agli stakeholder oppure senza di loro a seconda della situazione) esamina i risultati e gli effetti dei processi di coinvolgimento attivati.

1. STAKEHOLDER IDENTIFICATION

"Identificazione degli stakeholder rilevanti per lo scopo di coinvolgimento prefissato"



2. STAKEHOLDER MAPPING

"Analisi delle caratteristiche degli stakeholder identificati rispetto alle variabili rilevanti"



3. STAKEHOLDER ENGAGEMENT

"Definizione della modalità e delle strutture (istituzionali e/o organizzative) per coinvolgere gli stakeholder"



4. STAKEHOLDER INTERACTION

"Gestione del coinvolgimento e dell'interazione con gli stakeholder; mantenimento delle relazioni con gli stakeholder"



5. STAKEHOLDER EVALUATION

"Verifica con gli stakeholder coinvolti degli esiti del percorso di coinvolgimento attivato"

Fig. Le fasi dello stakeholder engagement

I rischi

Lo stakeholder engagement può avere anche degli impatti negativi e dannosi, a causa di obiettivi distruttivi, malintesi, di stakeholder non coinvolti oppure conflitti intrattabili tra loro o con loro. Questi impatti possono verificarsi sia intenzionalmente che involontariamente. Nelle situazioni non intenzionali, gli individui e le organizzazioni non vogliono danneggiare gli altri o distruggere valore in modo intenzionale, ma generano ugualmente errore, disallineamento, cattiva condotta o ignoranza di un contesto diverso. Oppure, il danno può anche essere causato intenzionalmente da individui o organizzazioni. In queste situazioni, le false rivendicazioni false e la distruzione dell'impegno e della cooperazione scatenano un conflitto.

Gli errori più comuni sono quelli non intenzionali e dipendono da sbagli nella impostazione del processo di engagement. Può capitare infatti che tale processo non sia inclusivo perché non include tutti gli stakeholder potenzialmente interessati o aventi interessi indiretti al progetto, oppure non ascolta o dà conto di talune delle loro attività. Si può altresì verificare che non si dia a questo processo la giusta significatività, ossia non si riesca a comprendere cosa sia importante per l'organizzazione o l'istituzione e per gli stakeholder, o non si comprenda appieno tutti gli impatti e i punti di vista di tutti gli stakeholder. Un altro errore comune è quello di impostare un processo unidirezionale, impostato e gestito totalmente dall'organizzazione o dall'istituzione. Al contrario, un

efficiente stakeholder *engagement process* è un processo che avvia, promuove e sostiene un processo di dialogo e di comunicazione interattiva bidirezionale. Al contempo, è in grado di promuovere il confronto e verificare le aspettative, impostare o rivedere politiche e strategie, inserire le aspettative di tutti all'interno della strategia, e assumere impegni per fornire concretamente delle risposte agli stakeholder coinvolti.

Le opportunità

Promuovere lo stakeholder engagement offre anche delle opportunità alle organizzazioni e alle istituzioni che lo realizzano. In primis, tali opportunità sono di tipo conoscitivo. Consentono infatti di ripensare agli stakeholder non solo come soggetti interni, ma anche esterni e diffusi. Un'analisi di questo tipo può essere utile per comprendere correttamente quali siano i processi analizzare in termini di maggior rilevanza e quali invece i punti critici su cui focalizzarsi. Pertanto, l'analisi degli stakeholder deve muoversi da un concetto più ampio che è quello dell'analisi del contesto su cui il comune dovrebbe concentrarsi. Il contesto da analizzare è dapprima quello esterno. Dovrebbe andare a focalizzarsi su quali norme o linee guida risultano applicabili, quale sia la popolazione di riferimento. Successivamente, dovrebbe analizzare il contesto interno per capire l'organizzazione, l'esercizio di potere e i centri decisionali su cui concentrarsi per comprendere se i temi sono considerati ad un livello adeguato. Pertanto, induce a riflettere su chi nell'organizzazione ha delle *legal obligation*, chi può essere influenzato da una decisione aziendale o può esprimere dubbi sull'operato, chi può collaborare per gestire questi temi.

Questo passaggio, seppur gravoso, è utile a sua volta per comprendere quali siano i rischi e i punti di forza, ossia i fattori di più rilevante impatto rispetto all'attività dell'organizzazione e i rischi derivanti dall'organizzazione che possono impattare sul benessere della collettività. Tale attività è quindi propedeutica al *risk assessment* e ne integra poi i risultati. Offre poi occasione di ripensare agli strumenti per coinvolgere gli stakeholder, al fine di sottoporre loro questionari, surveys o altri strumenti che permettano di comprendere l'importanza data a eventuali rischi e potenzialmente quali siano i rischi legati ai processi della propria organizzazione che potrebbero avere un impatto sui loro interessi. Integra poi le analisi del rischio con una valutazione di impatto sui fattori ritenuti rilevanti per gli stakeholder coinvolti, attraverso l'introduzione di modifiche ai criteri di valutazione del rischio che considerino gli impatti di medio lungo periodo e la gravità. Infine, è utile per ripensare alla leadership e in generale al commitment degli stakeholder e, nei loro confronti, delle organizzazioni.

BEST PRACTICE

Alcune delle modalità maggiormente utilizzate per coinvolgere gli stakeholder sono:

- Consultazioni pubbliche: L'organizzazione della consultazione pubblica è un modo efficace per coinvolgere gli stakeholder nella formulazione di politiche e decisioni. Le pubbliche amministrazioni possono organizzare incontri, riunioni o conferenze per raccogliere opinioni, feedback e suggerimenti dagli stakeholder interessati.
- Gruppi di lavoro: I gruppi di lavoro possono essere costituiti con rappresentanti degli stakeholder per affrontare specifiche questioni o problematiche. Questi gruppi possono fornire un forum per la collaborazione e l'elaborazione di soluzioni comuni.
- Partenariati: La pubblica amministrazione può creare partenariati con imprese, organizzazioni non governative (ONG), Università e centri di ricerche per affrontare questioni complesse e promuovere il coinvolgimento degli stakeholder.
- Conferenze e workshop: Organizzare conferenze e workshop su temi specifici può permettere agli stakeholder di condividere le loro esperienze, conoscenze e opinioni. Questi eventi possono facilitare la creazione di reti di collaborazione e favorire l'interazione tra le parti interessate.
- Strumenti digitali: L'utilizzo di piattaforme online, sondaggi e strumenti di feedback digitale può consentire agli stakeholder di partecipare in modo più ampio e comodo.
- Monitoraggio e valutazione: Coinvolgere gli stakeholder nel monitoraggio e nella valutazione delle politiche pubbliche può contribuire a garantire una maggiore trasparenza e responsabilità. Gli stakeholder possono fornire dati, opinioni e informazioni utili per valutare l'efficacia delle politiche e apportare miglioramenti.

MATERIALI

12. AccountAbility, United Nations Environment Programme. (2005). Il Manuale dello Stakeholder Engagement - Volume 2: Il manuale per il professionista dello stakeholder engagement. AccountAbility.
13. Alford, H. (2006). Stakeholder theory. In the VI International Conference on Catholic Church Social Thinking and Manager Education, The Good Company: Catholic Social Thought and Corporate Social Responsibility in Dialogue.
14. Bertone, G., Morreale, D., & Taddeo, G. (2013). Cronaca di un modello culturale: la participatory culture al vaglio degli stakeholder. Vita e Pensiero, 386-397.
15. Cattivelli, V. (2021). Planning peri-urban areas at regional level: The experience of Lombardy and Emilia-Romagna (Italy). Land use policy, 103, 105282.
16. Ciucci, F. (2010). Valutazione e Pubblica Amministrazione: il contributo della partecipazione alla decisione. Rivista trimestrale di scienza della amministrazione, 1000-1027.
17. De Chiara, A. (2015). Stakeholder engagement per strategie di sostenibilità. Torino: Giappichelli Editore.
18. Edelenbos, J., & Klijn, E. (2006). Managing stakeholder involvement in decision making: A comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands. Journal of public administration research and theory, 16(3), 417-446.
19. Freeman, R. (2001). A stakeholder theory of the modern corporation. Perspectives in Business Ethics, 3(144), 38-48.
20. Kujala, J., Sachs, S., Leinonen, H., Heikkinen, A., & Laude, D. (2022). Stakeholder engagement: Past, present, and future. Business & Society, 61(5), 1136-1196.
21. Manetti, G., & Toccafondi, S. (2012). The role of stakeholders in sustainability reporting assurance. Journal of business ethics, 107, 363-377.
22. Mendelow, A. (1991). Stakeholder mapping. In the 2nd international conference on information systems (pp. 61). Cambridge, MA.
23. O'Riordan, L., & Fairbrass, J. (2008). Corporate social responsibility (CSR): Models and theories in stakeholder dialogue. Journal of business ethics, 83, 745-758.
24. Reed, M. (2008). Stakeholder participation for environmental management: A literature review. Biological conservation, 141(10), 2417-2431.
25. Sancino, A. (2014). Stakeholder management e governance locale: quale ruolo per il management pubblico? Azienda Pubblica, 3, 260-279.

26. UN. (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. New York: United Nations, General Assembly A/RES/70/1.

Sfida 4: Come ingaggiare il privato sociale e il terzo settore per l'implementazione delle PP?

Definire *come* ingaggiare gli attori del terzo settore dipende strettamente dal *perché*. Le ragioni che guidano le amministrazioni locali a scegliere l'attivazione di un'interlocuzione con attori esterni orientano, infatti, anche le migliori modalità da utilizzare per l'ingaggio. C'è un altro importante elemento che aiuta a definire il *come* ed è il *chi* cioè chi sono e che caratteristiche hanno, in effetti, gli attori da coinvolgere.

La sfida, dunque, è quella di dare significato al termine generale di *amministrazione condivisa* che la Corte Costituzionale ha introdotto con la Sentenza n.131/20 per invitare i Comuni ad applicare il Codice del Terzo Settore, rassicurandoli sulla natura procedimentale della co-programmazione e co-progettazione e precisando che la collaborazione con gli ETS si può fare perché rende più efficace l'azione amministrativa nei settori di attività definiti dal Codice stesso:

Gli ETS, in quanto rappresentativi della "società solidale", .., spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della "società del bisogno".

.. Si instaura, in questi termini, tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell'art. 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato.

Perché coinvolgere ETS e privato sociale

La necessità di coinvolgere ETS (ma anche imprese o privati cittadini) è strettamente legata alle grandi sfide che (anche) i territori devono affrontare: la crisi climatica, le criticità evidenti di un modello di economia globalizzata, la grande instabilità geo-politica, le questioni energetiche, i grandi flussi migratori, ecc. Si tratta di problematiche che un singolo Comune non può affrontare da solo e senza il necessario coinvolgimento di tutti gli altri soggetti, potenziali concause di queste problematiche e delle relative soluzioni.

In particolare gli ETS, data la loro missione di base orientata al bene pubblico, possono rivelarsi attori preziosi nella definizione e nell'implementazione delle politiche locali oltre che nell'ideazione e gestione di servizi e altre progettualità.

Il Comune può svolgere un importante lavoro di tessitura con le reti degli attori che sul territorio si candidano ad avere un ruolo nei processi di innovazione. Questa tessitura può servire al Comune per:

- conoscere e mappare gli attori e i loro progetti;
- creare forme di collaborazione;
- agire una funzione di supporto per questi soggetti.

La conoscenza reciproca, la mappatura e le nuove relazioni producono diversi vantaggi. Per il Comune è: un modo per conoscere e avere una diversa rappresentazione di alcuni bisogni del territorio; un modo per aprirsi alla co-progettazione;

Per il privato sociale e il terzo settore far parte di una rete cittadina è: un modo per essere conosciuti e visti; una possibilità di nuovo mercato; un'occasione per svolgere una funzione collettiva di ideazione di nuovi interventi o nuovi contenuti ad impatto sociale positivo.

L'abilitazione degli attori del privato sociale e del terzo settore da parte del Comune

Il Comune può esercitare la funzione abilitante di questi attori in varie forme attraverso:

- uno scambio che favorisca la reciproca conoscenza;
- supporto economico (voucher per la copertura di costi fissi; servizi; sgravi, contributi, pagamento di spese specifiche, ecc.);
- servizi di accompagnamento che sviluppino le capacità imprenditoriali di nuovi soggetti che hanno idee interessanti e dagli impatti sociali importanti e che, di conseguenza, possono attrarre capitale privato per finanziare le loro attività;
- la creazione di luoghi fisici che diventino spazi a disposizione di attività gestite da ETS;
- la diffusione di buone pratiche locali in contesti nazionali e internazionali;
- la possibilità di decidere quale sia l'uso e la modalità di gestione di spazi pubblici;
- la disponibilità di informazioni in proprio possesso, per esempio, aprendo i dati rendendo trasparente le azioni pubbliche;
- innovazioni di processo o di servizio che prevedano il coinvolgimento per la co-programmazione/co-progettazione o per la gestione;
- sperimentazione di nuovi modelli di definizione e gestione delle politiche e dei servizi.

Il Comune, inoltre, ha la facoltà di abilitare anche attraverso interventi puntuali su alcuni blocchi del sistema a partire dalle proprie rigidità interne e dalla burocrazia che spesso limita invece di favorire azioni e innovazioni proposte da attori del terzo settore e del privato sociale.

L'amministrazione condivisa

Non basta più il modello del "vedo e provvedo" e non è neppure sufficiente un'attività di ascolto e di partecipazione nominale alle decisioni (come abbiamo visto fare negli anni '90): nel nuovo modello di amministrazione condivisa bisogna chiedere agli attori del territorio (tradizionali e nuovi) cosa stiano facendo e che tipo di supporto possa loro essere utile. Il nuovo modello è quello della co-progettazione, della co-produzione e della co-responsabilità.

Con le parole di Ezio Manzini (esperto internazionale di design della sostenibilità e dell'innovazione sociale): *"... in un mondo in rapida e profonda trasformazione, tutti progettano. Dove "tutti" significa le singole persone, i gruppi, le comunità, le imprese le associazioni, ma anche le istituzioni, le città e intere regioni. E "progettano" significa che tutti questi soggetti individuali e collettivi, volenti o nolenti, sono spinti a mettere in campo delle capacità progettuali per definire e realizzare le loro strategie di vita. Il risultato di questo design diffuso è che tutta la società può essere vista come un grande laboratorio in cui si producono forme sociali, soluzioni e significati inediti. In cui si crea cioè innovazione sociale."*

Queste dinamiche non generano necessariamente e solamente effetti positivi, ma da queste dinamiche sorgono esperienze importanti per la sostenibilità sociale, ambientale, economica, ecc. L'amministrazione condivisa è generata da co-progettazione, ibridazione, multidisciplinarietà e presenza di attori diversi, condividendo conoscenze, tempo, idee, fiducia. Il passaggio al co-

design e alla co-progettazione è anche questo: un modo di dare fiducia al sistema degli attori del territorio, a partire dagli enti di terzo settore e del privato sociale.

Il Comune sta in regia

In queste diverse occasione di ingaggio degli enti di terzo settore e del privato sociale, il Comune è importante che assuma un ruolo di regia.

Essere registi per un'amministrazione locale vuol dire:

- individuare le aree di bisogno e gli asset - pubblici e comuni - sui quali coinvolgere ETS e enti del privato sociale;
- porre in essere un'efficace cabina di regia nella quale sia possibile cercare "alleanze" con questi attori, facilitando l'incontro tra questi e la ricerca, l'economia, i cittadini, le imprese;
- accettare di perdere un po' del potere che deriva dal gestire direttamente determinate risorse ed iniziare ad assumersi il rischio di abilitare soggetti terzi, imparando ad intercettare e coinvolgere quelli più "interessanti" (che potrebbero non essere interessati a collaborare) e mettendo a punto gli incentivi e gli strumenti più adatti per orientarne e facilitarne l'azione.

Considerando che il successo di iniziative co-generative, dipende principalmente dalla capacità di costruire una visione condivisa.

MATERIALI

1. Allulli, M., Gramigna, A., & Piersanti, V. (2016). L'innovazione sociale e i comuni. Istruzioni per l'uso. Ricerca ANG, ANCI, IFEL, Cittalia.
2. Bobbio, L. (2004). A più voci. Edizioni Scientifiche Italia. Retrieved from urly.it/3w43x
3. Gramigna, A., & Levi, N. (2007). Progettare insieme: il ruolo della comunicazione. In L. D'Ambrosi & L. Massoli (Eds.), Voci della ribalta. Comunicazione sociale, processi inclusivi e partecipazione. Edizioni Scientifiche Italiane.
4. Gramigna, A., & Pezzana, P. (Eds.). (2021). Valore Comune – Un Patto Generativo di Comunità attraverso azioni di sistema partecipate per lo sviluppo dei territori. Fondazione IFEL. Retrieved from <https://bit.ly/3pfH8Q3>
5. Manzini, E. (2018). Politiche del quotidiano. Edizioni di Comunità.
6. Ostrom, E. (2012). Economia dei Commons. In AA.VV., Del cooperare. Manifesto per una nuova economia. Apogeo.
7. Ostrom, E. (1990). Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press.

CAPITOLO 3

Policy making, gestione dei fondi e strumenti di finanziamento

- **Sfida 1:** Quali sono le fasi di un PS? Di cosa si compone un processo di PS?
- **Sfida 2:** Come costruire *preparedness* dell'azione pubblica espandendo la PS?
- **Sfida 3:** Come utilizzare gli strumenti di programmazione economica?
- **Sfida 4:** Quale ruolo della governance digitale per mettere in rete le amministrazioni?

Sfida 1: Quali sono le fasi di un PS? Di cosa si compone un processo di PS?

Un elemento che ha caratterizzato la PS di ogni generazione è la persistenza di un metodo che vede la scansione del processo in fasi consequenziali. Le fasi sono 4: della diagnosi, della progettazione o ideazione, della realizzazione, della valutazione o revisione.

La sequenza, anche se non necessariamente scandita in maniera precisa, è ancora nel complesso rispettata perché ciascuna fase è in qualche modo propedeutica a quella successiva e ne condiziona i risultati. E perché questa maglia metodologica si adatta e risponde alle esigenze della nuova generazione di pianificazione strategica dove si intrecciano con più forza il processo politico e lo strumento operativo per il coordinamento delle politiche di area vasta in coerenza con le molteplici opportunità di investimento pubblico.

È tuttavia fondamentale non interpretare la pianificazione strategica come percorso statico ma come processo dinamico che porta naturalmente e costantemente alla revisione del percorso, alla ricostruzione delle diagnosi, alla riformulazione dei problemi e delle soluzioni individuati.

1) La diagnosi

È una fase molto importante perché condiziona tutte le altre fasi della pianificazione, qui si creano le condizioni per il successo delle altre fasi.

Serve a individuare “dove va la città”, a definire cioè la visione che esplicita il modello di città desiderato e intorno al quale è possibile costruire il consenso e gli impegni reali di ciascuna istituzione rispetto al futuro della città.

Qui si verifica la situazione di partenza della città, quale è la situazione attuale, quali i punti di forza, quali i punti di debolezza, quali le tendenze per individuare la visione di futuro della città e come perseguirla, ossia quali sono gli elementi da valorizzare e quali le problematiche da affrontare e tentare di risolvere, con quali strategie e con quali azioni concrete.

In questa fase sono trattate anche le questioni relative alle tendenze anche esterne sul futuro del mercato del lavoro, sullo sviluppo economico, sulla “governance” di livello locale (quindi le dinamiche competitive del territorio) che in qualche modo potrebbero influire sul posizionamento della città.

Si parte quindi dall'analisi delle vocazioni principali della città e del contesto generale del territorio, delle tendenze preesistenti e delle innovazioni da introdurre.

E si identificano poi alcune questioni strategiche, ovvero alcune idee forti per lo sviluppo della città, entro un orizzonte temporale di medio-lungo periodo (normalmente 10-15 anni) e in una dimensione almeno di area vasta.

È importante che gli esiti della diagnosi siano rappresentati alla città, stakeholder e cittadinanza (normalmente avviene in una iniziativa pubblica di presentazione di un rapporto contenente l'analisi e la rotta individuata)

2) La progettazione

È la fase di costruzione dei progetti, delle azioni concrete per raggiungere gli obiettivi e la visione; ciascun progetto deve trovare una sua collocazione all'interno delle questioni strategiche e deve essere integrato con gli altri progetti per mantenere una coerenza complessiva delle scelte strategiche.

È una fase di ascolto aperta alla città: sono chiamati a partecipare tutti (interessi collettivi naturalmente), mettendo in campo risorse, obiettivi particolari, interessi, programmazioni settoriali, capacità progettuale.

Qui si leggono e si confrontano i documenti, il know how dell'amministrazione comunale e degli altri attori della città, le agende di ciascuno di essi, la riforma della macchina amministrativa comunale, le politiche già esistenti e quelle in programma.

Si tratta di una valutazione in itinere dello stato dell'arte di tutti i progetti e le azioni esistenti, previste e nuove; in questo momento si verifica in itinere l'efficacia, l'efficienza, gli scostamenti dagli obiettivi e dalla visione, la congruenza tra loro, i gradi di soddisfazione da parte degli attori partecipanti al piano, la fattibilità economica, tecnica e procedurale.

In questa fase è particolarmente importante la comunicazione strategica per rendere visibile il progetto a quante più persone possibili e costruire un consenso quanto più ampio possibile sul progetto del piano, sia all'interno che all'esterno e con l'utilizzo di tutti gli strumenti disponibili.

Strumenti di comunicazione strategica sono i "fori" e "arene", convegni, mostre sui progetti ecc., che danno visibilità e concretezza ai progetti e servono ad allargare la partecipazione.

Per accompagnare questa fase è utile dotarsi sia di strutture politiche che scientifiche, che tecnico-organizzative, come un comitato di coordinamento o una cabina di regia politica, un ufficio del PS, un comitato scientifico con il compito di facilitatore del processo, di sintesi e di redazione, gruppi o tavoli di lavoro tematici su cui affrontare i temi di policy.

3) La realizzazione

È la fase in cui si sostiene l'implementazione dei progetti, si avviano le procedure e gli strumenti per realizzare concretamente le decisioni prese come ad esempio gli studi di fattibilità e il fund raising, È la fase in cui le condizioni di contesto potrebbero aprirsi e percorsi non lineari e richiedere la riprogettazione di alcune parti. La pianificazione strategica implica infatti un passaggio dalla completezza alla selettività ispirata da un'ampia visione a lungo termine, ma anche radicata nelle condizioni di contesto spesso orientate da contingenze, emergenze, possibilità inaspettate. La fase di realizzazione non deve consentire di perdere di vista i pochi aspetti chiave che richiedono un intervento (spesso anche immediato come anticipazione del cambiamento più strutturale contenuto nella visione). Nelle fasi di realizzazione, il quadro complessivo che guida e ispira le scelte non è dato da un'analisi complessiva, ma piuttosto da una visione sintetica di lungo periodo.

È impossibile fare tutto ciò che deve essere fatto. Gran parte del processo, che è intrinsecamente di natura politica, consiste nel prendere decisioni difficili su ciò che è più importante allo scopo di produrre risposte eque e strutturali a problemi, sfide, aspirazioni e potenzialità. Pertanto, la pianificazione strategica implica scelte, valutazioni, giudizi e decisioni che si riferiscono alla selezione delle modalità più appropriati, per far fronte e attuare tali fini.

Nella fase di realizzazione la pianificazione strategica è orientata all'azione o al progetto. Questa fase si riferisce dunque all'azione e all'attuazione. Questo è visto come il modello di scopi, dichiarazioni politiche, piani, programmi, azioni (a breve, medio e lungo termine), decisioni e allocazione delle risorse che definiscono cos'è una politica in pratica, cosa fa e perché lo fa dal punto di vista dei vari pubblici interessati.

Ciò sottolinea la necessità di trovare connessioni efficaci tra le autorità politiche e gli attori dell'attuazione (responsabili della pianificazione, singoli cittadini, organizzazioni comunitarie, società private, sviluppatori e dipartimenti pubblici) (Hillier, 2011).

4) La valutazione

La capacità di fare valutazione è un presupposto fondamentale per l'efficacia stessa del Piano poiché serve a tenere sotto controllo l'andamento delle strategie e delle azioni del Piano, ma serve anche e soprattutto a garantire la tenuta del percorso di pianificazione strategica nel suo significato di processo e di strumento di *governance* territoriale.

Per questo motivo *l'attività di monitoraggio*, relativa allo stato di attuazione del piano strategico, e *l'attività di valutazione degli impatti*, che il processo di pianificazione, le decisioni pubbliche e l'azione di governo comporta, non possono essere scisse. In questo senso il sistema di monitoraggio e di indicatori (sia quantitativi che qualitativi) per misurare lo stato di avanzamento delle azioni, dovranno essere comunque funzionali alla valutazione dei cambiamenti che intervengono nell'azione di governo (in particolare al conseguimento della vision, alla messa in rete di comuni e attori e alla costruzione di alleanze operative, alla costruzione del "parco progetti di area vasta e alla organizzazione degli interventi territoriali (esistenti e in cantiere) e a disegnare in maniera consapevole interventi di area vasta.

Al tema è dedicato l'intero capitolo 4 del presente Manuale.

Le forme del processo di pianificazione strategica

È tuttavia fondamentale lasciare spazio alla dimensione dinamica e ricorsiva delle fasi indicate.

I processi strategici non possono essere visti come descrizioni statiche di problemi, sfide, visioni. Devono piuttosto comprendere e ritrarre la natura dinamica dello sviluppo, i vincoli strutturali e le sfide e i contesti mutevoli. Questo può naturalmente condurre alla revisione del percorso, alla ricostruzione delle diagnosi, alla riformulazione dei problemi individuati. La letteratura e le pratiche offrono un ricco panorama di possibilità e approcci. Provando a seguire lo sforzo di sintesi interpretativa sulle *"forme del processo di pianificazione strategica"* elaborato dagli esperti (Albrechts, Balducci, 2013, 20-24) si possono elencare le seguenti:

- Il **divenire** inteso come capacità di affrontare l'azione, il cambiamento sociale e la trasformazione istituzionale, l'emergenza, la relazione, la sperimentazione creativa e l'innovazione, ma anche di produrre nuovi quadri di riferimento in modo non lineare. Esso privilegia il cambiamento rispetto alla persistenza, l'attività alla sostanza, il processo al prodotto e la novità alla continuità. Attraverso la pianificazione strategica viene veicolata una possibilità di cambiamento che si impone sullo stato delle cose, e rende possibile il divenire stesso, il cambiare ciò che è in ciò che potrebbe diventare: "This means a shift from an ontology of being, which privileges outcome and end state, towards an ontology of becoming, in which actions, movement, relationships, process, and emergence are emphasized" (Albrechts, Balducci, 2013, 21). Il divenire, quale forma della pianificazione strategica si realizza in una forma di *governance* co-produttiva e collaborativa. È da intendersi sia come un processo istituzionale aperto e dialogante, che come un processo sociale che stimola e abilita la capacità di sviluppare soluzioni e risposte a problemi e sfide in virtù delle capacità di vedere i problemi e le situazioni in modi nuovi e diversi, radicati nella comprensione dei processi che determinano le condizioni locali, sia di quelli virtuosi, sia di quelli che producono divari e disparità, lasciando spazio al cambiamento di emergere e determinare un momento di trasformazione.
- Lavorare con l'**incertezza** ed essere aperti a nuovi concetti (cfr. cap 3, 2). La pianificazione strategica cerca di lavorare nel miglior modo possibile con l'incertezza e di consentire agli attori

di aprirsi allo spettro delle possibilità, esplorando nuove idee, oltre i costrutti istituzionali e conoscitivi dati, in arene formali di discussione di nuovi approcci e modi di agire. Non pretende di eliminare l'incertezza facendo previsioni risolutive, fidandosi e aprendosi alla creatività dal basso e dell'intelligenza collettiva.

- La natura intrinsecamente **relazionale** della pianificazione strategica include un focus sulla co-produzione. Valorizza il vantaggio di lavorare in arene multiattoriali, quindi con molteplici punti di vista e comportamenti strutturati in relazioni di interdipendenza e mutuo engagement, motivati da interessi sulle questioni in campo e portatori di conoscenze in merito. Include il coinvolgimento dei cittadini in azioni socialmente e politicamente rilevanti e legittimate.
- Capacità di cambiare e **riformulare** la mentalità degli attori incanalando il processo di pianificazione strategica dentro azioni concrete di partecipazione attiva a un'azione collettiva di visione. Il processo aiuta i partecipanti a pensare in modo più ampio al futuro allontanandosi da posizioni radicate e problematiche.
- Capacità di cogliere il **momentum**. Questo può essere legato alla fattibilità in senso economico, sociale, tecnico, politico tecnologico e così via. Sicuramente è connesso, al rapporto non lineare tra questa e il tempo. Gli attori devono essere messi nelle condizioni di crearlo, oltre che di coglierlo.
- Affrontare la **governance multilivello** gestendo le relazioni di interdipendenza in un mondo complesso e politico incentrato sull'elaborazione di una dialettica reciprocamente vantaggiosa tra politiche strutturali dall'alto verso il basso e unicità locale dal basso verso l'alto. Questa dialettica costituisce la nuda essenza della governance multilivello.

MATERIALI

1. Albrechts, L., & Balducci, A. (2013). Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans. *disP - The Planning Review*, 49(3), 16-27.
2. Hillier, J. (2011). Strategic Navigation across multiple planes: Towards a Deleuzian-inspired methodology for strategic spatial planning. *Town Planning Review*, 82(5).

Sfida 2: Come costruire preparedness dell'azione pubblica espandendo la Pianificazione Strategica?

Preparedness

La pandemia, la guerra che dopo settant'anni è tornata in Europa, le loro conseguenze sociali, economiche ed energetiche, i disastri ambientali, i cambiamenti climatici, le crisi politiche, le migrazioni...sono tutti eventi che rendono il nostro mondo sempre più complesso e incerto. Questa condizione ci mette di fronte ai limiti degli strumenti di cui l'azione pubblica dispone nei campi della pianificazione e del policy making. Infatti, ci rendiamo conto che pianificare soluzioni specifiche non basta quando ci troviamo in situazioni imprevedibili.

Quello che possiamo fare, però, è prepararci a venire sorpresi dalle crisi (Bovo, Galimberti, 2021). Cioè possiamo lavorare per costruire una capacità di risposta ad ampio spettro, che attivi le risorse esistenti o latenti di un territorio e che prepari a usarle in modo versatile (Balducci, 2020).

A questo proposito, ci è di supporto la *preparedness*, un approccio alle emergenze formalizzato circa un secolo fa negli USA in campo militare, poi adottato anche in Estremo Oriente e progressivamente impiegato nella lotta al terrorismo, nel contrasto alle catastrofi naturali, e nell'implementazione delle condizioni di biosicurezza (Lakoff, 2017).

La *preparedness* si discosta da altri approcci alle emergenze, come la prevenzione, la deterrenza e la precauzione (Pellizzoni, 2020). Questi ultimi hanno un fondamento comune: cercano di prevedere un'emergenza per contrastarla prima ancora che avvenga, puntano a stroncarla sul nascere. Sono approcci che funzionano quando si ha a che fare con rischi calcolabili, ma falliscono quando ci si confronta con eventi imprevedibili. Diversamente, la *preparedness* non si concentra su previsioni o calcoli di probabilità. La *preparedness* sta con l'incertezza. Non cerca di conoscere in anticipo una minaccia, però si aspetta che qualcosa succederà. Non cerca di evitare che un evento imprevedibile arrivi, ma lavora sulla mitigazione degli effetti, grazie alle risorse ad ampio spettro precedentemente individuate e attivate (Lakoff, 2017).

Indirizzi operativi: quattro tecniche di preparedness

L'approccio della *preparedness* è passato sotto la lente di diversi studiosi. Negli ultimi vent'anni alcuni antropologi che si occupano di biosicurezza hanno messo a fuoco delle tecniche di *preparedness* (Lakoff, 2017; Keck, 2020). Tra queste tecniche, ci sembra che almeno quattro abbiano un potenziale operativo di grande interesse per gli attori pubblici che si occupano di pianificazione e policy making (Armondi et al., 2022). Si tratta del coordinamento tra attori, della protezione di infrastrutture critiche, degli esercizi di simulazione e dell'osservazione di sentinelle.

Coordinamento tra attori. Questo è un requisito chiave nel contesto di un'emergenza, lo è ancora di più se l'emergenza è imprevedibile. Per gli attori pubblici, coordinare prontamente attori diversi in contesti di emergenza significa lavorare in tempi ordinari a un'attenta preparazione, che permette di individuare le intelligenze sociali già presenti in un territorio e di investire sulla loro messa in rete. Trattando il tema della mobilità urbana, Pucci e Lanza (in Armondi et al., 2022) riportano l'esperienza di Milano, e in particolare del progetto *UnLock Milano*. Entro questa esperienza, l'amministrazione pubblica ha reagito alle diverse sfide poste dalla pandemia in una prospettiva strategica, coinvolgendo una varietà di attori, coordinati dal Politecnico di Milano in una serie di tavoli tematici. Il tavolo della mobilità, per esempio, ha coinvolto rappresentanti di importanti compagnie urbane sulla mobilità, vari settori dell'amministrazione e l'università.

Protezione delle infrastrutture critiche. Le infrastrutture critiche sono quelle di cui è necessario assicurare il funzionamento anche durante una calamità. Per essere in grado di proteggerle in momenti critici è fondamentale che gli attori pubblici investano costantemente su di loro in tempi ordinari. Pensiamo ancora ai primi mesi della pandemia: in Italia i contesti che nel tempo avevano continuato a investire su presidi sanitari diffusi sono riusciti a rispondere più efficacemente al COVID-19 rispetto ai territori che avevano dismesso i presidi più piccoli e centralizzato la sanità in pochi grandi poli ospedalieri i quali, sovraccaricati, si sono dimostrati più fragili.

Esercizi di simulazione. A differenza degli scenari, che sono delle previsioni, le simulazioni permettono di fare delle "prove" concrete. In tempi ordinari, queste prove saggiavano le capacità e i limiti di un contesto, diventando uno strumento di conoscenza di un territorio. In questa prospettiva possono essere lette sia tutte quelle iniziative che in maniera sistematica producono conoscenza sulla città, come descriveremo nel caso dei laboratori di partecipazione di Bologna, sia quelle sperimentazioni – anche temporanee – che simulano possibili trasformazioni. Queste sono state strumenti molto usati durante e dopo la pandemia, in particolare nell'uso dello spazio pubblico: dalle piste ciclabili temporanee, alle piazze trasformate con l'urbanistica tattica (Pucci, Lanza in Armondi et al., 2022).

Osservazione delle sentinelle. Le sentinelle sono tutti quei possibili indicatori che per primi manifestano una variazione di comportamento all'arrivo di un'emergenza. Si pensi a tutti quegli animali che, ore prima dell'arrivo di un terremoto, diventano irrequieti o scappano dal luogo in cui si trovano. Osservare i loro comportamenti e intuirne le ragioni può salvare anche vite umane. Ma le sentinelle non sono solo animali. Qualunque cosa può essere una sentinella, anche un territorio (Bifulco, Centemeri, 2020). A questo proposito, nel prossimo paragrafo porteremo il caso del centro storico di Palermo che, già a marzo 2020, si è dimostrato una sentinella delle devastanti implicazioni socioeconomiche della pandemia.

Alcuni campi di osservazione

L'osservazione delle esperienze di alcune città italiane permette di mettere a terra gli indirizzi operativi che abbiamo tracciato, fra queste Bologna e Palermo offrono alcune prospettive interessanti. Nel caso bolognese, appare significativa la modalità con cui è stato trattato il tema della mobilità e dello spazio pubblico (Pucci, Lanza e Bruzzese in Armondi et al., 2022), che ha rappresentato una questione chiave nella gestione dell'emergenza. La mobilità e lo spazio pubblico rientrano fra i punti di attenzione della città di Bologna già in strumenti di pianificazione predisposti prima della pandemia; in particolare, il Piano Urbano per la Mobilità Sostenibile e i progetti di Aree 15 e i T-Days già lavoravano sulla qualità dello spazio della mobilità e pubblico e su servizi di prossimità a scala locale. L'attenzione a queste "infrastrutture critiche" ha rappresentato un terreno fertile su cui intervenire al momento dell'emergenza, in cui sono stati implementati sia il Biciplan – già predisposto ma mai attuato – e il Piano per la Pedonalità Emergenziale nel 2020. Entrambi hanno potenziato quanto delineato dalle misure esistenti, in particolare attraverso la realizzazione di alcuni progetti – già individuati come – prioritari (piste ciclabili, piazze scolastiche). Queste esperienze, si sono sviluppate entro la cornice del Cantiere Spazio, un progetto avviato nell'emergenza con cui la Fondazione per l'Innovazione Urbana di Bologna ha messo a sistema le informazioni e la conoscenza accumulate nei Bilanci partecipativi e i laboratori di partecipazione che hanno accompagnato negli anni molte iniziative comunali, presentando al Comune un'analisi tecnica e un elenco dei luoghi da poter pedonalizzare a fronte del nuovo bisogno introdotto dalla pandemia. Nella prospettiva della preparedness, l'esperienza di Bologna è utile per almeno due aspetti: da un lato, il fatto che la città in periodo pre-pandemico avesse dato tanto spazio al tema della mobilità e dello spazio pubblico ha permesso che queste "infrastrutture critiche" potessero essere potenziate durante l'emergenza. In secondo luogo, l'esperienza del Cantiere Spazio racconta di come un esercizio continuo di conoscenza e immaginazione sulla città – in questo caso rappresentato dai laboratori di partecipazione e dal lavoro della Fondazione per l'Innovazione Urbana – abbia rappresentato una risorsa importantissima nella risposta alla crisi.

Un secondo campo di osservazione è quello della città di Palermo e in particolare del quartiere storico dell'Alberghiera, un laboratorio della società moderna dove si concentrano condizioni di multiculturalità, povertà, gentrificazione, informalità. Fin dai primi giorni del lockdown nazionale a marzo 2020, nel quartiere la crisi ha mostrato la sua portata sociale, prima ancora che sanitaria, come poi è accaduto anche altrove nel paese. Con estrema rapidità, le associazioni presenti sul territorio – nella rete SOS Ballarò –, ma anche i commercianti del mercato storico hanno organizzato una distribuzione di pacchi spesa, che solo in un secondo momento ha coinvolto istituzioni più grandi, come Caritas e il Banco Alimentare. Nelle settimane successive, il Comune ha messo a disposizione un portale per accedere ai sostegni economici nazionali, uno strumento che è stato progressivamente aggiornato in base all'esperienza delle associazioni che avevano predisposto inizialmente uno sportello di assistenza per l'accesso al portale comunale – rilevandone le criticità per l'accesso. Questa esperienza racconta come Ballarò abbia rappresentato per la città un territorio sentinella, dimostrandosi immediatamente sensibile alla crisi e mostrandone in anticipo effetti che

sono poi stati visibili anche su scala più ampia. Gli attori coinvolti, seppure con intensità diverse, sono stati in grado di riconoscere a questo territorio il ruolo di sentinella e si sono messi in ascolto, prima e durante le crisi. In questo senso, il tentativo di sollecitare il Comune sul tema del portale per l'accesso ai buoni pasto è un esempio interessante, che però è radicato in una più generale comunicazione che le associazioni nel quartiere hanno anche in tempi ordinari con l'amministrazione – e che porterebbe con sé una più ampia riflessione sui limiti, e non solo le potenzialità, di questo rapporto. Più in generale quindi, i territori sentinella possono essere definiti come "tasselli sensibili", in grado fornire informazioni cruciali su cambiamenti in atto.

Raccomandazioni

In conclusione, la sfida della preparedness consiste sostanzialmente nell'adottare una postura di pianificazione, di cui si possono delineare alcune tecniche operative e pratiche. Al di là di questi esempi specifici però vale la pena sottolineare almeno tre aspetti trasversali. In primo luogo, il fatto che la preparedness sia un processo continuo di apprendimento e non uno stato raggiunto una volta per tutte (Lakoff, 2017). In questo senso, è sempre importante non solo riflettere su quanto le città siano state pronte, ma anche su come sia stata capitalizzata l'esperienza di ciascuna emergenza. In secondo luogo, la preparedness sposta l'attenzione dal momento dell'emergenza a quello dell'ordinarietà e, anche in assenza di una crisi imminente, richiede che vengano riconosciute come prioritarie alcune azioni: la produzione di conoscenza e immaginazione sul territorio, la protezione di infrastrutture essenziali, le reti fra attori. Questa è una sfida che può essere affrontata anche nell'immediato, guardando, per esempio, a come ciascuna realtà locale sta gestendo le risorse derivanti dai fondi PNRR. Infine, nel momento in cui questo approccio non è solo proposto come categoria analitica ma anche come atteggiamento per l'azione, richiede un posizionamento e una visione chiara sul futuro. Solo così è possibile spostare in uno spazio di azione presente il tentativo di rafforzare delle ampie capacità di risposta.

MATERIALI

1. Armondi, S., Balducci, A., Bovo, M., & Galimberti, B. (Eds.). (2022). *Cities Learning from a Pandemic: Towards Preparedness*. London and New York: Routledge.
2. Balducci, A. (2020). "I territori fragili di fronte al COVID." *Scienze del territorio*, Numero speciale di dicembre, 169–176. Retrieved from <https://oajournals.fupress.net/index.php/sdt/article/view/12352>
3. Bifulco, L., & Centemeri, L. (2020). "Città, preparedness e salute." *Working Papers. Rivista online di Urban@it*, 1. Retrieved from www.urbanit.it/wp-content/uploads/2020/07/BP_Bifulco_Centemeri.pdf
4. Bovo, M., & Galimberti, B. (2021). "Getting prepared to be surprised? Reflecting on urban planning and design in times of uncertainty." *Contesti*, 1, 33–48. <https://doi.org/10.13128/contest-12830>
5. Keck, F. (2020). *Avian Reservoirs. Virus Hunters and Birdwatchers in Chinese Sentinel Posts*. Durham: Duke University Press.
6. Lakoff, A. (2017). *Unprepared. Global Health in a Time of Emergency*. Oakland: University of California Press.
7. Pellizzoni, L. (2020). "The time of emergency. On the governmental logic of preparedness." *Sociologia Italiana*, 16, 39–54. <https://doi.org/10.1485/2281-2652-202016-3>

Sfida 3: Come utilizzare gli strumenti di programmazione economica europea?

L'attuale periodo storico, economico e sociale, pone agli enti pubblici l'esigenza e, contemporaneamente, la sfida di utilizzare correttamente la programmazione economica europea, per poter da un lato rispondere alle necessità della comunità locale e dei cittadini e dall'altro utilizzare al meglio i fondi a disposizione, per porre le basi per uno sviluppo territoriale sostenibile. Risulta necessario effettuare correttamente e coerentemente investimenti pubblici, su risorse europee, molto abbondanti in questo periodo, che a loro volta possano mobilitare capitali privati, per mantenere in Italia, e segnatamente a livello locale, dette risorse.

Generare valore pubblico non è più prerogativa solo del pubblico, sia per l'attenzione del privato alle politiche pubbliche, sia perché risulta utile mobilitare le competenze e le risorse del mercato per essere più rapidi ed efficaci.

Il pubblico resta il sistema regolatore di queste risorse e il luogo in cui possono essere prese le decisioni strategiche necessarie per uno sviluppo sostenibile, di lungo periodo, anche nel quadro di un partenariato pubblico-privato.

Ci troviamo oggi e ci troveremo almeno nel prossimo futuro, in una fase, dopo almeno 10 anni, di politica espansiva, sia a livello nazionale che europeo, per cui la sfida è quella di farsi trovare pronti a spendere bene, efficacemente ed efficientemente, oculatamente ed in tempi rapidi.

Emerge la chiara esigenza di (saper) programmare in sinergia i fondi propri, locali, regionali e nazionali, con la politica di coesione e con i fondi diretti, senza sovrapporli e anzi rafforzarli reciprocamente, ma al contempo tentare di attivare i fondi privati e utilizzare i diversi finanziamenti con l'obiettivo di massimizzarne l'impatto.

Uno dei punti di partenza è certamente quello di **investire in formazione**, per creare un team preparato e con le competenze giuste per permettere alle figure preposte di assumersi le responsabilità con maggiore tranquillità, al fine di contrastare l'incompetenza che farebbe temere il confronto e bloccherebbe la realizzazione dei programmi, dei progetti e l'implementazione delle attività.

Il primo passo per adottare una strategia multifondo che sia efficace ed efficiente è quello di costruire un **portafoglio progetti** che risponda realmente al **bisogno** del territorio, attraverso l'incrocio delle linee politiche, delle esigenze dei cittadini e degli stakeholders del territorio, preferibilmente attraverso un **percorso partecipato**.

Identificate le idee progettuali da sviluppare, si procede con la creazione di una **matrice di finanziabilità**, per la cui costruzione è necessario avere chiarezza, da un lato dei progetti e dall'altro delle fonti di finanziamento attivabili in un determinato settore.

Da un approccio strategico ad un approccio contingente

L'approccio ai fondi comunitari può seguire due logiche: la prima "contingente", la seconda "strategica".

L'approccio strategico, a differenza di quello contingente, parte dall'analisi e quindi dalla chiara identificazione dei bisogni dell'ente e del territorio, bisogni che possono essere di tipo finanziario ma soprattutto di sviluppo locale, sociale economico e territoriale e di innovazione.

Grazie all'approccio strategico è possibile individuare uno o più fonti (e/o programmi) di finanziamento per assicurare l'implementazione di un piano di sviluppo complesso, che possa avvalersi della complementarità rispetto alle fonti proprie di finanziamento. Si tratta pertanto di un approccio che, grazie ad una solida governance del processo, permette di definire una strategia di medio-lungo periodo, che garantisca non solo la copertura finanziaria dei fabbisogni di un determinato piano di strategico, ma anche di assicurarne la realizzabilità e l'effettiva implementazione, in tempi determinati.

L'approccio strategico deve guardare, non tanto ai bandi, quanto ai programmi di finanziamento; pertanto, è necessario rendere il progetto (parte del masterplan) il più possibile rispondente alle richieste del programma, in maniera da poterne considerare la realizzazione, come un contributo alla realizzazione degli obiettivi del programma. Questa attività necessita di un'ottima conoscenza dei programmi comunitari, così come le politiche e le strategie, i piani d'azione, le decisioni e quanto altro possa essere utile per approfondire la ratio del programma e rendere il progetto più solido e rispondente i desiderata dell'ente finanziatore e del contesto locale/regionale/nazionale ed europeo.

Al contrario, l'approccio contingente è caratterizzato da episodicità e dall'accesso ai finanziamenti comunitari solo che indotti dall'urgenza di rispondere ad un bando, che appare interessante, senza una particolare attenzione all'analisi dei costi/benefici che ne potrebbero derivare.

Spesso l'approccio contingente è proprio di quegli enti che hanno uno scarso coordinamento dell'accesso alle fonti di finanziamento e con una scarsa visione d'insieme o strategia di lungo periodo. Inoltre, il non disporre di competenze specifiche e dedicate a questa attività può tradursi in una logica di accesso alle fonti di finanziamento poco efficace, dispendioso e in alcuni casi addirittura dannoso, che procede per tentativi. Detto approccio può essere anche reiterato nel tempo, laddove non si consideri strategico l'accesso alle fonti comunitarie, ma solo legate ad esigenze sporadiche e momentanee.

I contro dell'approccio contingente

- **Tensioni di liquidità** durante la gestione del progetto. La maggior parte dei finanziamenti comunitari sono erogati a rimborso, in seguito ad una attività di rendicontazione o ricevano come prefinanziamento e un saldo al termine delle attività progettuali. Nel caso di progetti poco (o non) complementari con le attività e i bisogni dell'ente, c'è il rischio che le uscite necessarie per l'implementazione dei progetti, che precedono le entrate, possano quindi generare tensioni di liquidità.
- **Cofinanziamento.** I finanziamenti comunitari sono caratterizzati dai principi di addizionalità e di cofinanziamento: i beneficiari finali sono infatti chiamati a sostenere con risorse proprie, economiche o finanziarie il progetto e questo, dal punto di vista del beneficiario, richiede un'attenta valutazione del proprio contributo in termini di cofinanziamento dei costi ammissibili del progetto. Se l'accesso ai finanziamenti è di tipo contingente è molto probabile che il collegamento tra il progetto e le attività caratteristiche dell'ente sia debole, riducendo la possibilità di utilizzare il cofinanziamento economico (quindi attraverso la valorizzazione di risorse proprie) e costringendo quindi il beneficiario finale alla mobilitazione di risorse finanziarie proprie o esterne.
- **Onerosità della gestione delle procedure di accesso e delle attività di rendicontazione e reportistica.** I costi relativi alla scrittura della proposta progettuale, alla predisposizione del formulario e alla gestione del finanziamento sono maggiori quando si adotta un approccio contingente: essi sono infatti dei costi fissi, la cui incidenza sulla struttura si riduce all'aumentare delle richieste di finanziamento: si tratta, infatti, di attività, che richiedono la predisposizione di documentazione standard, che può essere facilmente replicata.
- **Ridotta efficacia della richiesta di finanziamento e reputation.** La scarsa esperienza nell'accesso e nell'utilizzo dei fondi, legata a un approccio contingente, si riflette sulla struttura della proposta che può risultare debole. L'esperienza, il continuo contatto con gli enti finanziatori, la frequentazione di network internazionali e altre attività trasversali permettono, inoltre, di accedere a informazioni di estrema utilità per la predisposizione di valide richieste di finanziamento. Inoltre l'accesso ai finanziamenti comunitari può anche dipendere dalla solidità e da una buona reputazione del capo fila e dei partner che deriva

dall'esperienza e dall'affidabilità: un approccio contingente non consente di costruire reputazione e prestigio internazionale che facilitano l'accesso ai finanziamenti.

I soggetti che adottano un approccio strategico devono assumere un atteggiamento proattivo: individuare le risorse più adatte ai fabbisogni sulla base dei programmi di finanziamento disponibili e non sulla base dei bandi o avvisi in scadenza. Detto approccio presenta numerosi vantaggi.

I vantaggi dell'approccio strategico

- **Predisposizione di richieste di finanziamento coerenti** sia rispetto alle attività strategiche dell'ente, sia rispetto ai programmi di finanziamento individuati. La coerenza con le attività interne permette di incrementare la quota di cofinanziamento economico rispetto a quello finanziario, perché il progetto presentato costituisce parte integrante di un programma di sviluppo alla cui realizzazione concorrono tutti i fattori produttivi dell'ente. Questa coerenza riduce anche le tensioni di liquidità sopra esposte.
- La programmazione dell'accesso ai fondi e la ciclicità permettono di ottenere delle **economie di scala e di specializzazione**, che riducono i costi di accesso e di gestione. La specializzazione e la competenza dello staff consentono la presentazione di progetti competitivi, in quanto in linea con gli obiettivi dell'ente e il suo know how e di aumentare la percentuale di finanziamenti ottenuti rispetto alle richieste, migliorando quindi la reputazione esterna.
- La costruzione di partenariati ad alto valore aggiunto e affidabili grazie al network di rapporti consolidati e all'inserimento di nuovi partner, consentono di sviluppare e coltivare **relazioni istituzionali di lungo periodo e di qualità, oltre che proposte solide e con buone possibilità di finanziamento**.
- L'approccio strategico ai fondi permette di migliorare la **cultura dell'ente**, le su **capacità e competenze** interne, **l'efficienza** interna e **l'innovazione** continua, con importanti impatti di lungo periodo sia sull'ente, che sui servizi erogati, che sullo staff. Gli enti che intendono seguire un approccio strategico devono dotarsi di competenze specifiche e di risorse umane dedicate.

Al fine, dunque, di attuare un approccio strategico è essenziale che ogni ufficio/dipartimento dell'organizzazione condivida con la struttura di staff deputata al supporto, su base annuale, il piano strategico (*masterplan*) o progettualità rilevanti, rispetto a cui individuare possibili opportunità di finanziamento. Questa attività consiste nella costruzione di matrici di finanziabilità. La condivisione dei *masterplan* con la struttura di staff può consentire anche di individuare sinergie tra diversi dipartimenti/uffici e stimolare quindi la costruzione di progettualità trasversali all'ente, che potrebbero rispondere maggiormente agli obiettivi strategici delle politiche comunitari

La matrice di finanziabilità

L'analisi strategica sulle opportunità di finanziamento può essere sintetizzata in una matrice di finanziabilità in cui si associano alle progettualità/attività del piano strategico le fonti di finanziamento disponibili e potenziali. Il gap tra risorse disponibili e i costi per l'implementazione di ciascuna di esse potrà essere colmata da risorse tra cui i fondi comunitari: la ricerca dei finanziamenti deve essere volta a colmare questo gap. La matrice di finanziabilità è uno strumento per supportare gli enti nell'accedere ai fondi comunitari in modo strategico e non contingente, a partire dai fabbisogni e non dai bandi disponibili

Questo approccio mette nelle condizioni i soggetti beneficiari di massimizzare i benefici dell'approccio strategico e quindi di far convergere diverse fonti di finanziamento (europee,

nazionali, regionali) sulle progettualità del piano strategico, generando l'effetto concentrazione delle risorse, necessario per generare un reale cambiamento sul territorio.

Come si costruisce una matrice di finanziabilità?

Per costruire una matrice di finanziabilità efficace è necessario avere un quadro chiaro e approfondito dei possibili programmi di finanziamento utili a finanziare le attività del piano strategico, combinandoli per avere il massimo delle opportunità di finanziamento per i diversi progetti che lo costituiscono. Otterremo quindi una lista di programmi di finanziamento attivabili. Successivamente si procede con un'analisi approfondita di ciascun programma, per verificare le attività e i costi eleggibili e altre informazioni utili, escludendo i programmi che risultino non adeguati per svariate ragioni, inserendo nella matrice di finanziabilità solo i programmi che risultano pienamente coerenti con le attività del piano strategico.

A questo punto siamo in possesso di tutti gli elementi per costruire la matrice di finanziabilità, che consente di mettere a sistema le attività rilevanti del piano strategico con la lista dei programmi selezionati.

La matrice di finanziabilità consente quindi di effettuare la pianificazione finanziaria di medio periodo dell'accesso ai finanziamenti comunitari per il piano strategico dell'ente, completandola con risorse non di natura comunitaria.

Una matrice di finanziabilità più dettagliata, che comprenda più fonti finanziarie considerate, permette di individuare un numero e una quantità maggiore di soluzioni finanziarie alternative (*second best*) che possono essere attivate nel caso in cui la soluzione di *first best* non abbia permesso la copertura finanziaria pianificata.

Nella redazione della matrice, ciascuna colonna rappresenta una richiesta di finanziamento, che potrebbe riguardare attività che appartengono a progettualità differenti del piano strategico (per esempio attività 1 e 2 della progettualità 1 e attività 2 della progettualità 2). Oppure, una progettualità del piano strategico potrebbe essere finanziata con due richieste di finanziamento differenti.

La matrice di finanziabilità permette quindi di individuare fonti di finanziamento complementari, alternative e trasversali rispetto al piano strategico alle sue progettualità. Le situazioni più frequenti sono:

- ogni progettualità è finanziata da una fonte diversa (complementarietà);
- la stessa fonte può concorrere al finanziamento di due o più attività appartenenti a progettualità diverse (trasversalità);
- una progettualità o sue attività possono essere finanziate da due fonti diverse (alternatività) anche in periodi temporali diversi, offrendo quindi una alternativa nel caso in cui la richiesta di finanziamento presentata per prima non sia andata a buon fine.

Questo approccio è decisamente molto efficace ed efficiente, ma richiede necessariamente una forte regia centrale ed una buona governance.

Un caso di studio – Il progetto Salus Space**Salus Space****Una comunità per sperimentare, un luogo per condividere**

Il caso del progetto Salus Space intende dimostrare una serie di elementi, che caratterizzano l'approccio strategico al finanziamento, esposti in precedenza, ma anche elementi di costruzioni di una buona proposta progettuale e di una gestione efficace, con la possibilità di attivazione di una logica multifondo.

Le origini

Nel 2016, la Commissione Europea, attraverso il Segretariato Permanente, lancia il primo bando del Programma UIA (*Urban Innovative Action*), rivolto ai Comuni medio-grandi, in grado di proporre soluzioni realmente innovative, su alcune tematiche definite. Il Comune di Bologna decide di partecipare al bando, sulla linea "migranti e richiedenti asilo", da realizzare in un'area di proprietà comunale, su cui insisteva la struttura di una ex Casa di cura (Villa Salus), in disuso da anni.

Elementi chiave

Il bisogno di affrontare le politiche locali sul tema della migrazione, in una chiave innovativa e che consentisse percorsi volti a rendere i migranti autonomi e realmente parte della comunità;

Il bisogno di riqualificare uno spazio;

Un programma europeo diretto che permette la realizzazione di interventi infrastrutturali

La fase di project design

Per rispondere alle richieste di alta innovazione del bando, il Comune di Bologna decide di selezionare i partner attraverso un bando pubblico, volto ad individuare i portatori di proposte più innovative, nei loro rispettivi ambiti di intervento. Alla selezione segue una fase di co-progettazione, durante la quale viene costruito il progetto, dagli obiettivi, alle azioni e risultati attesi. L'attività di Co-design, guidata dal Comune, ha portato alla creazione di una proposta realmente innovativa, condivisa e "nelle corde" dai partner che hanno partecipato attivamente al processo.

Elementi chiave

Un partenariato selezionato su basi oggettive di competenza e livello di innovazione

Il Co-design in fase di scrittura della proposta

La fase di implementazione

Il progetto Salus Space viene selezionato e avvia le attività con un finanziamento di 5 milioni di euro. L'obiettivo generale del progetto è l'inserimento nel contesto locale di un centro di ospitalità, lavoro, welfare interculturale e di benessere in senso lato, aperto a tutti, cittadini e visitatori, attraverso la riqualificazione dell'ex area di Villa Salus.

L'intervento si caratterizza per una innovazione di processo (coprogettazione e gestione collaborativa) ed una forte impronta di Welfare generativo e interculturale. Le attività partecipate hanno improntato tutte le attività progettuali, dal design dell'area, alla comunicazione fino ad arrivare alla valutazione, attività realizzate in collaborazione con i cittadini.

Grazie al progetto è stato realizzato un complesso residenziale che comprende una varietà di servizi aperti alla cittadinanza e volti alla creazione di benessere sociale. È presente un edificio residenziale con 20 appartamenti ed un ostello, un ristorante, un emporio, un laboratorio teatrale, un centro studi con sala conferenze e spazi di coworking e tre aree ortive. I nuclei familiari, alcuni fragili, sono coinvolti direttamente nella gestione delle attività, affidata dal Comune ad alcuni partner che si sono costituiti in un'Associazione Temporanea di Scopo (ATS).

La verifica del raggiungimento degli obiettivi avviene grazie ad un set di indicatori, che riguardano la sostenibilità economica, la creazione di posti di lavoro, la riduzione dell'impatto ambientale, il livello di integrazione e la percezione positiva degli abitanti e il loro benessere fisico, psicologico e sociale.

I principali risultati del progetto:

- una Comunità di abitanti formata da un mix di persone che praticano un modello di convivenza collaborativa
- la partecipazione della Comunità abitanti e dei cittadini alle attività promosse da Salus Space (locanda, emporio, centro studi, mercato agricolo, animazione artistica, ecc.)
- Un modello innovativo di integrazione sociale, di convivenza e di gestione collaborativa sostenibile sul piano economico, sociale, del benessere psico-fisico e ambientale
- La riqualificazione dell'area oggetto di intervento

Elementi chiave

Forte tenuta del partenariato: il progetto ha affrontato numerose problematiche, che hanno condotto a variazioni all'impianto iniziale e allungamento dei tempi di realizzazione, dovute all'entrata in vigore di nuove norme nazionali (codice appalti e contratti, legge antisismica, normativa su immigrazione) e alla pandemia. A fronte di un prolungamento del periodo di attività non è corrisposto un aumento di budget e ciononostante il partenariato ha continuato a lavorare e collaborato nella ricerca di soluzioni via via più innovative.

Gestione salda e trasparente, sia nei confronti del partenariato, che dei cittadini e degli abitanti, che nei confronti del Segretariato. Condivisione, chiarezza e trasparenza, con un'individuazione chiara delle aree negoziabili e di quelle che non lo sono, per evitare frustrazione o l'insorgere di false aspettative durante la partecipazione dei cittadini alle diverse attività del progetto.

Un'ottima relazione ed un eccellente livello di collaborazione con il segretariato permanente del progetto, nel reciproco rispetto di ruoli, prerogative e vincoli, che ha permesso di portare a termine il progetto, con un livello di innovazione anche superiore, rispetto alla prima versione del progetto.

Il Co-design in fase di scrittura della proposta ha permesso di avere, durante la realizzazione, altissimi livelli di impegno e coinvolgimento da parte di tutti i partner, che hanno sempre considerato il progetto come utile alla comunità e perfettamente nelle loro corde: come un'occasione di realizzare idee innovative e sperimentali.

Attività costante di monitoraggio e valutazione (partecipati)

La fase di sperimentazione

Alla fase di implementazione delle attività, è seguita una fase sperimentazione, volta a testare il modello di gestione collaborativa e sostenibile, attento all'ambiente e al benessere delle persone ed in grado di autosostenersi economicamente. Gli abitanti partecipano agli organismi decisionali, la cabina di regia ed il comitato di indirizzo e monitoraggio, coordinati dal Comune di Bologna.

Particolare importanza ha rivestito la creazione di una filiera economica che connette gli orti, l'emporio e l'annesso bar/locanda, un laboratorio di trasformazione agroalimentare ed il mercato contadino. La comunicazione ed il monitoraggio hanno proseguito la loro attività in modo partecipato, coinvolgendo gli abitanti del quartiere.

A conclusione del primo anno di sperimentazione, nonostante le attività non siano ancora a pieno regime e l'impatto negativo della pandemia, dalla verifica del piano economico finanziario si è evinto che il progetto è riuscito a coprire il 98% dei costi di gestione (utenze, manutenzioni, personale ecc), dimostrando quindi la sua capacità di autosostenersi.

Elementi chiave

Coinvolgimento dei partner progettuali nella fase di sperimentazione (elemento derivante dalla qualità della partnership e dal suo forte senso di appartenenza al progetto)

Mantenere alto il livello di innovazione anche dopo la chiusura del progetto, anche nell'architettura di gestione e di governance

Mantenere a livello pubblico alcune funzioni di indirizzo e verifica, delegando all'ATS le attività gestionali (Utilizzo di organismi misti, per aumentare efficacia ed efficienza, nel rispetto dei valori fondanti il progetto)

La strategia multifondo

La natura stessa di Salus Space fa dell'area un naturale attrattore di investimenti e finanziamenti. Sin dalla strutturazione e scrittura della proposta (fase di project design), l'idea di creare un ecosistema innovativo, con una serie di ambiti di intervento (es. innovazione sociale, agricoltura urbana, creazione di lavoro, sostenibilità ambientale ed economica), preludeva alla possibilità di avere un ampio spettro di tematiche e programmi di finanziamento, utili al reperimento di ulteriori risorse.

A partire dall'ultimo anno della fase di implementazione è iniziata un'attenta analisi dei bisogni emersi, delle attività progettuali che necessitavano ulteriori sviluppi, di nuove linee di ampliamento (tematico e spaziale), di necessità di superare difficoltà incontrate durante il processo o nuove competenze da acquisire o nuove politiche da integrare. Parallelamente si è lavorato ad uno screening costante degli ultimi bandi della scorsa programmazione europea e allo studio della nuova programmazione 2021-2027 e dei fondi straordinari REACT EU. Dall'incrocio di bisogni e opportunità di finanziamento, è nato un circuito virtuoso che ha permesso all'area di Salus Space di acquisire fondi aggiuntivi che realizzeranno interventi su tematiche rilevanti per Salus, che amplieranno l'area in cui si dispiegano le attività di Salus.

Tra altre attività, grazie ai nuovi finanziamenti ottenuti, si procederà con progetti legati all'agricoltura urbana e al sostegno alla biodiversità, alla sostenibilità ambientale, all'accessibilità (sia fisica che digitale), al rafforzamento della comunità ampia, che gravita intorno a Salus, verrà realizzato un nuovo edificio che ospiterà un ristorante con 100 coperti, un teatro per 200 persone e tre laboratori artistici.

Elementi chiave

Analisi continua dei bisogni

Conoscenza approfondita delle fonti di finanziamento

Governance salda nella gestione di fonti di finanziamento diverse, per non rischiare sovrapposizioni o ritardi, in caso di progetti correlati.

L'attenzione alla sostenibilità finanziaria successiva al progetto, fin dalla fase di project design

Per saperne di più

Sito web attuale: <https://saluspace.eu/>

Sito web del progetto: <https://saluspace.eu/old/>

MATERIALI

1. Cusano, N., & Vecchi, V. (2022). Finanziamenti comunitari 2021-2027. Strategie e Strumenti per autorità di gestione e beneficiari. EGEA.

Sfida 4: Quale ruolo della governance digitale per mettere in rete le amministrazioni?

Digitalizzazione e modelli di governance

Lo sviluppo della digitalizzazione e delle tecnologie informatiche ha fatto emergere una riflessione sull'emergere di un nuovo modello di governance del settore pubblico e delle politiche pubbliche, in ragione delle caratteristiche delle tecnologie digitali e delle rapide trasformazioni che inducono.

Già agli inizi del nuovo secolo, con il termine *Digital Era Governance* (Dunleavy et al. 2006) si è sottolineato un passaggio rilevante rispetto ai precedenti modelli attraverso cui si dava senso alle trasformazioni del settore pubblico e alle relazioni tra amministrazioni e società civile (New Public Management, Public Value, etc.). Da un lato, si è cercato di dar conto dell'impatto della digitalizzazione sul miglioramento dell'accesso ai servizi pubblici (accesso multicanale), sull'efficienza dei processi di lavoro (digital-by-default ed eliminazione della carta, velocizzazione delle fasi di lavoro, ecc.), sulla trasparenza, sulle opportunità di coinvolgimento e partecipazione dei cittadini. Dall'altro lato, si è segnalato un orientamento verso la ri-centralizzazione (nazionale) nella direzione dei programmi di digitalizzazione; in parte perché la diffusione delle tecnologie implica investimenti rilevanti e alti livelli di interoperabilità tra le varie articolazioni di un'amministrazione e tra le diverse amministrazioni; in parte perché il digitale permette di fare a meno di diversi intermediari, arrivando a connettere direttamente soggetti interdipendenti.

Tuttavia, mentre questo orientamento alla ri-centralizzazione descrive in modo corretto le modalità di elaborazione delle architetture digitali, a livello di implementazione emergono caratteristiche che inducono a rendere più complesso questo panorama.

Non a caso altri concetti vengono utilizzati in letteratura per evidenziare il permanere di relazioni di partnership pubblico-privato, relazioni multi-livello tra stato e governi regionali e locali. In particolare, col termine *'governance-as-a-platform'* si enfatizza il ruolo delle reti di attori nell'attuazione e sostenibilità delle soluzioni che caratterizzano le politiche sia trasversali che settoriali. Piattaforme nazionali come pagoPA e le applicazioni connesse, possono funzionare solo sulla base di una stretta relazione tra attori nazionali, amministrazioni regionali e locali, fornitori privati di servizi (ad es. gli istituti di credito, le compagnie delle carte di credito, ecc.), e utilizzatori, e cioè cittadini e imprese. Ma non solo: le piattaforme si sostengono e si sviluppano solo per grandi numeri, e cioè se sono molti i soggetti collegati ad esse. Ne deriva che i modelli di governance centralizzati e gerarchici non sono utilizzabili per questo modello operativo (in realtà un vero e proprio 'modello di valore pubblico'); in questo senso, gli apparati centrali dello Stato sono configurabili con il ruolo, piuttosto, di 'orchestratore', con gli altri soggetti coinvolti in una relazione interdipendente, seppure con vari spazi di autonomia, che caratterizzano il modello di network governance.

Le direttrici della digitalizzazione

La governance digitale a livello delle città dovrebbe essere declinata a due livelli: uno trasversale e uno specifico per singole politiche.

A livello trasversale, la digitalizzazione implica interventi sull'organizzazione, e sul modo di realizzare e sostenere nel tempo gli interventi. Per punti:

- Competenze specialistiche: mentre in passato si è teso ad esternalizzare le competenze digitali, oggi è necessario potenziare i servizi interni, a partire dal Responsabile della transizione digitale, con compiti rilevanti per assicurare l'avanzamento delle infrastrutture, delle applicazioni; in particolare, deve sostenere la coerenza con le politiche nazionali e il

ruolo all'interno delle reti attive nello sviluppo della digitalizzazione, sia composte da attori pubblici, da centri di ricerca e da fornitori.

- I progetti di digitalizzazione hanno una peculiarità rispetto ai progetti tradizionali: trattandosi di un settore in forte e rapida trasformazione, non hanno termine, ma necessitano di adattamenti continui; le competenze interne sono rilevanti anche per questo fattore.
- Procurement: la digitalizzazione è un ambito a forte innovazione, spesso trainata da start up e comunità di sviluppatori piuttosto che da multinazionali; la fase di procurement deve essere orientata ad attrarre i fornitori più innovativi
- Riutilizzo come pratica principale e adozione dei principi “*Once Only*” e “*Software as a Service*”: molte amministrazioni possono sfruttare, adattandole, le soluzioni sviluppate da altri, nell'ottica del riutilizzo. Un'opportunità possibile attraverso la partecipazione a reti di innovatori, che attraverso molti esempi mostra come, al di là del ruolo dell'amministrazione statale, le innovazioni nelle policy settoriali avvengono a livello locale.

Una serie di politiche specifiche è richiesta, inoltre, per diffondere e sostenere la trasformazione digitale:

- a) L'interoperabilità tra settori e tra amministrazioni: l'adesione al cloud nazionale e alle piattaforme nazionali permette di sviluppare il collegamento diretto con gli utilizzatori finali, il front-end delle amministrazioni, ma non risolve il problema del back-end e cioè del collegamento tra i back-end e cioè le diverse articolazioni organizzative; l'organizzazione a silos è ancora prevalente, nonostante l'esigenza di integrazione tra politiche per affrontare la complessità dei problemi contemporanei e la turbolenza attuale.
- b) La diffusione delle competenze digitali non solo all'interno delle amministrazioni, ma anche tra tutte le categorie di cittadini e imprese, specie quelle più deboli; qui è importante la distinzione tra *digital skills* e *digital literacy*: il primo termine identifica le competenze di base per l'utilizzo dei device e dei software, mentre il secondo termine fa riferimento alle abilità per utilizzare in modo corretto e con pensiero critico i contenuti digitali. In questa direzione, il sostegno alla costituzione di 'comunità telematiche' e di strutture di co-working può favorire questo obiettivo.
- c) La *cybersecurity awareness*: la diffusione nell'utilizzo delle interazioni digitali, dello smart working, dei pagamenti on-line, ecc., pone in primo piano il tema della sicurezza dei sistemi informativi, delle transazioni, della privacy; il periodo contrassegnato dalle tensioni internazionali accresce ancor più questa area della politica di digitalizzazione; si tratta di accrescere le competenze sia tra il personale delle organizzazioni pubbliche, sia tra cittadini e imprese.
- d) Digitalizzazione dei servizi e co-design: le opportunità della digitalizzazione dei servizi per migliorare l'accessibilità di cittadini e imprese, deve essere accompagnata anche dal miglioramento della qualità, sia nei contenuti che nella relazione tra amministrazione e utenti; l'avvio di processi di co-design, ad esempio nella forma di *policy labs*, costituisce una modalità in grado di perseguire questi obiettivi.
- e) Partecipazione: la digitalizzazione apre spazi per sviluppare nuove forme di partecipazione per i cittadini nell'ottica di una democrazia deliberativa in grado di rafforzare i tradizionali processi democratici; gli esempi sono diversi, ma spesso ancorati a modelli non collegati con i reali processi decisionali delle istituzioni.
- f) Trasparenza: oggi è possibile pubblicare dati sull'andamento di politiche e progetti; la costruzione della fiducia con cittadini e imprese passa anche attraverso la trasparenza delle

attività pubbliche. Ma non solo: una politica di open data può essere utile per sviluppare una economia di produzione di servizi per cittadini e imprese, basata sulla rielaborazione di questi dati per migliorare l'accesso a servizi pubblici e privati, come mostrano diverse esperienze relative all'utilizzo del trasporto pubblico, alla scelta di percorsi, ecc.

- g) La politica digitale, una politica integrata: l'esperienza di molte città, sviluppata attraverso il concetto-ombrello di *Smart Cities*, ha mostrato le possibilità di integrare gli interventi di digitalizzazione con politiche di rigenerazione urbana e di riqualificazione dei centri urbani (ad es. i programmi "Città 15 minuti"); di sostegno alla manifattura innovativa (la nuova manifattura urbana) e di aiuto all'introduzione o re-introduzione al lavoro di fasce di popolazione (giovani, oppure over-cinquantenni espulsi dal lavoro a causa di crisi settoriali o cicliche); di supporto alle politiche ambientali e di sostenibilità.

La governance digitale nelle città: alcuni modelli

La politica di digitalizzazione necessita di diversi modelli di governance, in relazione alle caratteristiche degli interventi da attuare. Le variabili chiave da considerare riguardano il livello delle interdipendenze esterne (inter-organizzative) e di quelle interne (intra-organizzative).

La partecipazione a comunità di pratiche, la collaborazione con centri di ricerca e sviluppatori nell'ambito di ecosistemi locali di innovazione, l'avvio di *policy labs* (o *innovation labs*) tra amministrazioni, esperti/professionisti ed anche utenti, offrono la possibilità di individuare soluzioni positive, attraverso una partecipazione attiva ma che *non implica modelli di governance strutturati*; sono le tipiche modalità attraverso cui gli innovatori interni si connettono a brokers e a centri di innovazione (seguendo Granovetter è la strategia della forza dei legami deboli). Diversi sono gli esempi di questo tipo, di amministrazioni locali che hanno adottato pratiche sviluppate da altri, le hanno riadattate ed anche riformulate, sulla base della partecipazione a reti ampie (es. Comune di Padova, sw P@doc).

Grado di interdipendenza all'interno (intra-organizzativa)	Grado di interdipendenza con altri soggetti (inter-organizzativa)	
	BASSA	ALTA
BASSA	1. Comunità di pratiche e relazioni in ecosistemi locali dell'innovazione (<i>Serendipitous networks, policy labs</i>)	2. Governance collaborativa Nell'ambito di network basati su un modello di business (orientato ad un obiettivo specifico) (<i>mission oriented</i>)
ALTA	4. Gerarchia, gruppo interno di lavoro intersettoriale ad hoc	3. <i>Task force</i> di policy (es. agenzie specifiche) e modello di governance collaborative come " <i>government as-a-platform</i> "

Rielaborazione da Di Giulio e Vecchi, 2021.

L'individuazione di soluzioni digitali che implicano lo sviluppo e l'aggiornamento continuo possono da luogo a modelli di governance collaborativa basata su uno specifico modello di business (box 2); in grado di mantenere coesa la rete, in ragione della forte interdipendenza tra i soggetti, poiché i valori prodotti dipendono dalla cooperazione. In questo caso i soggetti possono appartenere a tipi diversi di attori: istituzioni locali e regionali o nazionali, fornitori, centri di ricerca, consulenti, ecc.

L'esempio della rete organizzata per sviluppare, mantenere e diffondere la Piattaforma "Gestione Intersettoriale del Territorio (GIT)", tra Comune di Milano, Regione Umbria e circa 280 altri enti locali, oltre al DAR.

Il box 3 presenta due distinti modelli di governance che caratterizzano processi di digitalizzazione che impattano sulle interdipendenze sia tra organizzazioni che all'interno delle strutture. Le task force e agenzie sono una delle soluzioni più adottate dagli stati nazionali per introdurre e sviluppare la digitalizzazione nel settore pubblico. Le ragioni sono almeno due: la forte connotazione tecnica del personale, che implica l'uscita dai tradizionali regimi burocratici per poter reclutare con retribuzioni adeguate al mercato professionalità specifiche; e, nello stesso tempo, l'esigenza di difendere dagli opportunismi della politica strutture che devono lavorare per un certo lasso di tempo (ed anche sviluppare resilienza nel caso di parziali fallimenti, tipici delle tecnologie digitali). In ogni caso, queste task force (quella italiana introdotta nel 2016, poi nella sostanza sfociata nella spa pubblica pagoPA) hanno un compito rilevante nel guidare una comunità di sviluppatori e realizzare piattaforme digitali e infrastrutture (ad es. cloud nazionale) che richiedono il coinvolgimento attivo della maggior parte se non di tutte le istituzioni e amministrazioni (ad es., oltre a pagoPA e l'infrastruttura che sostiene l'applicazione IO, lo SPID e la CIE, l'Anagrafe Nazionale Residenti, il Fascicolo sanitario elettronico, ecc.).

Infine, il box quattro ha a che fare con l'introduzione di infrastrutture e soluzioni digitali all'interno di una amministrazione; in questo caso, elementi di governance gerarchica sono adeguati per superare le sempre possibili opposizioni al cambiamento; tuttavia, l'esigenza prioritaria attualmente è costituita dal superamento dell'organizzazione a silos in funzione della interoperabilità dei sistemi informativi, dell'adozione di soluzioni digitali per favorire l'accesso ai servizi non solo *users friendly* ma anche co-disegnate con gli utenti, ecc. In questa direzione, la gestione mediante gruppi di lavoro ad hoc interdipartimentali e approcci di co-design costituiscono modalità da perseguire.

MATERIALI

2. AGID Agenda Digitale Italiana. (n.d.). Retrieved from <https://www.agid.gov.it/it>
3. Ansell, C., & Miura, S. (2020). Can the power of platforms be harnessed for governance? *Public Administration*, 98(1), 261–276.
4. Barcevicus, E., Misuraca, G., et al. (2019). Exploring Digital Government transformation in the EU. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
5. Boorsma, B. (2020). Un new Deal Digitale: Oltre le Smart Cities. Come impiegare al meglio la Digitalizzazione al servizio delle nostre Comunità. Community Nova.
6. Breznitz, D., Ornston, D., & Samford, S. (2018). Mission critical: The ends, means, and design of innovation agencies. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 883–896.
7. Cordella, A., & Tempini, N. (2015). E-government and organizational change: Reappraising the role of ICT and bureaucracy in public service delivery. *Government Information Quarterly*, 32(3), 279–286.
8. Di Giulio, M., & Vecchi, G. (2019). Multi-Level Policy Implementation and the Where of Learning. The Case of the Information System for School Buildings in Italy. *Policy Sciences*, 52(1), 119-135.
9. Di Giulio, M., & Vecchi, G. (2021). Implementing digitization in the public sector. Technologies, agency, and governance. *Public Policy and Administration*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1177/09520767211049677>
10. Lips, M. (2020). *Digital Government Managing Public Sector Reform in the Digital Era*. Abington: Routledge.

11. Nesti, G. (2022). Gli Innovation lab: nuovi spazi pubblici per l'innovazione aperta e la sperimentazione digitale. *Rivista di Digital Politics*, 1-2, 53-68.
12. OpenPolis. (2023). Come il Pnrr incentiva la digitalizzazione delle Pa locali. Retrieved from <https://www.openpolis.it/come-il-pnrr-incentiva-la-digitalizzazione-delle-pa-locali/>
13. Plesner, U., & Husted, E. (2020). *L'organizzazione digitale*. Bologna: Il Mulino.

CAPITOLO 4

Monitoraggio delle politiche e valutazione dell'azione pubblica

- Introduzione
- **Sfida 1:** Quali metodi e strumenti per il monitoraggio del PS?
- **Sfida 2:** Quali metodi di valutazione degli impatti delle politiche nel governo di area vasta?
- **Sfida 3:** Perché e come mobilitare il capitale territoriale come risorsa del PS?
- **Sfida 4:** Quali metodi di valutazione degli investimenti pubblici?

Introduzione

La definizione di un sistema di monitoraggio e di valutazione del Piano Strategico è un presupposto fondamentale per l'efficacia stessa del Piano, ossia per la sua reale implementazione.

Ciò significa sicuramente assicurare la realizzazione delle strategie e delle azioni del Piano, ma anche garantire la tenuta del processo di pianificazione strategica nel suo significato di strumento di *governance* territoriale. Per questo motivo *l'attività di monitoraggio*, relativa allo stato di attuazione del piano strategico, e *l'attività di valutazione degli impatti*, che il processo di pianificazione e la realizzazione delle politiche d'intervento previste dai piani comportano, non possono essere scisse. Non è possibile, in altri termini, fare valutazione senza un suo reale aggancio alla fase di monitoraggio. Questo dovrà basarsi su un sistema di indicatori sullo stato di avanzamento delle azioni (che possono essere sia quantitativi che qualitativi) funzionali anche alla fase di valutazione dei cambiamenti che intervengono nel conseguimento di una *vision* (che spesso con le cose monitorate sembrano avere poco in comune)

È su questi due aspetti che l'attenzione va posta per poter individuare strumenti idonei ed efficaci di monitoraggio e valutazione. Il sistema specifico e il metodo potranno cambiare da contesto a contesto, a seconda degli obiettivi prevalenti (e di conseguenza i risultati attesi) che le città attribuiscono al piano strategico (documento di *vision inspired* o di *policy oriented*, costruzione dell'identità o reti di policy, coesione territoriale all'interno o posizionamento territoriale all'esterno, *accountability* dell'ente o del governo di area vasta, ecc.).

Per poter dare indicazioni valide per tutte le città, è utile partire dall'obiettivo madre di ogni processo di pianificazione strategica, valido in ogni contesto territoriale, che si può riassumere in estrema sintesi nell'identificazione di linee di indirizzo e corsi di azione possibili di area vasta e di forme funzionanti di cooperazione intercomunale e territoriale tra una pluralità di soggetti diversi e su diversa scala.

I processi di monitoraggio e valutazione devono essere quindi prevalentemente indirizzati a tenere sotto controllo la validità delle questioni rilevanti (gli indirizzi strategici) e la capacità, da un lato, di mantenere insieme gli enti appartenenti al territorio di area vasta e, dall'altro, di promuovere e gestire relazioni e coalizioni multilivello a geometria variabile. Mentre spesso sarà secondaria la verifica puntuale del raggiungimento delle previsioni formulate dal Piano.

Se il PS costituisce essenzialmente lo strumento per selezionare le priorità e gli investimenti considerati essenziali per lo sviluppo del territorio di area vasta, è fondamentale valutare la capacità di affrontare con efficacia i temi rilevanti e monitorare la capacità di tradurre tali priorità in progetti,

decisioni e realizzazioni. In questo caso il monitoraggio dell'avanzamento e la valutazione degli effetti è molto importante anche per assicurare la solidità della coalizione territoriale, quanto vengono, cioè, mantenuti gli impegni reciproci, quanto vengono declinate le decisioni negli strumenti di programmazione dei comuni e l'effettiva condivisione delle risorse.

Se il **PS è lo strumento per costruire un assetto territoriale a geometria variabile**, il monitoraggio e la valutazione devono concentrarsi sullo sviluppo delle reti di *governance*, di una pluralità di coalizioni (intersettoriali, multilivello, pubblico-privato), sulla capacità di generare i processi innescati, sui meccanismi attraverso i quali tali reti possono essere formalizzate e legittimate.

Ciò di cui le città hanno innanzitutto bisogno è dunque disporre di un sistema che tenga strettamente correlate le fasi di monitoraggio e di valutazione e che queste avvengano *in itinere* (piuttosto che la definizione *ex ante* di indicatori di successo e la loro misurazione *ex post*). Un sistema-processo che continui a rimettere in discussione le ipotesi di base e la loro declinazione operativa, che serva a tenere acceso un dibattito sulle finalità della pianificazione, sui risultati attesi e sui meccanismi di pilotaggio in fase di implementazione.

Un'ultima considerazione riguarda **chi fa il monitoraggio**. In passato per l'elaborazione formale dei sistemi di monitoraggio e di valutazione dei piani strategici di prima generazione le città si sono avvalse di collaborazioni esterne, in genere degli stessi consulenti che hanno accompagnato e che ancora accompagnano la costruzione del piano e/o di rappresentanti delle università locali.

Oggi le città convengono che l'attività di monitoraggio sia sviluppata dalla stessa struttura preposta al processo di redazione e gestione, ma è legittimo ipotizzare che tale attività venga sviluppata con la collaborazione di soggetti esterni, garanti di una certa imparzialità di valutazione.

Le sfide di seguito provano a rispondere a 3 dimensioni fondamentali del processo di monitoraggio e valutazione: la **dimensione metodologica e strumentale** suggerendo set di indicatori di input, di output e di processo sufficientemente flessibili rispetto alla diversità dei contesti e dei processi; la **dimensione strutturale** attraverso l'approfondimento su modelli logici e approcci quali-quantitativi di valutazione delle politiche pubbliche, la **dimensione tecnico-finanziaria** dedicata agli investimenti pubblici. Questo, nell'intento di fornire la cassetta degli attrezzi – in certi casi anche molto tecnica – necessaria a costruire quell'intreccio virtuoso e complementare tra monitoraggio e valutazione che rappresenta una parte strutturale dell'intero processo di pianificazione strategica.

Un approfondimento particolare è dedicato al concetto di **capitale territoriale come risorsa** della pianificazione strategica proprio nell'intento di enucleare l'aspetto fondamentale rispetto a cui traguardare l'impatto della pianificazione strategica e quindi delle politiche pubbliche urbane. Quasi fosse una condizione di successo quella per cui la pianificazione strategica riesce a creare le condizioni per riconoscere e valorizzare il capitale territoriale in un'ottica di coesione, inclusione, sostenibilità e cooperazione territoriale.

Sfida 1: Quali metodi e strumenti per il monitoraggio del PS?

Il sistema di verifica-indicazioni operative

Per capire cosa monitorare e valutare è indispensabile mettere a fuoco e stabilire a cosa si vuole dirigere l'attività di monitoraggio e valutazione. Di seguito si richiamano sinteticamente le funzioni di tale attività, ma è evidente che gli obiettivi particolari e la sua finalità (sia tecnica che politica)

varieranno a seconda degli intenti prevalenti del pianificatore e dell'ente/territorio e dipenderanno altresì dalle caratteristiche prevalenti del Piano Strategico.

- 1) Mantenere costante l'attenzione sulle scelte effettuate: richiamare i soggetti responsabili per la loro realizzazione ad assumersi gli impegni presi, verificare con questi la validità degli interventi nel tempo rispetto agli obiettivi primari, accelerare/attivare processi complessi, sciogliere nodi critici di carattere politico (consenso) ma anche tecnico (economico-finanziario, legislativo, procedurale, ecc.).
- 2) Aggiornare in corso d'opera gli indirizzi: evidenziare le condizioni critiche che limitano l'implementazione delle azioni del piano, verificare l'attuabilità degli obiettivi posti, riorientare le strategie e le scelte laddove è necessario.
- 3) Promuovere la coerenza degli strumenti di programmazione: relativamente alle scelte, strategie e politiche individuate, facilitare il coordinamento e l'integrazione della programmazione locale e sovralocale.
- 4) Costruire l'identità territoriale: farne emergere i vantaggi, favorire il coinvolgimento e la fidelizzazione dei comuni *in primis*, mantenere e gestire il *milieu* territoriale e le coalizioni, legittimare e rafforzare la credibilità del piano quale momento di dibattito alto sulle questioni rilevanti e l'affidabilità dell'ente o enti che ne sono promotori.
- 5) Monitorare lo stato di salute del territorio dell'area vasta: l'impatto delle politiche promosse sul sistema di area vasta e sui sistemi locali, i cambiamenti intervenuti nella *governance* di area vasta, la miglior/maggior governabilità della città intesa come capacità di prendere decisioni rilevanti.
- 6) Disporre di un quadro complessivo di conoscenza del territorio: avere informazioni sufficienti per considerare possibili correzioni e miglioramenti dei processi di sviluppo avviati, disporre di un'analisi della coerenza tra progetti, e un'analisi dei costi/benefici del processo di piano, poter procedere alla revisione annuale del PS.
- 7) Assicurare la visibilità dei risultati raggiunti: favorire l'informazione tra i comuni e gli stakeholders dell'area vasta.
- 8) Promuovere la "co-creazione" e "co-progettazione" per favorire l'innovazione territoriale: mobilitare nuovi soggetti (innovatori sociali, imprenditori civici, attori cognitivi, "city maker") a co-produrre decisioni su grandi azioni di sviluppo che incrociano diversi ambiti di policy e definiscono i progetti quali "zone di scambio"¹⁵, dei campi dove più attori possono trovare conveniente intervenire perché percepiscono di raggiungere i propri obiettivi.
- 9) Costruire l'agenda operativa della CM: strutturare un dispositivo per declinare operativamente gli indirizzi strategici in azioni e progetti, definirne priorità di attuazione, scansioni temporali e costi, vincolabilità degli interventi (rispetto ai comuni appartenenti alla CM) e la relazione con gli altri strumenti di programmazione (locali e sovra-locali)

Indicazioni operative: il sistema degli indicatori

Partendo dalle funzioni gli obiettivi sopra elencate, di seguito si tenta di stilare una serie di indicatori possibili. La lista non sarà esaustiva né completa, ma è sicuramente utile per un quadro su cosa significa "misurare" prodotti, risultati e impatti e come si fa.

1) Indicatori di input

La pianificazione strategica richiede un forte impegno iniziale per essere avviata. Presuppone una volontà forte dell'Ente promotore e del Sindaco in prima persona di avviare e guidare il processo, la volontà dei comuni appartenenti all'area vasta e delle diverse espressioni territoriali di partecipare attivamente al processo, la capacità di organizzazione interna all'ente per condurre il processo e l'intelligenza di capirne il significato sostanziale per non ridurlo a una mera produzione di un atto amministrativo. Presuppone altresì un investimento sul futuro: una conoscenza attenta e capillare del territorio per poter individuare la visione e gli obiettivi unificanti del territorio di area vasta. Per questo possono essere definiti alcuni indicatori di input:

- a) risorse materiali e immateriali: risorse economiche, tecnologiche e organizzative investite, come la predisposizione di una struttura dedicata e il budget assegnato, l'esistenza di prescrizioni metodologiche;
- b) risorse di leadership: misurate dalla promozione del piano da parte del sindaco, dalla sua diretta partecipazione all'avvio e alla costruzione del processo, dalla presenza di figure (come i vertici apicali dell'Ente) con un ruolo di coordinamento, dal coinvolgimento degli organi metropolitani, dalla presenza ai tavoli dei principali attori collettivi e associativi;
- c) risorse di legittimazione: partecipazione al processo di pianificazione strategica da parte della città intesa come attore collettivo: l'avvio, ad esempio, di fori e di arene deliberative cui partecipino i principali portatori di interesse e soggetti consapevoli (stakeholders);
- d) risorse cognitive: creazione di un centro di raccolta e di elaborazione di dati, l'utilizzo di expertise e di consulenza qualificata, la mobilitazione delle università locali, percorsi di formazione per dirigenti dell'ente e degli enti.

2) Indicatori di output

L'output della pianificazione strategica è l'insieme dei risultati conseguiti dal territorio come esito del percorso di pianificazione seguito. I risultati principali possono essere controllati e misurati per fasi, corrispondenti in particolare all'esistenza di:

- a) "diagnostico" che raccoglie un'analisi degli scenari metropolitani, gli indirizzi di sviluppo, le indicazioni di metodo; o da altre forme di rappresentazione dei problemi di partenza e delle questioni controverse (i problemi metropolitani e le issues strategiche);
- b) "documento di visione", che raccoglie le costruzioni di scenari possibili, assi strategici, azioni future elaborate nel corso del processo;
- c) "parco progetti" e/o un'agenda operativa del PS che raccoglie i principali contenuti della fase di progettazione in termini di interventi e azioni da intraprendere;
- d) "struttura di implementazione", che corrisponde alla creazione di un ufficio interno all'Ente, ad esempio, o la scelta di strutture/supporti esterni;
- e) "quadro economico" del piano strategico che indica come si finanziano il processo e i percorsi del Piano;
- f) integrazione degli strumenti finanziari (locali, nazionali ed europei)
- g) messa a coerenza degli strumenti di programmazione (dei comuni dell'area vasta);
- h) innovazione territoriale introdotta con il PS (innanzitutto frutto dell'interazione di soggetti diversi capaci di portare innovazione);
- i) "coesione" del territorio segnalata ad esempio attraverso l'attivazione di collaborazioni intercomunali capaci di collocare l'azione del Piano nella dimensione di area vasta;
- l) economie esterne, economiche e conoscitive, generate dal contributo del privato (economie ulteriori rispetto a quelle stimulate dal livello istituzionale).

3) Indicatori di processo

Il processo è l'andamento della pianificazione nel tempo e nelle sue diverse articolazioni (dalle fasi temporali, partecipazione, *policy making*, ai comportamenti degli attori del territorio, gli strumenti decisionali adottati). Tra i principali indicatori di processo:

- a) durata e fasi del percorso di pianificazione;
- b) partecipazione attiva degli attori territoriali: quanti (*comuni in primis*), e quali (che tipologia di attori), presenza di attori extra e sovra-locali;
- c) rappresentatività territoriale e ruolo delle unioni di comuni/aggregazioni comunali
- d) conflitti insorti nel corso della pianificazione e criticità rilevate;
- e) negoziazioni intervenute e accordi presi, passaggio da forme gerarchico-autoritative a forme concertativo-negoziali;
- f) aderenza a procedimento amministrativo e/o definizione procedure ad hoc (atti amministrativi, regolamenti);
- g) strumenti decisionali adottati, formali e informali (accordi di programma, patti, deliberazioni dei comuni dell'area vasta);
- h) i luoghi delle decisioni: dove sono elaborate e prese le decisioni, le arene nelle quali avvengono i dibattiti sulle priorità da affrontare, vengono articolate le proposte di soluzione dei problemi, vengono raggiunti i necessari compromessi (tavoli di lavoro, conferenze territoriali, organi comunali, fori territoriali);
- i) capacità di "fare cassa": capacità di proporre investimenti per le azioni del piano laddove è necessario strumentarsi finanziariamente (anche attraverso un livello di commitment adeguato)

4) La rete degli attori del PS

La rete di attori e il tipo di relazioni che si sviluppano nel corso della pianificazione strategica tra gli attori del processo è l'unità di analisi principale da indagare per misurare i cambiamenti che intervengono nella *governance* metropolitana. Alcuni indicatori significativi sono:

- a) quali e ruolo dei comuni della CM;
- b) quali e ruolo attori territoriali e dei portatori di interesse/soggetti consapevoli;
- c) attivazione network multilivello (capaci di generare innovazione);
- d) partecipazione cittadinanza quale attore collettivo;
- e) cooperazione inter-comunale e collaborazione orizzontale;
- f) collaborazione tra attori che normalmente non cooperano (o perfino confliggono);
- g) arricchimento nella complessità e nell'articolazione delle relazioni e degli scambi tra gli attori della collettività metropolitana (partenariati ad esempio);
- h) formazione di policy network/policy community (intorno a singole politiche/temi)
- i) formazione di policy issues (intorno a questioni controverse)

MATERIALI

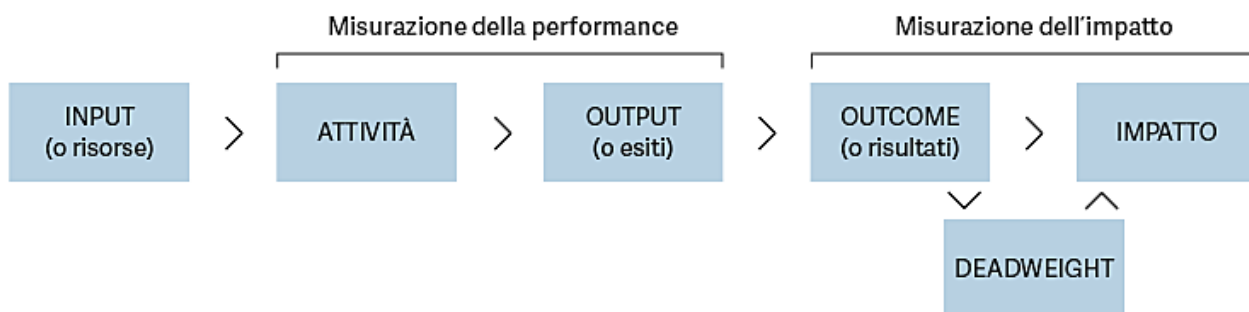
1. Cantieri Analisi e strumenti per l'innovazione – La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori. (2006). Roma.
2. Dente, B., & Melloni, E. (2005). Scenari per il sistema locale. Valutazioni sul Piano Strategico di Torino e sulle prospettive di sviluppo nell'area metropolitana. Amministrare, (3).
3. Dente, B. (2011). Le decisioni di policy: Come si prendono, come si studiano. Bologna: Il Mulino.
4. Pugliese, R. (Ed.). (2007). Monitoraggio e valutazione dei piani strategici. Quaderno 1 Manuale ReCS "Pianificazione Strategica. Istruzioni per l'uso". Firenze.

Sfida 2. Quali metodi di valutazione degli impatti delle politiche nel governo dell'area vasta?

La valutazione di una azione pubblica (politica, programma, servizio) è un'attività analitica, basata sulla raccolta e l'analisi sistematica di informazioni, che utilizza i metodi delle scienze economiche, statistiche e sociali per giudicare gli effetti prodotti dall'azione stessa. Tale attività è finalizzata a rispondere alla domanda "cosa funziona?" e alla domanda "per chi?": se cioè un intervento produce effetti (in media e per specifici gruppi) per le persone e/o i territori alle quali è indirizzato e quanto questi effetti siano vicini agli obiettivi prefissati. Le tipiche domande della valutazione tentano di rispondere sono quelle che chiedono se l'azione pubblica ottiene gli effetti desiderati, evita gli effetti indesiderati, vale quello che costa, serve i beneficiari giusti, si scosta dal disegno originario.

La valutazione, quindi, descrive e quantifica i miglioramenti osservati o i peggioramenti evitati per i beneficiari di un intervento; in generale dovrebbe essere capace di quantificare la differenza tra ciò che è realmente accaduto con l'attuazione dell'intervento e ciò che sarebbe invece accaduto se tale intervento non fosse stato realizzato¹.

Pertanto, per valutare gli effetti di un generico intervento pubblico si deve fare riferimento alla politica/programma/servizio realizzato, non a quella progettata dai decisori e si deve almeno conoscere la popolazione-obiettivo cui è destinato l'intervento, il trattamento o meglio il cambiamento in una condizione e/o in un comportamento che si voleva perseguire, il processo di attuazione dell'azione pubblica, per evidenziarne a posteriori gli eventuali aspetti problematici e le criticità del processo, e gli effetti ottenuti (outcomes), intesi come *differenza* tra ciò che si osserva *in presenza* dell'intervento pubblico e ciò che si sarebbe osservato *in assenza* dell'intervento.



Il modello logico utilizzabile per comprendere adeguatamente il cambiamento è quello della catena del valore dell'impatto (impact value chain), che consente di rappresentare graficamente lo sviluppo di un programma/iniziativa/intervento attraverso il concatenamento di input (risorse), attività, output (esiti), outcome (risultati) e impatti.

Secondo tale modello, gli input sono tutte quelle risorse di diversa natura (denaro, competenze e tempo di individui e organizzazioni, edifici e altri beni fissi come macchinari) impiegate nelle attività, ovvero il lavoro intrapreso utilizzando le risorse con lo scopo di fornire il risultato desiderato (GECES, 2015).

Gli output sono prodotti, beni capitali e servizi risultanti da un intervento, ovvero, i prodotti diretti e tangibili delle attività svolte, visibili nel breve periodo quale risultato dell'intervento. Si tratta di valori fisici quali, ad esempio, il numero dei beneficiari di un certo servizio, la dimensione di un terreno agricolo riqualificato, ecc. Gli indicatori di output misurano, quindi, la quantità (e a volte la qualità) dei beni e dei servizi prodotti dall'organizzazione (output) e l'efficienza di un progetto o di un programma, senza però estendersi all'efficacia dell'intervento (OECD, 1991), senza però

estendersi all'efficacia dell'intervento, che è invece contemplata nei risultati e nell'impatto (GECES, 2015).

Gli outcome sono gli effetti (cambiamenti comportamentali, istituzionali e sociali, benefici o svantaggi, apprendimenti, ecc.) osservabili nel medio-lungo periodo (sopra i 18 mesi) raggiunti o presumibili degli output dell'intervento (azione, progetto, programma). Gli indicatori di outcome misurano, quindi, i risultati intermedi generati dagli output di un programma/progetto/azione, aiutando a verificare che i cambiamenti positivi ipotizzati abbiano davvero avuto luogo (OECD, 1991). Tali risultati vanno quindi oltre la responsabilità dell'azione della singola organizzazione e sono influenzati anche da fattori esterni che devono essere considerati al momento della costruzione degli indicatori (situazione economica e sociale dei beneficiari, eventuali resistenze culturali, ostacoli al raggiungimento degli obiettivi prefissati, ecc.)

L'impatto, infine, viene infatti definito come il cambiamento sostenibile di medio-lungo periodo (esternalità positiva o negativa; primario o secondario) nelle condizioni delle persone o nell'ambiente che l'intervento ha contribuito parzialmente a realizzare, poiché influenzato anche da altre variabili esogene (direttamente o indirettamente; con intenzione o inconsapevolmente). L'impatto viene determinato tenendo in considerazione anche gli esiti dell'analisi controfattuale, ovvero quella valutazione che permette di verificare cosa sarebbe successo in assenza dell'attività implementata dall'organizzazione (cosiddetta deadweight- Commissione Europea, 2003) e, di conseguenza, la causalità tra l'operato dell'organizzazione e l'impatto generato.

In generale per stimare l'effetto di una azione pubblica si può ricorrere a due diverse strategie: l'uso di un sistema gli indicatori, di un indicatore sintetico o un'analisi d'impatto controfattuale.

L'uso di indicatori presuppone la conoscenza diretta della situazione di partenza – o meglio richiede un'analisi di contesto dettagliata con dati socio-economici aggiornati e attendibili riferibili ai principali aspetti del territorio (popolazione, economia, ambiente) – e la scelta di indicatori che siano SMART² - specifici, misurabili, accessibili, rilevanti, tempo-definiti – e QQT –di quantità, qualità e tempestivi. L'uso di tale strategia impone la disponibilità o la costruzione di un'adeguata base informativa, ovvero di buoni sistemi informativi – alimentati soprattutto da archivi amministrativi e da dati statistici ufficiali – da integrare con indagini qualitative ad hoc (interviste, focus group, casi di studio, metodo Delphi, ecc.) che coinvolgono direttamente gli stakeholder³.

Tra gli indicatori utilizzabili per la valutazione si può partire da quelli consolidati a livello nazionale, ad esempio quelli del BES, o sovranazionale, gli SDGS dell'Agenda 2030. Tuttavia, il mero confronto con dati ed indicatori pianificati appare più utile a dimostrare il raggiungimento degli obiettivi attesi dell'azione, ma non a stabilire se vi sia stato un vero cambiamento delle condizioni e contesto iniziali e cosa abbia effettivamente causato il cambiamento osservato né la sua precisa natura, dimensione e soprattutto permanenza nel tempo futuro.

L'analisi controfattuale, invece, consente di valutare empiricamente gli effetti mediante opportuni metodi statistici. In pratica, valuta se i cambiamenti osservati in concomitanza di un intervento siano da attribuirsi causalmente all'intervento stesso e non ad altri fattori concomitanti.

L'**approccio controfattuale** di norma utilizza un gruppo di confronto, composto da individui o comunità in cui l'intervento non è attuato, e uno o più gruppi di trattamento, composti da beneficiari del progetto o da comunità in cui invece viene attuato l'intervento; il confronto tra gli esiti nel gruppo di trattamento e in quello di confronto crea la base di osservazione per determinare l'impatto dell'intervento. Insomma, la valutazione d'impatto intende dimostrare l'attribuzione degli

effetti all'intervento specifico, mostrando a contrario ciò che sarebbe accaduto in assenza di tale intervento. Quando si intende utilizzare l'approccio controfattuale bisogna innanzitutto assicurarsi che sia possibile individuare: le variabili-risultato, rispetto alle quali la presenza di un effetto possa essere verificata con gli strumenti analitici a disposizione; un intervento chiaramente identificabile e circoscritto, il cosiddetto trattamento. Inoltre, è consigliabile prendere in considerazione le risorse (umane, temporali, organizzative, finanziarie) necessarie per costruire e/o reperire gli elementi conoscitivi, la natura dell'intervento oggetto della valutazione, e la tempestività nella decisione di valutare e di utilizzare l'approccio.

Nella sua versione quantitativa, l'approccio controfattuale utilizza metodi che appartengono a due categorie principali: i disegni sperimentali e i disegni non sperimentali. Nei disegni *sperimentali* il gruppo di controllo alternativo viene generato da una selezione casuale; di contro nei metodi *quasi-sperimentali* il gruppo di confronto non è assegnato in modo casuale (abbinamento statistico, disegno della discontinuità, differenza nelle differenze e variabili strumentali). Sebbene le valutazioni d'impatto elaborino e analizzino tipicamente dati quantitativi, queste vanno integrate con metodi di raccolta dei dati qualitativi da utilizzare per ottenere informazioni sia dai gruppi di trattamento che da quelli di confronto.

In estrema sintesi, la scelta del metodo secondo cui effettuare la valutazione dipende dalle caratteristiche del programma/intervento che si intende valutare, dalle specifiche domande che ci si pone, dai soggetti su cui si vuole misurare tali impatti (categorie particolari di stakeholder, comunità nazionale, territorio, ecc.) e dalle risorse (umane, temporali, organizzative, finanziarie) necessarie per costruire e/o reperire gli elementi conoscitivi necessari. Bisogna chiarire che "cosa si va a osservare": ovvero le variabili interessate, obiettivi e risultati di prodotto e di impatto; determinare la misurabilità o quanto meno, la precisa osservabilità (es: programmi di formazione e reinserimento occupazionale) verificare il cambiamento (sulle variabili interessate dal programma e impatti) che si persegue.

MATERIALI

1. Bezzi, C. (2010). Il nuovo disegno della ricerca valutativa. Franco Angeli.
2. Bezzi, C. (2016). Cos'è la valutazione. Un'introduzione ai concetti, le parole chiave e i problemi metodologici. Franco Angeli.
3. Camera dei Deputati, Servizio Studi. (2022). Benessere equo e sostenibile. Roma.
4. Commissione Europea. (2023). EVALSED The resource for the evaluation of Socio-Economic Development. Evaluation guide. Bruxelles.
5. GECES. (2015). Approcci proposti per la misurazione dell'impatto sociale. Sottogruppo GECES sulla misurazione dell'impatto 2014. Commissione Europea. Luxembourg.
6. ISTAT. (2022). Rapporto BES 2022. Roma.
7. Lippi, A. (2007). La valutazione delle politiche pubbliche. Il Mulino.
8. Ministero per le politiche giovanili. (2022). Linee guida per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche. Roma.
9. OECD. (1991). Principles for the Evaluation of Development Assistance. DAC Development Assistance Committee. Paris.
10. Regonini, G. (2001). Capire le politiche pubbliche. Il Mulino.
11. Zamagni, S., Venturi, P., & Rago, S. (2018). Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione nelle imprese sociali. Rivista Impresa sociale.

Sfida 3: Perché e come mobilitare il capitale territoriale come risorsa del PS?

Cosa è il capitale territoriale e perché mobilitarlo?

La maggior parte degli studi elaborati negli ultimi anni dai centri di ricerca delle istituzioni europee (Commissione europea, il Comitato europeo delle regioni, ESPON, Banca europea per gli investimenti) e da altri attori internazionali (come la Banca Mondiale), nazionali e regionali, evidenziano **grandi sfide territoriali** (economiche, sociali e ambientali), accentuate da almeno tre fattori che amplificano le già persistenti disparità e divari territoriali: l'impatto della pandemia di COVI-19; l'esacerbamento degli effetti del cambiamento climatico; il sovvertimento degli ordini mondiali nella gestione delle risorse dovuto alle guerre, come ad esempio quelle legate alla produzione di energia (EU2020-DE, 2020). Gli stessi studi mettono al contempo in evidenza, il ruolo esercitabile dai 'potenziali' che provengono dai territori, anche i più liminali, per ricomporre i divari, migliorare le condizioni di vita in tutti i luoghi e per tutte le persone. Emerge quindi l'urgenza di comprendere le sfide e le opportunità esistenti nei territori al fine di migliorare le politiche territoriali, e più generale di non lasciare indietro nessuno e nessun luogo (Mcann, P. and Soete, 2020; Proietti et al. 2022; Pertoldi et al. 2022).

Ciò richiede risposte politiche con una forte dimensione territoriale e approcci di governance coordinati che riconoscano e utilizzino la diversità e le specificità dei luoghi, le capacità istituzionali e le propensioni a cooperare a e fra diversi livelli istituzionali; una funzione questa propriamente svolta in modo coordinato e strutturato proprio dalla pianificazione strategica [cfr. cap.1].

In questa operazione, acquista un ruolo cruciale il capitale territoriale, quale risorsa da riconoscere, mobilitare e investire nella costruzione di una riposta **place-based** alle sfide correnti [Barca, 2009; Nuova Carta di Lipsia (EU2020-DE, 2020b; <https://futurium.ec.europa.eu/en/urban-agenda/library/new-leipzig-charter-and-implementing-document?language=it>)].

Il **concetto di capitale territoriale** è stato elaborato per la prima volta dall'OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) nel *Territorial Outlook* del 2001 (OECD 2001), ripreso nel 2005 dalla Commissione Europea, successivamente riproposto nella maggior parte dei documenti di indirizzo delle politiche europee sulla coesione territoriale (cfr. https://www.agenziacoesione.gov.it/dossier_tematici/la-nuova-politica-di-coesione-2021-2027/; <https://opencoesione.gov.it/it/>). È stato introdotto nel dibattito italiano, dall'economista Roberto Camagni, in relazione al tema della riforma della governance in chiave territoriale. Nella definizione di Camagni riproposta in varie pubblicazioni, per "capitale territoriale" si intende un insieme di risorse, fattori e asset (naturali e artificiali, materiali o immateriali, di natura pubblica, privata o comune, produttivi o umani, cognitivi, relazionali e sociali), che rappresentano e determinano il potenziale competitivo di un territorio o delle singole regioni e città (Camagni, 2009a;b; 2017).

Le dimensioni del capitale territoriale includono quella ambientale, umana, insediativa, infrastrutturale, cognitiva, relazionale, sociale, produttiva.

Nella definizione di Alberto Magnaghi (2020), autore dell'approccio territorialista per la pianificazione territoriale e le scienze del territorio, il capitale territoriale è l'esito di un processo di costruzione che include il territorio, la comunità e le risorse, un insieme anche definito nella letteratura scientifica di settore come patrimonio territoriale.

Il capitale territoriale riconosce alla dimensione relazionale – tra luoghi e comunità, risorse e comunità –, una centralità sostantiva, evidenziando come esso stesso possa essere l'esito di relazioni di interdipendenza tra specificità territoriali riconosciute e valorizzate nel corso dei processi e del tempo. Inteso in questi termini il capitale territoriale diventa la risorsa centrale della pianificazione strategica quando questa: (1) ambisca a costruire la regia dei processi e dei progetti

di trasformazione del territorio, partendo proprio dalle specificità locali (determinate dai fattori del materiali e immateriali del capitale territoriale); (2) si costituisca quale strumento di engagement di potenziali attori territoriali e opportunità per la costruzione di reti di attori (asset relazionali e cognitivi, di natura pubblica, privata o comune); (3) diventi l'occasione di indirizzamento di forme di governance cooperativa e collaborativa finalizzata alla costruzione di politiche e progetti territoriali. Nel momento in cui il capitale territoriale diventa il perno o la risorsa centrale della pianificazione strategica, questa può rappresentare anche l'approccio metodologico più efficace (con particolare riferimento alle aree medie) per il perseguimento di uno dei due obiettivi della Politica di Coesione Europea [cfr. <https://opencoesione.gov.it/it/>], ovvero dell'obiettivo di Cooperazione Territoriale Europea (CTE). Questo è volto infatti a promuovere la collaborazione tra i territori mediante la realizzazione di azioni congiunte, scambi di esperienze e costruzione di reti tra attori nazionali, regionali e locali, al fine di favorire uno sviluppo economico, sociale e territoriale armonioso e sostenibile. Il capitale territoriale come risorsa della pianificazione strategica potrebbe diventare inoltre una chiave di interpretazione e implementazione del *New European Green Deal* (cfr. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it) e dell'Agenda Territoriale Europea 2030 (cfr. <https://territorialagenda.eu/it/>). Il primo si propone come politica quadro che abbraccia i diversi livelli dell'azione pubblica. La seconda chiede di rafforzare la dimensione territoriale delle politiche settoriali a tutti i livelli di governance e ambisce a orientare la pianificazione territoriale strategica verso il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile definiti dalle Nazioni Unite (SDGs) (cfr. <https://unric.org/it/agenda-2030/>). Entrambi gli indirizzi di politiche incrociano la dimensione territoriale con l'approccio strategico alla governance dei processi e delle risorse.

Come mobilitare il capitale territoriale per il monitoraggio e la valutazione della PS

Il capitale territoriale può diventare una risorsa della pianificazione strategica se mobilitato, ovvero attraverso la messa in campo di un approccio integrato, *place-based (tailored)*, multiscalare e interdisciplinare in grado di attivare conoscenze, capacità istituzionali e propensioni alla capacitazione sociale e istituzionale sui molti fronti di uno sviluppo territoriale sostenibile.

La mobilitazione del capitale territoriale si compone di due momenti fondamentali: attivazione, valorizzazione. Di seguito si riportano alcuni indicatori chiave da verificare o utilizzare nelle diverse fasi di mobilitazione del capitale territoriale e da considerare sia nelle fasi di monitoraggio che in quelle di valutazione del processo di pianificazione strategica.

Attivazione

L'attivazione del capitale territoriale e la sua tracciabilità in azioni politico-istituzionali e progetti rappresentano una delle condizioni di base del monitoraggio di un processo di pianificazione strategica (essendo uno degli obiettivi strutturali del processo stesso), nonché la condizione di valutazione degli impatti della PS. La sua tracciabilità è ancorabile ad alcune operazioni principali di processo della pianificazione strategica:

1. Lo sviluppo e l'attuazione di strategie e investimenti integrati basati sul territorio, attraverso la cooperazione tra politiche di settore, livelli di governo e governance e comunità locali. Lo sviluppo delle 'capacità' a tutti i livelli è particolarmente importante per migliorare l'attuazione partecipativa delle strategie, integrare le visioni e promuovere una transazione giusta e sostenibile.
2. Associare alle azioni 'messe in campo' obiettivi di riequilibrio dei divari territoriali a favore del benessere della società quale prerequisito per aumenti sostenibili a lungo termine degli investimenti, della fiducia sociale e della legittimità politica, del tenore di una qualità della vita dipendente anche dalla qualità dei luoghi (*place prosperity vs people prosperity*).

3. Favorire relazioni positive di interdipendenza tra i luoghi al fine di contrastare la tendenza all'allontanamento che genera divari: concentrazioni di economia versus crescenti disparità, e diseguaglianze, divisioni centro-periferia versus forme di policentricità e riorganizzazione insediativa regionale. In sintesi, favorire: governance multilivello e approcci place-based; coerenza della politica settoriale coordinata; cooperazione tra territori; coesione territoriale.
4. Migliorare la connettività, l'accessibilità e la digitalizzazione.

Valorizzazione

La valorizzazione del capitale territoriale attraverso la pianificazione strategica suggerisce il ricorso a politiche di sviluppo urbano integrato capaci di gestire in modo equo e simultaneo, potenzialità e bisogni rilevanti, anche in coerenza con la Nuova *Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili* per attuare la strategia di sviluppo sostenibile dell'UE, tenendo conto delle condizioni e delle esigenze locali e del principio di sussidiarietà.

Una politica di sviluppo urbano integrato è sostanzialmente un processo di coordinamento tra aspetti spaziali, settoriali e temporali dei settori o degli ambiti più rilevanti delle politiche urbane; si basa sul coinvolgimento degli attori economici, delle categorie interessate e dei cittadini in generale. Un approccio di politica integrata come modalità di valorizzazione del capitale territoriale integrato rappresenta quindi una dimensione chiave del processo di pianificazione strategica e delle sue fasi di implementazione, che si accompagna ad azioni di: 1) mantenimento e rafforzamento della cooperazione a più livelli e con più stakeholders attraverso un efficace sistema di governance multilivello; 2) coerenza delle politiche e disegno della policy e dei meccanismi di finanziamento a supporto delle azioni e dei processi; 3) diffusione di conoscenze e comunicazione; 4) adeguatezza dei meccanismi di attuazione e capacità strategica e amministrativa.

Il processo integrato di monitoraggio e valutazione dovrà quindi articolarsi su questi 4 elementi, trasformandoli in **indicatori di processo**.

Raccomandazioni per la valorizzazione del capitale relazionale possono includere:

- Sostenere e accrescere la resilienza in un territorio attraverso la lettura olistica di diversi fenomeni e il coinvolgimento delle comunità locali, al fine di arrivare preparati ed affrontare diversi tipi di rischi, crisi e shock (ad esempio, crisi finanziarie, disastri naturali, pandemie, conflitti politici, ecc.). In particolare, migliorando la connettività e l'accessibilità ai luoghi e a servizi, rafforzando e diversificando l'economia, promuovendo la conservazione dell'ambiente, l'innovazione e le tecnologie.
- Assicurare l'integrazione e la partecipazione contro processi di isolamento, attraverso percorsi educativi e partecipativi, di accompagnamento lavorativo, di inclusione politica.
- Incrementare gli approcci place-based attraverso la messa in campo di strategie urbane per lo sviluppo sostenibile.
- Sfruttare gli effetti del COVID-19 per accelerare le transizioni verso un'Europa più resiliente, più equa, più verde e connessa. Se da un lato la pandemia ha amplificato disuguaglianze territoriali preesistenti con effetti socioeconomici negativi, dall'altro ha invece prodotto effetti positivi come il miglioramento della qualità dell'aria nei centri urbani, lo sviluppo di infrastrutture digitali e servizi elettronici, l'emergere di nuove modalità e forme di lavoro ecc., che potrebbero introdurre cambiamenti radicali.

MATERIALI

Riferimenti Bibliografici citati

1. Barca, F. (2009). An agenda for a reformed cohesion policy. Report to Commissioner for Regional Policy. Bruxelles, aprile.
2. Camagni, R. (2009a). Per un concetto di capitale territoriale. In Borri, D., & Ferlaino, F. (Eds.), *Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni* (pp. 66-90). Franco Angeli, Milano.
3. Camagni, R. (2009b). Territorial Capital and Regional Development. In Capello, R., & Nijkamp, P. (Eds.), *Handbook of regional growth and development theories* (pp. 118–132). Edward Elgar, Cheltenham.
4. Camagni, R. (2017). Territorial capital, competitiveness and regional development. In Huggins, R., Thompson, P., E. (Eds.), *Handbook of Regions and Competitiveness – Contemporary theories and perspectives on economic development* (pp. 232–244). Elgar, Cheltenham.
5. Mangahi, A. (2020). *Il principio territoriale*. Bollati Boringheri, Torino.

Riferimenti bibliografici suggeriti

1. Boschma, R. (2005). Proximity and Innovation. A Critical Survey. *Regional Studies*, 39(1), 61-74.
2. Bramanti, A., & Salone, C. (Eds.). (2009). *Lo sviluppo territoriale nell'economia della conoscenza: teorie, attori, strategie*. Franco Angeli, Milano.
3. Calafati, A. (2009). *Economie in cerca di città*. Donzelli, Roma.
4. Camagni, R., Capello, R., Cerisola, S., & Fratesi, U. (2020). Fighting Gravity: Institutional Changes and Regional Disparities in the EU. *Economic Geography*, 96(2), 108-136. DOI: 10.1080/00130095.2020.1717943
5. Camagni, R. (2009). Verso una riforma della governance territoriale Area vasta e controllo della rendita fondiaria e immobiliare. In Bonora, P. (Ed.), *Visioni e politiche del territorio. Per una nuova alleanza tra urbano e rurale* (pp. 39-62). Retrieved from: <https://storicamente.org/sites/default/images/downloads/quadterr2.pdf>

Rapporti

1. EU2020-DE. (2020, December 1). *Territorial Agenda 2030. A future for all places*. Germany.
2. EU2020-DE. (2020, November 30). *THE NEW LEIPZIG CHARTER. The transformative power of cities for the common good*. Adopted at the Informal Ministerial Meeting on Urban Matters.
3. OECD. (2001). *Territorial Outlook*. Paris: OECD.
4. Mcann, P., & Soete, L. (2020). *Place-based innovation for sustainability*. Publications Office of the European Union, Luxembourg. ISBN 978-92-76-20392-6. doi:10.2760/250023. JRC121271.
5. Proietti, P., Sulis, P., Perpiña Castillo, C., Lavallo, C., Aurambout, J. P., Batista e Silva, F., ... Woolford, J. (2022). *New perspectives on territorial disparities. From lonely places to places of opportunities*. In P. Proietti, P. Sulis, C. Perpiña Castillo, & C. Lavallo (Eds.), EUR 31025 EN. Luxembourg: Publications Office of the European Union. ISBN 978-92-76-49485-0. doi:10.2760/847996. JRC126033.
6. Pertoldi, M., Fioretti, C., Guzzo, F., Testori, G., De Bruijn, M., Ferry, M., ... Windisch, S. (2022). *Handbook of Territorial and Local Development Strategies*. In M. Pertoldi, C. Fioretti, F. Guzzo, & G. Testori (Eds.), doi:10.2760/57919. JRC130788. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Sitografia

- <https://territorialagenda.eu/it/>
- <https://futurium.ec.europa.eu/en/urban-agenda/library/new-leipzig-charter-and-implementing-document?language=it>
- https://www.agenziacoesione.gov.it/dossier_tematici/la-nuova-politica-di-coesione-2021-2027/
- <https://opencoesione.gov.it/it/>
- https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it
- <https://unric.org/it/agenda-2030/>

Sfida 4: Quali metodi di valutazione degli investimenti pubblici?

La valutazione degli investimenti pubblici è un processo di determinazione dei costi e dei benefici dei progetti per la realizzazione o l'implementazione di servizi (trasporto, sanità e educazione) o di opere che hanno pubblica utilità (infrastrutture, ricerca e sviluppo, etc.) finanziati con fondi pubblici. Tale processo è utile per comparare varie alternative di investimento e misurare l'efficienza e l'efficacia delle scelte adottate, in modo da ottimizzarle data la scarsità delle risorse della spesa pubblica. Tale tensione è in parte collegato alle tensioni finanziarie e alle decisioni di risanamento dei conti pubblici degli anni passati. È anche imputabile al deficit di capacità di elaborazione progettuale e project management di cui ha spesso sofferto e continua a soffrire parte della Pubblica Amministrazione italiana.

Durante la valutazione, l'incertezza è un fattore importante da considerare, poiché l'operatore pubblico non è indifferente all'incertezza e spesso si trova a comparare attività con rendimenti incerti quanto quelle con rendimenti certi. I rischi più comuni che generano incertezza sono legati alla complessità del quadro regolatorio in cui l'asset opera, o al cambiamento del regime fiscale, ma sono anche macroeconomici, finanziari e contrattuali se riferiti all'evoluzione dello scenario economico in termini di variazione dei tassi di cambio, di interesse, di inflazione oppure della domanda. Altri rischi sono invece di natura operativa e si riferiscono a tutti i fattori che possono avere un impatto sulla performance dell'asset in termini di quantità e di qualità del servizio offerto. Rientrano in questa categoria per esempio i rischi tecnologici, di obsolescenza dell'infrastruttura e gli eventi catastrofici naturali. Vi sono poi i rischi di credito off-taker inerenti alla solvibilità creditizia della controparte che acquista il servizio generato dall'asset infrastrutturale, e i rischi ambientali connessi all'impatto derivante da eventi o condizioni ambientali, sociali o di governance che, se si verificassero, potrebbero causare un impatto negativo reale o potenziale sul valore degli asset infrastrutturali. Per far fronte ai rischi di cui sopra, sono state sviluppate nel tempo e ad oggi sono disponibili strumenti di *risk assessment* e soluzioni di mercato per il trasferimento degli stessi a soggetti terzi (i.e. il mercato assicurativo). Tuttavia, queste soluzioni permettono di coprire solo determinati tipi di rischio, pertanto rimettono il problema del loro contenimento ad una attenta valutazione iniziale delle alternative di investimento.

Da anni, il dibattito sui metodi con cui può essere realizzato è florido e ha portato alla proliferazione di strumenti valutativi. La loro adozione dipende dagli obiettivi che il valutatore si prefigge con l'intervento e dai vincoli a cui è sottoposto. A loro volta, i vincoli e gli obiettivi possono essere molteplici e talvolta contrastanti, sia per il valutatore che per altri diversi decisori coinvolti nel processo decisionale. Il metodo più semplice che si possa adottare prevede la valutazione di

alternative di investimento in base al loro valore attuale, calcolato attualizzando il valore atteso dei rendimenti netti ad un tasso di sconto pari al tasso privato appropriato per gli investimenti con rendimenti certi. I rendimenti netti, detti anche flussi di cassa, sono dati dalla differenza tra le entrate (per esempio i ricavi conseguenti alla vendita del servizio e da eventuali sovvenzioni) e le uscite finanziarie (per esempio, i costi connessi alla produzione del servizio, la manutenzione) e saranno calcolati per la vita utile dell'investimento. Tale vita ha una durata che può essere fissata convenzionalmente oppure determinata dalla tipologia dell'intervento o dalla obsolescenza tecnologica. La scelta della alternativa ricadrà su quella che presenta il valore più elevato. Un altro metodo semplice di valutazione prevede il calcolo del Saggio di Rendimento Interno Finanziario che non è altro che il valore del tasso di sconto che annulla il valore attuale calcolato per la vita utile. L'investimento da preferire sarà quello caratterizzato dal tasso di sconto più alto. Entrambi i metodi sono di natura finanziaria e possono essere integrati con valutazioni di tipo economico. I loro obiettivi sono molteplici e differenziati per diversi gruppi di stakeholder che possono essere interessati dall'investimento. Ad esempio, per la realizzazione di una infrastruttura di trasporto terranno conto degli utenti, degli operatori pubblici e dei non utenti, dei loro bisogni, ma anche obiettivi (minimizzazione dei costi di trasporto, massima riduzione dell'inquinamento e della accessibilità, etc.). Data la complessità degli elementi da valutare, questo tipo di metodi si articolano in tre fasi, l'individuazione degli effetti rilevanti per il decisore (o decisori) rispetto agli obiettivi dell'intervento, l'identificazione delle variabili qualitative e quantitative (indicatori di prestazione) rappresentative degli impatti e le stima delle variazioni attribuibili all'intervento e infine il confronto dei piani alternativi sulla base dei rispettivi impatti. Di norma, gli impatti si ottengono calcolando le variazioni dei costi generalizzati per le diverse alternative e per le diverse categorie di stakeholder considerati, oppure andando a valutare le variazioni di stato del sistema economico introdotto dall'investimento (impatto economico, esempio, variazione del PIL o dell'occupazione), sull'uso del territorio (impatto territoriale, variazioni nella ricollocazione di attività economiche o parte della popolazione) o sull'ambiente fisico e l'ecosistema (impatto ambientale, in termini di variazioni dell'inquinamento, per esempio). Parimenti, gli impatti possono essere misurati attraverso indicatori di prestazione (Measures of effectiveness), calcolati in termini differenziali, ovvero di variazioni degli indicatori tra lo stato di Progetto del sistema (P) e quello di riferimento (o Non Progetto, NP), che può essere variamente definito ad esempio: non includere nessuna nuovo intervento (Do-Nothing) o includere gli interventi già decisi e non soggetti a valutazione (Business As Usual, BAU) o includere altre ipotesi di sviluppo del sistema. Poiché gli impatti si possono verificare nel tempo e in modo differenziato, gli indicatori vanno calcolati per diversi periodi, di norma di anno in anno, durante tutta la vita utile dell'investimento. Di seguito, il confronto può essere effettuato in vari modi. I più utilizzati sono l'Analisi Costi-Benefici e l'Analisi Multi-Criterio. La prima da indicazioni sulla convenienza economica del progetto e si compone di diverse fasi. Dopo aver descritto l'intervento, richiede la determinazione dei costi economici di investimento e dei costi economici di esercizio. Nel calcolo, può utilizzare i prezzi di mercato, oppure per i beni che ne sono privi, i costi opportunità che rappresentano il valore attribuito dalla collettività. Determina poi i benefici, interni ed esterni, anche in maniera analoga a quanto descritto in precedenza. Infine, procede al calcolo degli indicatori economici, e in particolare del valore attuale o del saggio di rendimento interno. L'impiego di questa analisi non è esente da critiche. L'utilizzo dei costi opportunità è talvolta arbitraria, tutta la limitazione dell'analisi ai soli effetti monetari ne determina l'incompletezza. Parimenti, gli effetti per i diversi stakeholder non sono comparabili e non è possibile semplicemente effettuare delle compensazioni tra coloro che subiscono effetti negativi con coloro che invece ne beneficiano direttamente. La sua applicazione finisce poi per privilegiare gli interventi economicamente più efficienti e valutare poco accuratamente quelli con obiettivi sociali.

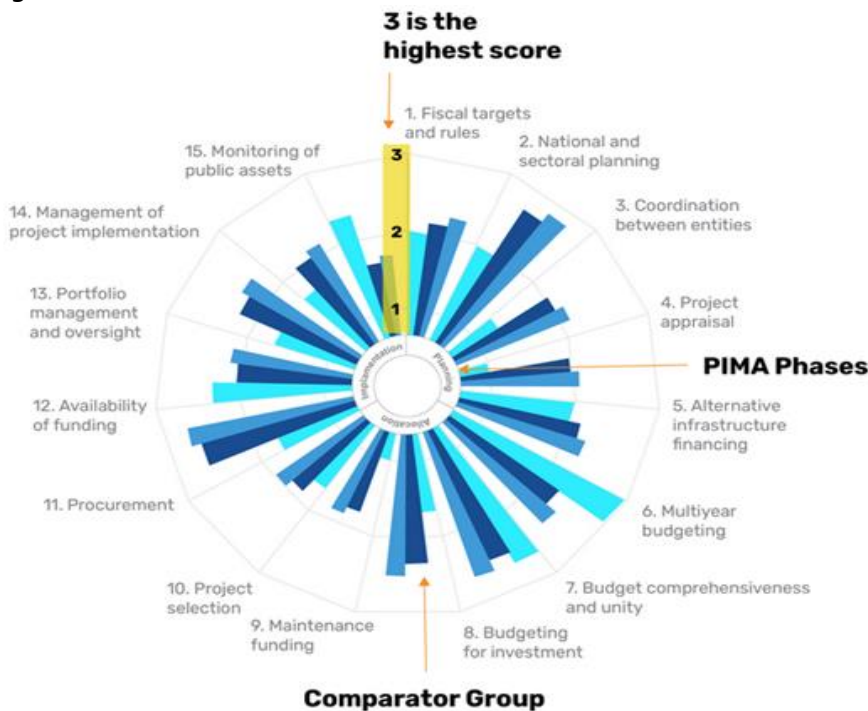
L'analisi Multi-Criterio fornisce una stima degli effetti rilevanti delle diverse ipotesi di intervento (matrice di decisione) e ne promuove un compromesso dei relativi obiettivi. Per il suo funzionamento, serve che gli obiettivi siano preliminarmente trasformati in criteri di valutazione o indicatori di prestazione. Il suo risultato è dato da una matrice decisionale, con un numero di righe pari ai criteri di valutazione e un numero di colonne pari ai progetti alternativi. A ciascun criterio di valutazione è attribuito un peso che ne misura l'importanza relativa. La loro determinazione è rimessa al valutatore che quindi deve esprimere giudizi di valore. Nei quadranti, invece vi è la stima quantitativa o qualitativa dell'effetto dell'alternativa considerata. La scelta ricadrà sull'investimento che comporta il maggior benessere per il valutatore in valore assoluto oppure su quello Pareto-Ottimale perché non ve ne è un altro che migliori il livello di soddisfazione di un obiettivo senza peggiorarne nessuno oppure su quello definibile alternativa di minima distanza perché più si avvicina al progetto ideale.

Lo scorso anno, il Fondo Monetario Internazionale ha sviluppato un sistema di valutazione molto più articolato ed olistico, il Public Investment Management Assessment (PIMA) che va quindi a valutare non tanto i singoli investimenti quanto l'intera capacità amministrativa. Valuta infatti nel dettaglio la pianificazione degli investimenti nel settore pubblico, l'assegnazione degli investimenti ai settori e ai progetti giusti, l'attuazione di progetti di investimento per la realizzazione di beni pubblici produttivi e duraturi. Il metro di giudizio si basa sia sulla forza istituzionale (l'organizzazione, le politiche, le regole e le procedure sulla carta) sia in base all'efficacia (il grado di raggiungimento dello scopo previsto nella pratica o un chiaro impatto utile).

Il PIMA comprende anche una valutazione qualitativa di tre fattori trasversali che spesso influiscono sull'efficacia complessiva della gestione degli investimenti pubblici: (1) il quadro giuridico e normativo, (2) la capacità del personale e (3) i sistemi informatici.

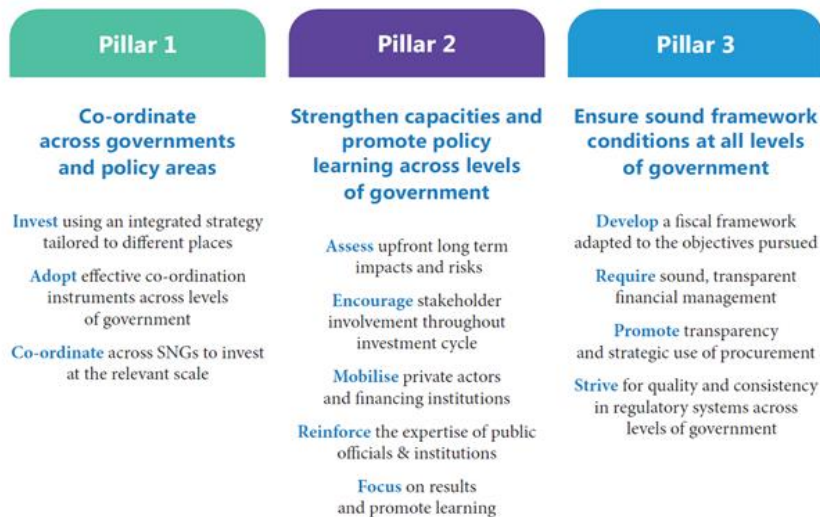
Seppur con gli opportuni adeguamenti, tale modello può essere impiegato non solo per le amministrazioni statali, ma anche per i livelli di governo inferiore.

Fig. Le dimensioni e il sistema di valutazione di PIMA.



L'OCSE ha invece sviluppato l'Effective Public Investment Toolkit per aiutare i governi, anche locali, nel valutare i punti di forza e di debolezza della loro capacità di investimento pubblico. Tale toolkit si compone di 12 raccomandazioni per un efficiente investimento pubblico e richiede la compilazione per ciascuno di essi di una checklist per l'assessment. Di seguito, le caratteristiche ottimali di un buon investimento pubblico. Per ciascuno di essi dovrà semplicemente verificarne la presenza, l'assenza oppure il parziale raggiungimento.

Fig. I principi ispiratori della check list per la valutazione di un progetto d'investimento pubblico secondo l'OCSE.



BEST PRACTICE

Imparare dalle pratiche: La valutazione delle sperimentazioni nel Progetto MediAree-Next Generation city

La valutazione della sperimentazione MediAree poggia su un sistema collaborativo che vede le città pilota protagoniste del dialogo valutativo. Il suo obiettivo non è quello di comparare le performance ottenute e stilare una graduatoria che distingua le città più virtuose da quelle che invece hanno avuto qualche difficoltà aggiuntiva nel realizzare le attività previste. Piuttosto, il suo obiettivo è quello di mettere a sistema, dapprima con la sola città valutata e poi con tutte le altre, le buone pratiche che sono emerse durante la sperimentazione. Per perseguirlo, i valutatori organizzano un momento di scambio e di discussione con i referenti della città pilota. Il dialogo è guidato da una intervista semi-strutturata che si compone di 6+1 blocchi di domanda. Il primo blocco, denominato "Ambito di intervento" contiene domande che vanno ad investigare il problema rilevante e come è stato individuato. Altre domande consentono di ottenere informazioni su chi abbia sollevato il problema e se si sia presentato anche in passato. Lo stesso blocco contiene anche domande molto precise su quale sia l'"ambito di intervento" in senso stretto, ossia il settore in cui la sperimentazione si colloca e la sua coerenza rispetto a strategie internazionali (SDG, UE 21-27) o nazionali (es. obiettivi del PNRR, Rapporto capitale naturale, piano per la transizione ecologica, strategia per la tutela della biodiversità 2030, Piano digitalizzazione PA). Infine, presenta la "lista dei progetti" ideati, progettati ed eventualmente realizzati durante la sperimentazione.

Il secondo blocco di domande vuole indagare lo stato della sperimentazione e tutte le fasi che l'hanno costituita (diagnosi territoriale, documento di visione e strategia, laboratori di coprogettazione, studi di fattibilità dei progetti, strumenti di analisi e di valutazione, formazione, redazione Piano strategico). Alcune domande chiedono se la diagnosi sia stata fatta e quale output abbia portato, oppure se sia stato redatto il documento di visione e di strategia e quali previsioni conteneva. Altre intendono verificare come sono stati realizzati i laboratori di coprogettazione e che esiti hanno dato gli studi di fattibilità dei progetti condotti. Altre ancora vogliono accertare se siano stati adottati strumenti di analisi e di valutazione o come sono stati strutturati i percorsi formativi. Infine, le ultime attestano l'eventuale redazione del piano strategico e le modalità previste per la sua adozione.

Il terzo blocco di domande invece vuole investigare quali siano stati i driver la costituzione dell'area vasta, l'individuazione e la dimensione del partenariato, oltre che la dimensione dello stakeholder group. Rispondendo le città forniscono informazioni importanti sulla capacità del partenariato e dello stakeholder group di rappresentare la dimensione dell'area vasta, oltre che la loro tenuta durante tutte le fasi della sperimentazione. Allo stesso tempo, danno informazioni sul fatto che stiano oppure no definendo un sistema di governance di area vasta e i ruoli dei vari partecipanti, oltre a modalità per promuoverne il coordinamento.

Il blocco successivo vuole chiarire quale sia stato l'approccio alla pianificazione strategica e quindi come venga interpretata ed adottata la pianificazione medesima. Le possibili risposte sono date e sono la vision e l'indirizzo strategico, la governance e la coesione territoriale, il policy design e la riorganizzazione.

Il quinto blocco indaga della partecipazione, ossia le domande relative vogliono comprendere come i comuni, gli stakeholder, i cittadini abbiano partecipato alla sperimentazione, se quanto attuato sia stato inclusivo e quali siano stati gli strumenti per garantirne l'effettività.

Il successivo invece indaga l'organizzazione, ossia la struttura interna (tecnica), quella interna (politica) e la comunicazione verso l'esterno e il monitoraggio.

Infine, l'ultimo blocco induce le città a riflettere specificatamente su quali siano stati i punti di forza e quelli di debolezza della sperimentazione.

Le risposte così ottenute sono state clusterizzate in categorie di risposte, condivise con le città medesime e poi in un evento pubblico durante l'Assemblea Anci 2023.

MATERIALI

1. IFM. (2022). PIMA - Handbook Public Investment Management Assessment. New York: IFM.
2. OECD. (2019). Principles on Effective Public Investment Across Levels of Government. Paris: OECD.
3. Regione Veneto. (2018). La valutazione dei progetti di investimento pubblico - Linee guida. Venezia: Regione Veneto.
4. Senato della Repubblica. (2017). La valutazione degli investimenti pubblici. Strumenti di programmazione e ACB: l'esperienza italiana. Roma: Ufficio di Valutazione di Impatto.
5. Dente, B., & Melloni, E. (2005). Il piano strategico come strumento di governance locale: il caso di Torino. Amministrare, 385.
6. LINK a DOCUMENTO Sperimentazione Sistema di Monitoraggio e Valutazione del Piano Strategico della Città di Bologna. Documento di indirizzo metodologico. Contributo elaborato nell'ambito del progetto ANCI "Metropoli Strategiche", a cura di D. Bazzini e F. Bortolot, gennaio 2020.
7. Cattivelli, V. (2023). Macro-Regional Strategies, Climate Policies and Regional Climatic Governance in the Alps. Climate, 11(2), 37.

CAPITOLO 5

Partecipazione e comunicazione strategica per le politiche urbane e territoriali e la PS

- Introduzione [Il ruolo della partecipazione nella PS]
- **Sfida 1:** Quali metodi e strumenti per ingaggiare gli attori?
- **Sfida 2:** Quali metodi di informazione e comunicazione strategica?
- **Sfida 3:** Quali strumenti di interazione e comunicazione digitale?
- **Sfida 4:** Come promuovere la partecipazione delle Nuove Generazioni?
- **Sfida 5:** Come si costruisce un piano di comunicazione?

Introduzione

Attraverso il Piano Strategico le città intendono trainare la crescita sociale ed economica dei territori. Per far questo è **necessario sviluppare una forte capacità di interrelazione**, sia all'interno del proprio contesto territoriale (con enti, istituzioni, soggetti che operano nell'area territoriale di riferimento) che verso l'esterno (con la Regione, lo Stato, l'Unione Europea, i comuni adiacenti e le grandi città); questo richiede competenze esperte e un accurato lavoro di progettazione del percorso. Si tratta di un coinvolgimento prima di tutto dei sindaci e degli stakeholder rilevanti, che però si dovrebbe estendere anche alla popolazione in senso lato.

Il percorso di elaborazione dei piani strategici, però, non sempre avviene mediante un processo partecipativo pianificato e strutturato. Questo accade in parte per la mancanza di risorse, ed in parte per la scarsa conoscenza delle metodologie partecipative, che sono cosa diversa dalla moderazione di incontri assembleari.

Quando parliamo di partecipazione nell'ambito della pianificazione strategica, la difficoltà principale è **comprendere a cosa ci stiamo riferendo**, perché il termine comprende ambiti e campi d'azione differenti: cooperazione inter-istituzionale, creazione di partenariati, concertazione, consultazione degli stakeholder, democrazia deliberativa, progettazione partecipata, attivazione civica, ecc.

La mancanza di un linguaggio comune, inoltre, produce fraintendimenti persino tra gli esperti del settore, che provengono da ambiti professionali e culturali diversi. Termini quali "co-progettazione" o "mediazione", ad esempio, possono assumere significati diversi a seconda dell'ambito di policy in cui ci troviamo.

Recentemente è stato introdotto nella normativa italiana il **Dibattito Pubblico** obbligatorio sulle grandi opere (art. 22 del Codice dei Contratti Pubblici), che ha visto l'istituzione di una [Commissione nazionale](#), e in tre Regioni italiane (Toscana, Emilia Romagna e Puglia) sono attive da anni specifiche **leggi sulla partecipazione**¹⁶ che cercano di definire principi e modalità d'approccio, oltre che fornire sostegno finanziario e metodologico, ma la sensibilità al tema, in Italia, presenta ancora troppe disparità territoriali, persino all'interno della medesima Regione.

Più che cercare di definire che cosa è la partecipazione, è **utile comprendere quali sono gli obiettivi** che con essa si vorrebbero raggiungere, in particolare nella pianificazione strategica.

La decisione di attivare un processo partecipativo nasce in genere da **due motivazioni**:

3. la convinzione che le scelte pubbliche siano più giuste e più efficaci se nascono coinvolgendo le comunità;

¹⁶ Toscana: Lr.46/2013 Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali. Emilia Romagna: Lr. 3/2010 Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Puglia: Lr. 28/2017 Legge sulla partecipazione. Marche: Lr. 31/2020 Disposizioni in materia di partecipazione all'elaborazione e alla valutazione delle politiche.

4. la speranza che decisioni partecipate possano portare maggior consenso e legittimazione politica.

Nel caso della pianificazione strategica, queste motivazioni sono spesso entrambe presenti ma non va dimenticato che, in questo specifico ambito, la partecipazione è prima di tutto una necessità, perché un piano strategico, pur nascendo dal lavoro di molti esperti ed attori economici e da un forte mandato politico, se vuole diventare davvero “il piano della città”, non può essere costruito senza l’apporto degli attori rilevanti e senza un confronto pubblico.

Ma chi dobbiamo coinvolgere, per raggiungere questi obiettivi?

Se ragioniamo solo in termini logici, gli attori che dovremmo coinvolgere volendo perseguire la prima finalità sono quelli che, con le loro idee e la loro esperienza, possono portare un contributo nel rendere le decisioni migliori o per “dare gambe” ai progetti. Se invece mettiamo al primo posto la legittimazione politica, allora dovremmo puntare ad allargare il più possibile il coinvolgimento, includendo anche i cittadini di ogni età e persino i possibili “oppositori”.

Nel caso dell’elaborazione di un piano strategico, un percorso partecipativo rivolto solo agli stakeholder più rilevanti può rendere le scelte più spedite e più mirate, ma un percorso di coinvolgimento allargato anche a chi abita e lavora nei territori può contribuire a costruire identità, responsabilizzare nei confronti del cambiamento, attivare *empowerment*, generare fiducia nelle istituzioni e nel futuro. Non va, inoltre, dimenticato che **il contributo degli stakeholder può essere molto utile nella identificazione dei rischi**: la loro emersione in fase iniziale è fondamentale per ridurli ed evitare che si manifestino in fase avanzata di progettazione, diventando minacce.

Il nuovo modello di amministrazione introdotto dal **Testo Unico degli Enti Locali** è fondato su nuovo modo di essere e di operare della pubblica amministrazione, basato sulla partecipazione della collettività alla gestione della cosa pubblica. I nuovi rapporti tra pubblico e privato di tipo collaborativo e negoziale, costituiscono condizioni essenziali per poter valutare e inquadrare qualsiasi tipo di modello di sviluppo locale, nonché nel caso specifico del piano strategico.

Inoltre, negli ultimi dieci anni la comunità internazionale ha avviato un percorso di rinnovamento della democrazia in chiave inclusiva mediante il **Progetto [Open Government Partnership](#)**, che impegna i 75 stati aderenti a elaborare Piani d’Azione co-progettati insieme alle organizzazioni non governative. L’Italia ha aderito alla partnership nel 2011 e sta realizzando il **[V Piano d’Azione Nazionale](#)**, che prevede una specifica azione sul rafforzamento della partecipazione della società civile e la costituzione di un Hub nazionale sulla partecipazione. Anche l’**Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)** negli ultimi anni si è interessata al tema della **[partecipazione innovativa dei cittadini](#)**, producendo linee guida e raccogliendo buone pratiche.

Si tratta quindi di cogliere questa opportunità dedicando un po’ di tempo e un po’ di risorse alla progettazione di un percorso partecipativo che accompagni il percorso di elaborazione del piano strategico in ogni sua fase: dall’individuazione degli attori da coinvolgere all’elaborazione condivisa di strategie e azioni, al monitoraggio degli esiti, alla periodica revisione del piano.

Sfida 1: Quali metodi e strumenti per ingaggiare gli attori?

La prima domanda da porsi, prima di decidere quali metodi e strumenti è più opportuno utilizzare, è: *“Quali attori desideriamo coinvolgere?”*.

L’identificazione degli stakeholder e la loro classificazione per categorie è un passaggio indispensabile, perché orienterà la scelta delle metodologie di coinvolgimento e degli strumenti di informazione e comunicazione.

Chi sono i “portatori d’interesse” di un piano strategico?

Sicuramente gli enti e le istituzioni, gli imprenditori locali (anche quelli futuri), le realtà associative, i cittadini, le giovani generazioni, ma anche la comunità internazionale (per creare reti) e i city users. Per “attori” di un piano strategico, di solito si intendono “*gli stakeholder mobilitati sulla realizzazione delle azioni e interrogati dalla visione*” (Calvaresi¹⁷) ma il panel può essere più o meno ampio a seconda del [modello di piano](#) che si intende adottare.

Esistono moltissime **metodologie che possono guidarci nella stakeholder analysis**, quasi tutte sviluppate nell’ambito del business per sviluppare strategie aziendali. Le più diffuse classificano gli attori in base alla loro influenza, interesse per il progetto e disponibilità a partecipare.

Gli stakeholder posso essere suddivisi anche come “interni al progetto”, ovvero quelli che possono fornire un contributo diretto al progetto, e stakeholder esterni, che sono fuori dall’organizzazione ed elaborazione del progetto ma hanno comunque un’interesse in quanto destinatari degli interventi o delle possibili ricadute (positive o negative). Non bisogna dimenticare, però, che queste metodologie sono nate in ambiente imprenditoriale ed hanno un approccio di tipo “utilitaristico”; un ente pubblico dovrebbe applicarle affiancandole con un ragionamento improntato all’inclusività e giustizia sociale.

Posizioni, aspettative e interessi dei diversi attori sono indagati mediante un’analisi della rassegna stampa o attraverso interviste svolte da facilitatori esperti, utili anche per individuare ulteriori soggetti da coinvolgere.

Il processo di coinvolgimento degli stakeholder si svolge normalmente mediante tre passaggi:

- 1) identificazione degli stakeholder;
- 2) esplorazione del loro interesse e capacità di influenza e classificazione (es. molto interessate e molto intraprendenti; molto interessate ma meno intraprendenti; meno interessate e molto intraprendenti; meno interessate e meno intraprendenti);
- 3) condivisione con gli stakeholder del processo di coinvolgimento e avvio degli incontri.

Come comprendere gli stakeholder e le loro aspettative riguardo al progetto

Alcune domande utili da porsi o da usare come traccia per un’intervista ad un attore strategico:

1. *Cosa lo spinge ad interessarsi al progetto?*
2. *Qual è il suo livello di interesse per il progetto?*
3. *Qual è il suo attuale grado di comprensione del progetto?*
4. *Cosa sta cercando di ottenere dal progetto?*
5. *Può trarre vantaggi dalla non realizzazione del progetto?*
6. *Il suo contributo è determinante per la riuscita del progetto?*
7. *Può essere influenzato da altri attori?*
8. *Può influenzare o coinvolgere altri attori?*
9. *Può influenzare l’opinione pubblica?*
10. *Come vorrebbe essere coinvolto nel progetto?*

La classificazione degli attori è un aspetto strategico ma molto delicato: per farlo si può cercare di indovinare a partire dalle informazioni di cui si dispone o, meglio, chiedendo direttamente agli interessati. Nel primo caso si rischia che i pregiudizi portino a conclusioni errate, mentre nel secondo il rischio è che gli intervistati forniscano risposte reticenti o non sincere. Si tratta di una fase delicata che di solito viene affidata a facilitatori terzi esperti, capaci di “mettersi nei panni” degli interlocutori per comprendere i loro bisogni esplicito ed impliciti e di organizzare al meglio tutte le informazioni disponibili.

¹⁷ C. Calvaresi “Modelli di pianificazione strategica” Contributo in qualità di esperto del Progetto Metropoli Strategiche, 2020. Scaricabile al link: <https://metropolistrategiche.it/i-modelli-di-piano/>

Il risultato delle attività di identificazione e classificazione termina con la **creazione del registro degli stakeholder** che contiene, oltre alle informazioni anagrafiche identificative, informazioni valutative (es. interesse, aspettative, potere, influenza ecc.), l'assegnazione del grado di rilevanza e della strategia di gestione. Il documento, da gestire con cura poiché contiene dati sensibili e riservati, dovrà essere periodicamente aggiornato perché nel corso del tempo gli stakeholder potrebbero cambiare o variare le loro posizioni.

Metodologie per il coinvolgimento

Le forme e gli strumenti di coinvolgimento dovranno essere messi a punto rispetto agli obiettivi prevalenti che si vogliono raggiungere attraverso l'attivazione del percorso partecipativo. E di solito questi sono di varia natura, ma complementari e intrecciati tra loro. Di seguito si indicano quelli principali.

Partecipazione per costruire cooperazione inter-istituzionale

Per promuovere la cooperazione inter-istituzionale sarà innanzitutto necessario un ruolo forte di regia, il coinvolgimento dei sindaci e dei principali stakeholders, il coinvolgimento dei responsabili dei diversi uffici mediante incontri in plenaria e gruppi di lavoro intersettoriali, la messa a punto di un "sistema di monitoraggio partecipativo" come modello di lavoro interno che coinvolge tutti i servizi nella condivisione del metodo, nella raccolta dei dati e nella validazione delle rielaborazioni effettuate.

Può essere di grande sostegno la creazione/esistenza di una struttura permanente di co-pianificazione territoriale quale centro aggregatore di conoscenza e progettualità condivisa, con l'obiettivo precipuo di rafforzare la collaborazione istituzionale e la partecipazione degli altri attori sociali per migliorare la capacità di co-progettazione e giungere ad una definizione condivisa dei contenuti del Piano Strategico. Altro strumento di grande utilità è quello della cabina di regia composta da tecnici e politici, e se possibile dotata di un comitato scientifico di esperti che aiutino a orientare le decisioni e che abbiano al tempo stesso una funzione di "moderatori" della discussione.

Alcuni suggerimenti operativi

Gli incontri che mirano a coinvolgere molti attori istituzionali dovranno essere programmati con largo anticipo e ben strutturati, al fine di renderli il più possibile produttivi ed efficaci evitando lunghi interventi istituzionali. In questi percorsi un elemento che determina il successo è l'assegnare ai sindaci il ruolo di "animatori territoriali", così come svolgere gli incontri nelle diverse aree geografiche del territorio compreso nell'area vasta.

Per rendere più interattivi gli incontri è possibile utilizzare app e piattaforme *cloud based* al fine di ottenere feedback da parte dei partecipanti che, utilizzando i loro smartphone, possono rispondere a domande, votare in tempo reale, produrre *word cloud*, reazioni ed altro.

Per stimolare la concentrazione dei partecipanti e la messa a fuoco dei temi può essere utile anche prevedere un supporto di facilitazione visuale o *graphic recording*, che permette di sintetizzare e ciò che viene detto appuntandolo con illustrazioni e parole chiave su grandi cartelloni colorati, in modo da produrre un'unica grande immagine finale.

Se gli incontri sono finalizzati a costruire strategie o decisioni condivise è quasi indispensabile utilizzare tecniche partecipative strutturate basate sulla costruzione di scenari (es. *EASW*, *action planning*, *Search Conference*, *Metaplan*) o sulla stimolazione dell'intelligenza collettiva (es. *World Cafè*, *Open Space Technology*, *Creative problem solving*).

Per allargare e consolidare il coinvolgimento può essere inoltre utile prevedere un *Town Meeting* che chiami a raccolta tutti gli attori del territorio e faccia emergere una dimensione diversa, capace di attivare azioni di sviluppo e percorsi di co-decisione. Si tratta di un evento che implica un'organizzazione importante e un servizio di facilitazione, poiché di solito dura diverse ore alternando sessioni in plenaria e momenti di lavoro a gruppi, ma che genera identità e senso di responsabilità offrendo una rappresentazione dell'agire collettivo per una causa comune.

Tutte queste metodologie possono essere adattate alla modalità online o ibrida mediante l'impiego di piattaforme e lavagne interattive, che permettono di annullare le distanze anche se a volte rendono il coinvolgimento più distratto e meno efficace.

Il coinvolgimento della struttura amministrativa

Il Piano Strategico dovrebbe essere anche occasione per promuovere iniziative di coinvolgimento della macchina amministrativa, al fine di rafforzare la capacità organizzativa e le competenze necessarie a svolgere le nuove funzioni di regia e promozione dello sviluppo territoriale.

Ciò può avvenire con l'attivazione di percorsi partecipativi interni organizzati con modalità di lavoro che permettano un confronto tra diverse aree e tra i diversi livelli funzionali al fine di identificare obiettivi comuni e costruire un programma di attività future. Tali percorsi necessitano spesso di un supporto esterno di esperti in processi partecipativi, affinché i partecipanti siano stimolati (es. attraverso metodologie basate sulla *gamification* o il *role playing*) ad "uscire dalle cornici" della routine quotidiana e a sospendere momentaneamente le gerarchie, così da poter valorizzare tutte le competenze a disposizione. Tali azioni possono diventare veri e propri percorsi formativi che contribuiscono al rafforzamento di legami funzionali, all'efficienza e semplificazione di specifici passaggi procedurali, all'innovazione amministrativa, all'apprendimento di tecniche di mediazione e negoziazione e, più in generale, alla diffusione di un comune sentire rispetto al ruolo di enti o aggregazioni di area vasta che possono giocare un ruolo decisivo nella costruzione di politiche territoriali sostenibili e innovative.

Il coinvolgimento degli stakeholder economici e sociali

I processi di pianificazione strategica cercano di coinvolgere fin dall'inizio, accanto ai sindaci e alle Istituzioni, i rappresentanti delle categorie economiche, le imprese e gli stakeholders del territorio. L'ufficializzazione del coinvolgimento con la costituzione di un organismo rappresentativo (come ad esempio un Forum) o anche un Regolamento per la partecipazione, ha dei vantaggi sul lato dell'*engagement*, perché responsabilizza sia la parte politica sia i soggetti invitati, ma ha lo svantaggio di burocratizzare il procedimento (inviti via pec, procedure per l'ammissione di nuovi soggetti, ecc.).

Il coinvolgimento degli stakeholders è complicato, anche perché tali soggetti sono dotati di protagonismo e capacità progettuale ma a volte non sono molto disponibili alla condivisione e tendono ad interpretare la partecipazione come una sorta di call per promuovere i propri progetti o ottenere vantaggi. Quando si vogliono coinvolgere questi soggetti è indispensabile avere una regia politica autorevole e interessata ma anche individuare una figura di coordinatore: solo così diventa possibile mediare gli interessi; far aggregare i progetti dei singoli in filiere e cluster tematici; stabilire indici di premialità per i progetti che aggregano più attori, ecc.

Anche in questo caso, se l'obiettivo del coinvolgimento non è solo quello di raccogliere idee e progetti ma si vuole arrivare a costruire strategie e azioni condivise, può essere utile utilizzare tecniche partecipative strutturate (v. suggerimenti operativi sulla cooperazione inter-istituzionale).

Il coinvolgimento dei cittadini

L'aspettativa di un piano strategico è anche quella di far emergere il potenziale di innovazione che può essere volano per strategie di sviluppo sostenibile dei territori. Ma se vogliamo attivare nuove filiere e nuove vocazioni, processi di sviluppo di aree interne, turismo dolce, riuso di contenitori e beni demaniali, scuole innovative, mobilità sostenibile e così via, siamo sicuri che il coinvolgimento dei tradizionali stakeholder sia sufficiente? Siamo sicuri che le associazioni di categoria rappresentino anche i giovani e le loro nuove professioni (innovatori, startupper, artigiani digitali, influencer...), gli infiniti nuovi lavori che ancora non hanno sindacati o rappresentanze? E i cittadini o i city users che vivono il territorio, non potrebbero portare punti di vista e contributi preziosi?

Il coinvolgimento dei cittadini permette di costruire intorno al Piano Strategico identità e senso di responsabilità ma non è semplice da gestire, poiché richiede grandi energie e capacità progettuali.

Il percorso, in questo caso, deve essere strutturato con regole chiare e trasparenti, perché non diventi caotico e dispersivo. Se aprire un forum online o una raccolta di contributi può diventare molto impegnativo, perché poi è necessario leggerli tutti, aggregarli e dar loro riscontro, si può optare per dei semplici questionari online, che pur offrendo un basso livello di interazione (scelta tra diverse risposte precostituite) consente di raggiungere grandi numeri. Altri strumenti di coinvolgimento molto efficaci, sebbene più costosi, possono essere i “laboratori urbani”: luoghi dove gruppi di cittadini rappresentativi dei diversi punti di vista sono periodicamente coinvolti, con tecniche strutturate di facilitazione, nell’elaborazione di strategie e progetti. È bene tener presente che, se il coinvolgimento dei cittadini prevede il metodo della “porta aperta”, è facile che partecipino solo gli habitués degli incontri pubblici. Se invece si mira ad avere un panel rappresentativo dei diversi punti di vista del territorio, i partecipanti dovrebbero essere individuati mediante campionamenti casuali e stratificati, sull’esempio delle Citizen Assemblies. Le tecniche di coinvolgimento, anche in questo caso, devono essere facilitate e ai partecipanti vanno fornite preventivamente informazioni chiare sui temi in discussione, affinché possano intervenire in modo pertinente.

Il coinvolgimento dei cittadini può essere molto utile per costruire un’identità territoriale, e per far questo sono state anche ideate tecniche apposite, come ad esempio le Mappe di Comunità o *Parish Maps*.

Il coinvolgimento degli “innovatori sociali”

Sul coinvolgimento dei cosiddetti “innovatori sociali” c’è una crescente attenzione, volta a stimolare i processi di *social innovation* finalizzati in particolare a supportare i giovani e sostenere la nascita di imprese in grado di rispondere a bisogni sociali emergenti in campi diversi (educazione, lavoro, mobilità, qualità della vita, salute, inclusione sociale); a sostenere la sperimentazione di nuove soluzioni imprenditoriali e nuovi modelli di business; a favorire la trasformazione di idee innovative in servizi, prodotti, soluzioni in grado di creare valore economico e sociale; a stimolare l’attivazione di corsi di formazione per migliorare le competenze degli aspiranti e neo imprenditori.

È utile in questo senso prevedere azioni di mappatura dell’ecosistema locale in collaborazione con i soggetti attivi sul tema della creazione di impresa e delle start up, per definire una strategia condivisa di comunicazione e coinvolgimento. L’azione può essere supportata dalla costituzione di organismi o “agenzie per l’innovazione” che operino per rendere il territorio più attrattivo, attivando anche Reti di cooperazione internazionale. Non va però dimenticato che l’innovazione può nascere anche dal basso e che gli innovatori possono essere individuati anche tra i soggetti che operano nei quartieri più sfortunati e periferici. Inoltre, può essere intercettata l’innovazione che emerge dal basso non solo nell’ambito urbano ma anche nel mondo agrorurale.

Le tecniche di coinvolgimento, nel caso degli “innovatori sociali”, dovrebbero essere più libere e autogestite (es. Bar Camp, Co-design, Design Thinking).

Sfida 2: Quali metodi di informazione e comunicazione strategica?

Qual è la funzione della comunicazione strategica in un processo partecipativo territoriale?

“La comunicazione è la variabile da cui dipendono politiche pubbliche inclusive: senza dialogo e partecipazione, senza una comune visione del mondo, senza uno scambio di idee, competenze e risorse, in una parola senza comunicazione non si abbattano le barriere che circondano i luoghi della decisione. E, di conseguenza, non si conoscono le decisioni e non si assumono responsabilità condivise per attuarle” (Franceschini, Levi 2005, 21).

In un processo partecipativo che riguarda le trasformazioni urbane o territoriali la comunicazione strategica **non è un passaggio neutro di informazioni** ma un'attività interattiva fondamentale e complessa che coinvolge il pensiero, l'immaginazione, le emozioni e la fiducia, al fine di costruire identità e desiderio di cambiamento. Per "comunicazione strategica" si intende, infatti, una **comunicazione orientata ad ottenere un determinato risultato**, ovvero un percorso di azioni di comunicazione coordinato e pianificato che accompagna tutte le fasi del processo.

La comunicazione strategica può contribuire a generare fiducia, speranza, visione, ma per essere convincente ed efficace non dovrebbe mai essere elusiva, o ancor peggio ingannevole, e dovrebbe essere continuativa. Un piano di interventi complesso può infatti incontrare imprevisti e ritardi, ma se si è mantenuto vivo un **canale di comunicazione tempestiva e trasparente** sarà possibile rimediare alla sensazione sfiducia che cittadini e stakeholder provano quando gli esiti dei percorsi tardano ad arrivare.

Il ruolo della comunicazione nelle diverse fasi del processo partecipativo

PRIMA: informa sull'avvio del percorso, i tempi, il calendario degli incontri; informa sull'oggetto del percorso (la posta in gioco); informa sull'importanza del partecipare (obiettivi); informa su come è possibile partecipare (canali e modalità); motiva a partecipare.

DURANTE: fornisce informazioni per partecipare in modo pertinente (es. sito internet, quaderno informativo, brochure); informa sull'avanzamento e i primi risultati del percorso, rivolgendosi sia agli attori coinvolti sia alla città in generale; informa su dove si possono trovare materiali e documenti; informa sulla possibilità di aggiungersi al percorso; invita eventuali target mancanti; corregge eventuali incomprensioni, notizie false o strumentalizzazioni.

DOPO: informa sugli esiti del percorso partecipativo; informa su come questi hanno orientato le scelte e sul perché alcuni esiti non sono stati presi in considerazione; riconosce e gratifica la partecipazione; informa sull'avanzamento della realizzazione delle scelte; mantiene i rapporti, le partnership e le reti attivate; accompagna la fase di cantiere per alleviare i disagi.

Il piano di comunicazione di un processo partecipativo è uno strumento per programmare le azioni di comunicazione durante un arco temporale definito. Di norma contiene indicazioni su:

- **Perché** comunichiamo: finalità e obiettivi delle azioni di comunicazione
- **A chi** comunichiamo: i pubblici ai quali vogliamo (o dobbiamo) comunicare
- **Cosa** comunichiamo: i contenuti della comunicazione
- **Come** comunichiamo: gli strumenti, i canali i linguaggi con cui scegliamo di comunicare
- **Chi** comunica: gli attori della comunicazione (interni o esterni)
- **Quando** comunichiamo: fasi e cronoprogramma delle azioni di comunicazione
- **Quanto** ci costa: spese, risorse, fornitori

Strategie di comunicazione per l'engagement

Non basta uno slogan azzeccato per produrre fiducia e desiderio di partecipare: per promuovere processi di coinvolgimento inclusivi ed efficaci le istituzioni dovrebbero **puntare sulla costruzione e condivisione di conoscenze**, rendendo i cittadini "ben informati" e in grado di poter dibattere anche su problemi complessi, offrendo un contributo costruttivo alla loro risoluzione. Questo comporta anche la traduzione dei linguaggi e dei progetti tecnici in stile divulgativo, in modo da rendere le informazioni accessibili anche ai "non addetti ai lavori".

La partecipazione richiede un diverso modo di comunicare: non più top down ma tra pari. La capacità di **comunicare un senso di orizzontalità e rispetto reciproco** è determinante per il successo di un processo partecipativo poiché può contribuire a generare fiducia.

La strategia di comunicazione per un processo partecipativo non dovrebbe essere troppo "generalista" o "telegrafica" ma dovrebbe avere **approccio proattivo e dialogico**, che miri ad

attivare flussi comunicativi dall'Amministrazione verso i cittadini e viceversa. Gli obiettivi delle strategie variano in riferimento alle tre fasi del processo:

PRIMA > strategia di comunicazione per l'engagement, che punti sull'emotività, sul suscitare interesse e protagonismo, senso di appartenenza, mobilitazione.

DURANTE > strategia di comunicazione per la costruzione di fiducia, che punti sulla precisione, trasparenza, tempestività, riconoscimento, rispetto, onestà, capacità di risposta.

DOPO > strategia di comunicazione per la rendicontazione e il monitoraggio, che punti sulla rendicontazione, sincerità, argomentazione, tempismo della risposta, efficacia, impegno politico.

L'importanza di comunicare la rendicontazione degli esiti

La restituzione degli esiti dei percorsi di coinvolgimento è un momento molto importante a cui dovrebbero essere dedicate specifiche azioni di comunicazione. È fondamentale riassumere le proposte che sono emerse, valorizzarle e soprattutto far capire come hanno contribuito alla formazione delle decisioni. Quando le domande di un processo partecipativo sono ben poste, quando chi lo facilita riesce a stimolare un confronto sui contenuti e non solo sulle prese di posizione, i risultati di solito vanno ben oltre le aspettative e questo ha bisogno di una "gratificazione" attraverso le strategie comunicative. Se invece gli esiti del percorso vanno in direzione diversa da quella auspicata dagli amministratori, a maggior ragione sarà necessario prevedere strategie di comunicazione finalizzate a produrre motivazioni argomentate.

La comunicazione interna

La comunicazione strategica può anche favorire la gestione delle relazioni interne. I processi partecipativi sono destinati a produrre impatti importanti all'interno dell'organizzazione, perché mettono in discussione le sedi e i criteri decisionali tradizionali, è quindi molto importante che tutta l'organizzazione venga coinvolta nel percorso e venga resa consapevole dei risultati e dell'efficacia delle decisioni prese.

Checklist per valutare le azioni di comunicazione

PRIMA > La comunicazione informa sulle finalità, sull'oggetto (la posta in gioco), sui tempi; sulle modalità? Il linguaggio è chiaro, rispettoso, inclusivo (cultura e genere), vicino, motivante?

DURANTE > Quante persone sono venute rispetto a quante (anche target particolari) avrei voluto coinvolgere? I contenuti della comunicazione sono stati compresi?

DOPO > Gli esiti del percorso partecipativo sono compresi? È compreso come hanno influito sulle scelte? I partecipanti si sono sentiti valorizzati e gratificati? È accresciuto il livello di informazione dei partecipanti e della PA? Si è prodotta innovazione negli strumenti e nelle procedure di comunicazione esterna e interna?

Checklist per valutare l'impatto della comunicazione

SUI PARTECIPANTI > La comunicazione invoglia a partecipare? Invoglia a collaborare? Invoglia a cooperare? Responsabilizza? Valorizza? Crea identità? Gratifica? Arricchisce il linguaggio? Coinvolge anche i non partecipanti? Diffonde apprendimento?

SUL PROCESSO > La comunicazione produce una partecipazione più informata e responsabile? Genera un flusso di relazioni e scambi? È flessibile? Aiuta a gestire imprevisti e contrattempi?

SULL'ORGANIZZAZIONE > La comunicazione individua linguaggi nuovi? Crea relazioni interne? Crea innovazione negli strumenti? Arricchisce le informazioni? Genera apprendimenti?

Checklist per valutare il piano della comunicazione

IDEAZIONE C'è raccordo tra i tempi previsti per le attività di comunicazione e i tempi previsti dal processo partecipativo? È stato previsto un coordinamento con le attività di comunicazione di altri percorsi partecipativi o progetti che chiamano i cittadini? Sono stati previsti più strumenti partecipativi (combinazione online, off line, social media)?

PROGETTAZIONE È stato definito un Piano delle attività di comunicazione? Sono stati previsti strumenti per invitare i soggetti deboli o svantaggiati? Si è attivato un sito web, strumenti per la comunicazione online e social? Si sono predisposti strumenti e indicatori di monitoraggio? È presente almeno una risorsa dedicata alla comunicazione (e per aggiornamento web social) per tutto il percorso?

ATTUAZIONE Dopo ogni incontro - e prima di quello successivo - sono realizzati, inviati ai partecipanti e pubblicati i relativi verbali? Si realizzano materiali di approfondimento da divulgare durante gli incontri e da pubblicare online? Si pone attenzione all'utilizzo di un linguaggio non tecnico? Si è realizzato un glossario? Si è risposto per tempo a eventuali richieste di informazioni, segnalazioni di imprecisioni o mancanze? Il gruppo di lavoro riesce a incontrarsi periodicamente? CONCLUSIONE I risultati e le ricadute del percorso (contributi accolti) sono stati comunicati ai partecipanti e alla città? Sono state realizzate iniziative e/o strumenti di comunicazione per valorizzare/gratificare la partecipazione e l'impegno dei cittadini? Sono stati individuati strumenti per comunicare la valutazione del processo?

BEST PRACTICE

Processi partecipativi delle Città Metropolitane alla prova

Le pratiche messe in campo dalle Città metropolitane, anche a seguito delle sperimentazioni avviate con il progetto Metropoli Strategiche di ANCI, mettono in evidenza esperienze sorprendenti e innovative, che possono costituire esempi interessanti anche per le altre città metropolitane e non.

In primo luogo, le CM si sono dovute porre la questione di chi coinvolgere. I soggetti generalmente coinvolti sono i componenti della Conferenza Metropolitana, ovvero tutti sindaci del territorio, ma in molti casi anche gli stakeholders intesi come rappresentanti di istituzioni, enti, categorie e parti sociali. Più rari sono stati, finora, i tentativi di coinvolgere i cittadini non organizzati e i giovani.

Per attivare processi partecipativi Bari e Reggio Calabria hanno individuato **risorse** da dedicare alla partecipazione all'interno dei fondi del PON Metro dedicati alla progettazione, altre, come ad esempio Bari, Reggio Calabria e Messina, hanno chiesto specifiche figure professionali di supporto all'interno delle risorse del progetto Metropoli Strategiche.

Tra gli **strumenti attivati**, oltre a regolamenti per la partecipazione (Bari) comitati, forum, tavoli tematici e consulte, vi sono incontri pubblici, piattaforme di consultazione, questionari on-line, interviste agli attori, comunità di pratiche (Messina), contest rivolti ai giovani (Reggio Calabria) ma anche tecniche partecipative più strutturate come la Future Search Conference (Genova) o il Town Meeting (Roma).

Diverse città hanno attivato percorsi partecipativi all'interno di altri programmi di finanziamento, come ad esempio i Piani Urbani per la Mobilità Sostenibile e il Progetto Periferie, ma pochissime città metropolitane hanno elaborato procedure partecipative istituzionalizzate e regolamentate e nessuna di loro ha costituito una struttura o uno spazio stabile (es. un Urban Center) dedicato all'ascolto e al coinvolgimento. È raro anche trovare una delega alla partecipazione o un ufficio dedicato. Eppure, la necessità di attuare percorsi di coinvolgimento non è legata solo all'elaborazione dei piani strategici, ma è un obbligo di legge in quasi tutti i programmi europei, in diversi strumenti di programmazione quali i Piani Urbani di Mobilità Sostenibile (PUMS), l'Agenda2030, i piani territoriali metropolitani, e nelle procedure di VAS e VIA.

BEST PRACTICE

GIOVANI GENERAZIONI

L'Assemblea dei ragazzi e delle ragazze (Regione Emilia Romagna)

L'Assemblea dei ragazzi e delle ragazze, promossa dalla Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, si è costituita a seguito di avviso pubblico e si è insediata il 20 novembre 2021 in occasione della Giornata Internazionale dei Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza. L'Assemblea ha funzioni consultive e propositive e potrà esprimere opinioni e valutazioni in relazione a tematiche di attualità, provvedimenti dalla Regione o da altre istituzioni del territorio per contribuire al benessere e alla salvaguardia dei diritti dei minori. L'organo assembleare è composto da 50 componenti individuati fra le 141 candidature arrivate, attualmente risulta costituita da 20 giovani tra i 9 e i 13 anni e 30 dai 14 ai 18 anni; 27 femmine e 23 maschi, i lavori si svolgono principalmente in modalità online con la suddivisione in gruppi. Durante i primi mesi di attività i ragazzi e le ragazze hanno discusso in merito alla propria organizzazione e hanno individuato alcuni temi prioritari, tra questi in primo piano il tema della sostenibilità ambientale, declinato sotto vari punti di vista, in particolare la mobilità sostenibile, il percorso casa-scuola, l'educazione e la sensibilizzazione ambientale, la gestione dei rifiuti. L'Assemblea dei ragazzi e delle ragazze rimarrà in carica due anni.

Per approfondimenti:

<https://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/cdpp/formazione-2020/comunicazione>

Evento Firenze 2030

Un'iniziativa organizzata nel 2018 dal Comune e dalla Città Metropolitana di **Firenze**: l'evento Firenze2030 dedicato all'ascolto di 500 giovani tra i 16 e i 30 anni che il 15 dicembre 2018, dalle 14 alle 21, ha trasformato il Salone dei Cinquecento di Palazzo Vecchio in una grande *Creativity Room*, dove 40 gruppi hanno approfondito i grandi temi che connoteranno il futuro della città metropolitana individuando problemi e ideando soluzioni, lavorando con metodologie innovative appositamente ideate per l'evento da una società specializzata. In questo caso, i 10 temi che i partecipanti erano chiamati ad approfondire erano stati individuati da un "gruppo promotore" composto da una trentina di giovani, mediante una serie di incontri svolti durante i mesi precedenti.

Bologna "Politico poetico"

A Bologna per declinarne gli obiettivi dell'Agenda 2030 dell'ONU sul territorio metropolitano e fare proposte alle istituzioni locali, è stato attivato il progetto *Politico Poetico* rivolto a ragazzi e ragazze tra i 14 e i 20 anni che frequentano gli istituti secondari della Città Metropolitana, con l'obiettivo di ascoltare la loro voce su temi cruciali come Ambiente, Lavoro ed Economia, Disuguaglianze, Città e Comunità, Pace e Giustizia. Da gennaio a marzo 2020 sono stati condotti laboratori dedicati alle sfide della sostenibilità in sedici scuole secondarie del territorio che hanno coinvolto circa 500 ragazzi e ragazze in modo attivo, utilizzando un gioco da tavolo dal nome "Il futuro è in gioco". Mediante il gioco i ragazzi, suddivisi in squadre, si sono sfidati a colpi di domande e risposte sui 17 obiettivi dell'Agenda e su cosa la città di Bologna sta facendo per raggiungerli.

BEST PRACTICE

Copenhagen charter (1999)- best practice di definizione delle Regole di partecipazione degli interessi territoriali alle decisioni pubbliche (dall'individuazione degli stakeholder alle modalità per il coinvolgimento dei diversi attori).

Scarica la carta qui: https://base.socioeco.org/docs/doc-822_en.pdf

MATERIALI

1. Bobbio, L., & Ravazzi, S. (2015). I processi partecipativi nelle aree metropolitane italiane. Working papers. Rivista online di Urban@it, 1/2015.
2. Mariotto. (2020, February). Partecipazione e Città Metropolitane. Paper redatto nell'ambito del progetto Anci-Metropoli strategiche.

Sfida 3: Quali strumenti di interazione e comunicazione digitale

Negli ultimi anni, a partire dall'inizio della pandemia Covid-19 e a causa delle restrizioni imposte per il suo contenimento, si è reso sempre più necessario l'utilizzo di piattaforme e strumenti digitali per la realizzazione dei processi partecipativi e deliberativi.

A partire da una necessità si è giunti oggi a cogliere e sfruttare pienamente le potenzialità degli strumenti digitali nella gestione degli incontri partecipativi da remoto e/o in modalità ibrida, ovvero con parte del pubblico in presenza e in parte collegato online.

Gli strumenti partecipativi e deliberativi ibridi rappresentano una modalità sempre più presente nella gestione degli incontri, anche di quelli istituzionali come le adunanze degli organi rappresentativi o i tavoli tecnico/decisionali, come la Conferenze di Servizio.

Per quanto riguarda i processi inclusivi le opportunità offerte da questi strumenti sono molteplici in quanto: rendono maggiormente accessibile la partecipazione ai processi decisionali, in quanto si abbattano molte barriere fisiche e logistico-organizzative legate agli spostamenti e al tempo necessario per raggiungere i luoghi degli eventi; consentono di ottimizzare con più efficacia i tempi delle discussioni (a partire dai tempi di avvio e chiusura degli incontri); favoriscono una discussione più ordinata e una gestione più efficace degli interventi (che non si possono accavallare e devono rispettare un certo ordine).

Per contro questi strumenti presentano alcuni limiti e criticità rispetto alle discussioni in presenza, che devono essere considerate nella fase di progettazione degli eventi partecipativi e deliberativi. L'elemento probabilmente più critico riguarda la minore spontaneità delle interazioni tra gli attori e le barriere tecnologiche e di accessibilità a questo tipo di strumenti, soprattutto da parte di alcune categorie di soggetti.

Pertanto, nella fase di progettazione dei processi decisionali inclusivi bisognerà tenere conto dei vantaggi e gli svantaggi che gli strumenti digitali generano, e prevedere di conseguenza l'utilizzo strumenti, anche tradizionali, che facilitino la partecipazione più ampia possibile ai processi decisionali che si intendono adottare.

Alcune piattaforme online dedicate alla partecipazione

Le piattaforme di *E-democracy* sono degli strumenti online che permettono la partecipazione dei cittadini alle attività delle pubbliche amministrazioni ed ai loro processi decisionali attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie della comunicazione. L'impiego innovativo delle ICT consente l'apertura di nuovi spazi di dialogo tra cittadini e amministrazione che integrano e rafforzano le forme tradizionali di partecipazione¹⁸.

Le piattaforme attive sono piuttosto numerose e offrono diverse opportunità di interazione come ad esempio la condivisione di informazioni, la creazione di spazi di virtuali di confronto e discussione, la possibilità di proporre progetti, proposte normative, emendamenti a testi o regolamenti; la possibilità di avviare consultazioni pubbliche o petizioni.

L'offerta di questo genere di piattaforme è molto ampia, con piattaforme commerciali a pagamento e piattaforme open source, che permettono l'utilizzo gratuito da parte degli utenti.

Tra le piattaforme open source, quelle probabilmente più conosciuta e **Decidm** (<https://decidim.org>) nata su iniziativa del governo municipale della città di Barcellona per supportare i processi di coinvolgimento della cittadinanza. Si tratta di una infrastruttura che permette la creazione di quattro tipi di processi: iniziative, assemblee, processi (es. bilancio partecipativo, pianificazione strategica), consultazioni (referendum o votazioni). Altro esempio internazionale è quello islandese della **Citizens Foundation** (<https://www.citizens.is>) ideata per consentire la partecipazione attiva dei cittadini alle scelte pubbliche del governo.

A livello nazionale si possono citare la piattaforma del Governo Italiano dedicata alle consultazioni pubbliche on line ParteciaPA (<https://partecipa.gov.it>) e il portale www.consultazione.gov.it/it/ mentre a livello regionale si possono citare: la piattaforma della Regione Emilia Romagna (<https://partecipazioni.emr.it>), dedicata ai processi di consultazione e partecipazione pubblica; le piattaforme della Regione Puglia e (<https://partecipazione.regione.puglia.it>) e della Regione

¹⁸ Tratto da: <http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/customer-satisfaction/ascolto-e-partecipazione-dellutenza/e-democracy/>

Toscana (<https://www.regione.toscana.it/-/informazione-e-partecipazione>) dedicate ai processi partecipativi. A livello locale si può citare, tra le altre, l'esperienza della Città di Milano che attraverso la piattaforma PartecipaMI (<https://www.partecipami.it>) fornisce spazi e strumenti di partecipazione alla vita e alla gestione della città.

Alcuni strumenti di interazione digitale

Gli strumenti di interazione digitale sono molto numerosi e in continua crescita e aggiornamento. Gran parte degli strumenti sono offerti dal mercato attraverso accessi gratuiti alle piattaforme con funzioni limitate, oppure a pagamento che consentono di usufruire della piena funzionalità delle piattaforme stesse.

Per il coinvolgimento di piccoli e ampi gruppi sono ormai di uso comune piattaforme per video conferenze e meeting che consentono la gestione di incontri anche partecipativi e deliberativi. Queste piattaforme consentono infatti di gestire, anche gruppi molto ampi di partecipanti, potendo usufruire di funzioni che consentono lo svolgimento degli incontri in modo frontale e/o l'organizzazione della discussione per gruppi di lavoro. Le piattaforme più conosciute per questo genere di interazioni sono: *Google Meet*; *Google Hangouts*; *Zoom*; *Microsoft Teams*; *Cisco Webex Meeting*.

Le funzionalità offerte dalle piattaforme di video call possono essere integrate, a secondo delle esigenze, con alcuni strumenti digitali che consentono ai partecipanti di:

- esprimere preferenze attraverso la realizzazione di sondaggi e questionari (come ad esempio *Mentimeter*, *Google Form*, *Survey Monkey*, *Doodle* ed altri);
- lavorare su supporti digitali (come le lavagne condivise) per attività di brainstorming, visioning e mapping (come ad esempio *Miro*, *Canva*, *Microsoft Whiteboard* ad altre);
- di dialogare e interagire tra loro e gli organizzatori dei processi partecipativi attraverso servizi di messaggistica istantanea, spesso integrate nelle piattaforme stesse, o esterne come ad esempio *Slack*, *Whattapp* ed altre;
- iscriversi agli eventi e agli organizzatori di mappare e tenere sotto controllo gli iscritti come ad esempio *Eventbrite*.

Sfida 4: Come promuovere la partecipazione delle nuove generazioni?

La partecipazione delle nuove generazioni ai processi decisionali pubblici è un tema particolarmente, alcune tipologie di soggetti, come appunto i giovani, tendono ad essere sottorappresentate nei processi di partecipazione pubblica.

Per favorire il coinvolgimento e allargare la partecipazione dei ragazzi e delle ragazze alla vita della comunità sono stati sperimentati, in contesti nazionali ed internazionali, diversi strumenti metodologici che possono essere riadattati a seconda degli obiettivi e delle finalità dei progetti da realizzare.

La fase di ingaggio

Per provare a coinvolgere le nuove generazioni è necessario, in primo luogo, adottare un approccio innovativo e informale che implica che sia l'ente a comprendere le esigenze dei giovani, i loro linguaggio, gli strumenti di dialogo che prediligono e soprattutto che si adottino strategie che comportano che sia l'amministrazione "*ad andare fuori a cercare*" i soggetti interessati piuttosto che attendere che siano questi ultimi a farsi avanti.

Le occasioni e i luoghi di incontro dove intercettare le nuove generazioni possono essere molteplici e devono essere individuate e mappate nella fase di progettazione del processo decisionale, in funzione degli obiettivi che il progetto si pone.

Solitamente è utile, nelle fasi iniziali del processo, individuare i luoghi normalmente frequentati e vissuti dai giovani, come scuole, università, centri sportivi, centri estivi e le realtà giovanili più attive. Si tratta, pertanto, di mappare e conoscere le realtà formali ed informali di aggregazione e socializzazione dei gruppi e delle tipologie di attori che si intende coinvolgere.

Mappati i contesti e le realtà del territorio, è utile stabilire un contatto con le figure che possano agevolare la comunicazione e lo scambio con i gruppi che si vogliono intercettare come, ad esempio, insegnanti, rappresentanti degli studenti, educatori, opinion leader ecc.

Intercettare le realtà di riferimento è importante far comprendere le finalità del progetto che si intende realizzare, il ruolo, le funzioni e le attività che si potrebbero realizzare in collaborazione con i target individuati, gli apporti richiesti ai vari interlocutori e infine come saranno utilizzati i risultati del processo partecipativo che si intende promuovere. In questa fase è importante che l'ente strutturi la propria azione per favorire l'ascolto delle esigenze dei bisogni dei soggetti intercettati al fine di modulare il processo decisionale in modo coerente rispetto alle sollecitazioni ricevute.

Altro elemento utile può essere quello di elaborare, in accordo con i soggetti intercettati, una strategia di comunicazione ed interazione che sappia utilizzare e valorizzare i canali di comunicazione e scambio normalmente utilizzati dai nostri interlocutori (nella consapevolezza che gli strumenti tradizionali di comunicazione possono non essere efficaci).

Alcuni possibili strumenti di interazione

Successivamente, come per ogni processo partecipativo, risulta necessario selezionare la metodologia di interazione e partecipazione più adatta al tipo di pubblico a cui il processo si rivolge e agli obiettivi che si intendono perseguire.

A questo scopo, alcune esperienze mostrano come sia particolarmente efficace progettare attività a carattere ludico mutuando alcuni modelli dal *game design*¹⁹, ovvero, applicare elementi propri dei giochi da tavola e dei videogiochi per stimolare il coinvolgimento e la partecipazione a processi di confronto, pianificazione o progettazione.

I *Participatory Game* risultano particolarmente efficaci nei processi dedicati alle fasce più giovani della popolazione. Si tratta di giochi esistenti o ispirati a quelli in commercio che sono costruiti con lo scopo di coinvolgere, stimolare la riflessione o facilitare il confronto tra i partecipanti in maniera giocosa e al contempo responsabilizzante. Questi strumenti consentono di avvicinare i giovani al processo di trasformazione del proprio contesto di vita o studio, simulando attraverso il gioco situazioni in cui il proprio ruolo e le proprie scelte influiscono sul futuro della città e/o del territorio. È possibile scegliere di utilizzare in diversi modi questi strumenti adattandoli a metodologie proprie dei processi partecipativi: è possibile riprendere le regole di giochi cooperativi per simulare processi decisionali o discutere su grandi temi mettendosi nei panni dei decisori politici, oppure, mutuare

¹⁹ Cfr. Mayer Igor S., The Gaming of Policy and the Politics of Gaming: A Review, *Simulation & Gaming* 40(6):825-862, 2009; Khaled R. e Vasalou A., Bridging Serious Games and Participatory Design, *International Journal of Child-Computer Interaction*, 2014; Cassone V., Viola F., L'arte del coinvolgimento. Emozioni e stimoli per cambiare il mondo; <https://www.endvawnow.org/en/articles/1291-participatory-games.html>

solo forme, aspetti grafici e materiali di alcuni giochi²⁰ e videogiochi²¹ e adattarli a processi di progettazione urbana partecipata.

In conclusione, ciò che risulta importante è includere in prima persona i giovani nelle attività, creando spazi di confronto in cui possano sentirsi a loro agio e in cui le informazioni durante la discussione possano essere quanto più accessibili. Dare loro l'opportunità di comprendere, attraverso la simulazione, la complessità che si cela dietro ad una scelta pubblica o alla realizzazione di un'opera, mettendosi nei panni dei decisori e cooperando per prendere scelte condivise.

Alcuni casi di studio

Progetto "IDEE e VOCI dei GIOVANI per il nuovo Teatro di Empoli"

Il progetto "IDEE e VOCI dei GIOVANI per il nuovo Teatro di Empoli" è stato realizzato per raccogliere le idee dei giovani emolesi per la realizzazione del nuovo Teatro Comunale di Empoli. Il processo partecipativo, finalizzato all'attivazione di un percorso di dialogo e confronto con la comunità locale e di raccogliere i contributi necessari ad orientare la progettazione tecnica del Teatro, ha visto lo svolgersi di un laboratorio dedicato ai giovani. L'incontro ha visto la partecipazione di 51 ragazzi e si è strutturato come un incontro dal carattere ludico avente lo scopo di favorire la collaborazione e cooperazione dei giovani al fine di individuare i loro bisogni in termini di funzioni, attività e spazi e il relativo grado di priorità, che il nuovo Teatro dovrà avere. I giovani partecipanti sono stati divisi in tavoli di lavoro e hanno giocato a un gioco da tavola ideato e progettato ad hoc per facilitare la costruzione di un'immagine condivisa del loro "Teatro ideale". I partecipanti hanno avuto a disposizione degli strumenti creati appositamente (volumi 3D, carte gioco, ecc.) per rappresentare le attività e le funzioni che, secondo loro, avrebbero dovuto comporre la nuova struttura. Inoltre, ciascun gruppo di lavoro ha avuto a disposizione un budget economico al fine di accrescere la consapevolezza che le scelte progettuali debbano essere necessariamente ponderate e condivise. Il momento di gioco ha consentito, quindi, di simulare la progettazione del nuovo polo culturale in un modo facilmente comprensibile e accessibile per tutti e con un atteggiamento educante data la dovuta ricerca di una sinergia, collaborazione e organizzazione con gli altri partecipanti per la progettazione di un unico "spazio per tutti".

Dibattito Pubblico sul Nuovo Stadio San Siro di Milano

Nell'ambito degli incontri previsti dal dibattito pubblico sul nuovo Stadio di San Siro, il Comune di Milano ha espresso grande attenzione per le esigenze dei giovani, in particolar modo quelli del quartiere. Pertanto, si è scelto di organizzare un incontro dedicato ai ragazzi e alle ragazze, che hanno potuto esprimere i propri desideri e le proprie idee rispetto alle funzioni che il comparto plurivalente adiacente allo stadio potrebbe offrire al quartiere e alla città.

L'incontro si è svolto presso lo Stadio Meazza in orario scolastico e ha coinvolto 88 ragazzi e ragazze di due scuole del quartiere e di un centro educativo diurno. Per poter favorire la partecipazione dei ragazzi e delle ragazze sono stati utilizzati metodi propri della progettazione partecipata, con una modalità di interazione per gruppi, all'interno dei quali si è chiesto di lavorare come delle squadre di progetto, guidati da facilitatori esperti e formati per garantire che tutte le persone presenti potessero esprimersi ed essere ascoltate. L'evento ha avuto l'obiettivo di sondare le opinioni, gli interessi e i desiderata dei e delle più giovani rispetto alle eventuali possibilità fornite dalla proposta

²⁰ Si cita a titolo di esempio "LEGO SERIOUS PLAY" utilizzato come metodologia di facilitazione in contesti collaborativi (<https://www.seriousplayitalia.it/>)

²¹ Si cita a titolo di esempio il videogioco "Minecraft" utilizzato dalle Nazioni Unite per coinvolgere i giovani cittadini nella progettazione di spazi pubblici (<https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Using%20Minecraft%20for%20Youth%20Participation%20in%20Urban%20Design%20and%20Governance.pdf>)

del nuovo Stadio per il contesto urbano. Ulteriori scopi dell'evento erano: informare i ragazzi e le ragazze, in modo facilmente comprensibile, sulle grandi trasformazioni che interessano la città; avvicinare alla complessità delle operazioni di rigenerazione e trasformazione urbana. La tecnica utilizzata è stata quella del *Participatory Game* che ha previsto la suddivisione dei/delle presenti in gruppi, ai quali si è chiesto di lavorare come delle squadre di progetto che, supportate da facilitatori e facilitatrici, hanno contribuito ad ideare il quartiere che verrà. Al termine dell'incontro sono stati premiati dai rappresentanti del Comune i migliori progetti, premiando la creatività, la collaborazione, il pensiero critico, e la sostenibilità sociale, economica e ambientale.

Progetto di comunicazione per la realizzazione del prolungamento della Metropolitana di Torino

Il progetto educativo "La Metropolitana" nell'ambito della comunicazione e accompagnamento dei cantieri del prolungamento della metropolitana di Torino, ha visto il coinvolgimento di più di 450 studenti in molteplici attività sui temi dell'educazione ambientale, della mobilità sostenibile e della progettazione urbana. I bambini e le bambine delle classi primarie hanno partecipato ad alcuni laboratori pedagogici co-progettati e co-gestiti da ragazzi e ragazze di un Istituto Superiore. I più grandi hanno guidato i più piccoli, in modo da favorire, da un lato, il più possibile la *Peer Education* mettendo i giovani del territorio al centro del sistema educativo, dall'altro, per dare un'opportunità agli alunni dell'Istituto Superiore di cimentarsi come futuri professionisti, ma in un contesto adatto all'apprendimento. Il progetto ha visto la partecipazione anche di ragazzi e ragazze di scuole secondarie di primo grado hanno preso parte alla simulazione di un concorso di progettazione. Ogni classe ha formulato una strategia di gioco e definito l'immagine della città ideale da rappresentare con il proprio progetto. Successivamente, i partecipanti, divisi in gruppo, hanno lavorato utilizzando diversi strumenti di supporto per co-progettare una linea metropolitana per ciò che riguarda gli aspetti trasportistici, ambientali e architettonici. Alla fine dell'attività il gruppo classe si è confrontato e ha discusso per definire insieme il proprio tracciato della metropolitana tenendo in considerazione le tre analisi effettuate nelle fasi precedenti, calibrando le proprie scelte attraverso un'analisi "costi-benefici" delle caratteristiche del tracciato immaginato. Infine, ogni gruppo classe ha presentato il proprio lavoro e le ragioni che lo hanno spinto a prendere determinate scelte progettuali ai tecnici della metropolitana di che hanno proclamato i vincitori.

MATERIALI

1. Mayer, Igor S. (2009). The Gaming of Policy and the Politics of Gaming: A Review. *Simulation & Gaming*, 40(6), 825-862.
2. Khaled, R., & Vasalou, A. (2014). Bridging Serious Games and Participatory Design. *International Journal of Child-Computer Interaction*.
3. Cassone, V., & Viola, F. (2017). L'arte del coinvolgimento. Emozioni e stimoli per cambiare il mondo.

Si cita a titolo di esempio "LEGO SERIOUS PLAY" utilizzato come metodologia di facilitazione in contesti collaborativi - <https://www.seriousplayitalia.it/>

Si cita a titolo di esempio il videogioco "Minecraft" utilizzato dalle Nazioni Unite per coinvolgere i giovani cittadini nella progettazione di spazi pubblici <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Using%20Minecraft%20for%20Youth%20Participation%20in%20Urban%20Design%20and%20Governance.pdf>

Sfida 5: Come si costruisce un piano di comunicazione?

Che cos'è il Piano di comunicazione

Il piano di comunicazione è uno **strumento che consente di pianificare e gestire** le strategie, le azioni e gli strumenti di comunicazione e informazione al pubblico, che un ente definisce per il raggiungimento di specifici obiettivi strategici, di particolari ambiti di policy o di progetto.

I piani di comunicazione possono svolgere una **doppia funzione**: una **interna** all'ente ed una **esterna** (rivolta alle comunità di riferimento).

Per quanto riguarda le **funzioni interne**, il Piano può consentire all'amministrazione:

- di **condividere, definire e veicolare gli obiettivi strategici** da perseguire per l'implementazione delle proprie politiche (sia generali che settoriali);
- di **coordinare le attività** dei vari settori, in quanto, nella fase di elaborazione del Piano è possibile coinvolgere i soggetti interni all'ente per condividere le strategie e le azioni di comunicazione che l'amministrazione persegue o intende perseguire nei suoi diversi ambiti di intervento;
- di **rivedere**, se il caso, la propria **organizzazione interna** per favorire una migliore comunicazione tra i settori e favorire una più efficace circolazione e condivisione delle informazioni tra i settori stessi.

Per quanto riguarda le **funzioni esterne**, quelle dedicate alle diverse comunità di riferimento, il Piano della comunicazione dovrebbe contenere le strategie, le azioni e strumenti finalizzati a:

- favorire forme di **comunicazione integrata** tra le esigenze dell'ente (strategie e politiche da comunicare e implementare) e quelle delle diverse comunità di riferimento (destinatari del messaggio comunicativo);
- incentivare e fornire gli strumenti utili a strutturare **relazioni bidirezionali** tra l'ente e i suoi pubblici di riferimento.

Le fasi di elaborazione del Piano

Il processo di elaborazione del Piano può essere sinteticamente suddiviso in alcune fasi principali;

1. la prima fase riguarda la definizione della **strategia** e degli **obiettivi** di comunicazione che si intende adottare e perseguire;
2. la seconda, fa riferimento alla **progettazione strategica ed operativa** delle azioni che possono concorrere al raggiungimento degli obiettivi strategici che sono stati definiti;
3. la terza, fa riferimento alla definizione degli **strumenti di comunicazione ed informazioni al pubblico** che si intendono adottare ed implementare.

La prima fase, probabilmente quella più impegnativa, consiste nel definire o sistematizzare gli **scopi le finalità strategiche** che l'ente, o un singolo settore, intende perseguire, in relazione agli indirizzi politici e tecnico/amministrativi che si è prefissato.

Questa parte del Piano normalmente dovrebbe contenere la **declinazione comunicativa** della visione di indirizzo politico e di programmazione tecnico/amministrativa dell'ente e gli obiettivi strategici che si intendono perseguire.

Individuate le finalità strategiche dell'ente e i relativi obiettivi, è necessario procedere alla **progettazione operativa** delle azioni da intraprendere.

Questa fase consiste nel definire e descrivere: l'ambito di intervento o di policy; il contesto di riferimento in cui si agisce; le comunità di riferimento che si vogliono raggiungere (target); il

messaggio e lo stile comunicativo da adottare (e da declinare a secondo dei target che si intendono raggiungere); l'eventuale definizione dell'identità visiva (normalmente elaborata a partire da un Manuale di immagine coordinata); gli strumenti di comunicazione ed informazione da utilizzare; le risorse, umane e finanziarie, necessarie alla realizzazione del Piano e degli strumenti previsti, i tempi di elaborazione e implementazione degli strumenti stessi.

Infine, la terza parte del Piano consiste nell'**implementazione del Piano**, nella realizzazione delle azioni e degli strumenti previsti e soprattutto nel **monitoraggio e valutazione** delle azioni intraprese.

Il monitoraggio e la valutazione del Piano

Il Piano di comunicazione dovrebbe essere considerato come uno strumento flessibile, suscettibile di modifiche ed integrazione, capace di adattarsi a possibili eventi (interno o esterni all'amministrazione) che potrebbero rendere necessarie correzioni e/o modifiche alla strategia comunicativa, agli obiettivi da perseguire o alle priorità di intervento.

Inoltre, la gestione del Piano dovrebbe stimolare all'interno dell'ente riflessioni e analisi rispetto all'efficacia delle azioni che si stanno realizzando. Da questo punto di vista è importante impostare e definire, sin dalla fase di progettazione del Piano, le metodologie e gli strumenti più appropriati per monitorare e valutare le azioni intraprese.

Le azioni di monitoraggio sono necessarie per tenere sotto controllo lo stato di avanzamento e implementazione del Piano. Queste azioni, oltre a far comprendere l'andamento delle attività e delle azioni realizzate, dovrebbero innescare all'interno dell'ente riflessioni rispetto alle capacità delle strutture di programmare e gestire le azioni da implementare ed eventualmente porre dei correttivi organizzativi in grado di rispondere alle criticità riscontrate.

Gli strumenti di valutazione dovrebbero invece mettere in evidenza l'efficacia delle azioni da realizzate e soprattutto l'impatto del Piano sui vari contesti di riferimento. Questi strumenti, decisamente complessi da implementare, sono particolarmente utili per capire se quello che si sta facendo ha delle ricadute effettive sul contesto di riferimento (impatti), al fine di apprendere dalle valutazioni effettuate quali correttivi apportare per rivedere o migliorare le azioni di comunicazione.

MATERIALI

1. Rapporto OCSE sulla comunicazione pubblica. (2022). "Il contesto globale e la strada da seguire." Retrieved from: www.agenziacoesione.gov.it/news_istituzionali/rapporto-ocse/
2. Linee guida per l'elaborazione dei programmi di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni. Retrieved from: www.informazioneeditoria.gov.it/it/attivita/comunicazione-e-informazione-istituzionale/informazioni-utili-per-le-amministrazioni-centrali-dello-stato/linee-guida-per-l-elaborazione-dei-programmi-di-comunicazione-delle-pubbliche-amministrazioni/
3. Social media e PA, dalla formazione ai consigli per l'uso. Retrieved from: www.formez.it/notizie/social-media-e-pa-dalla-formazione-ai-consigli-luso.html
4. Regione Emilia Romagna. (2012). Comunicare partecipazione. Uno studio per una strategia comunicativa integrata a supporto dei processi inclusivi. Retrieved from: www.arpae.it/it/temi-ambientali/educazione_alla_sostenibilita/pubblicazioni/quaderni-partecipazione/comunicare-partecipazione-uno-studio-per-una-strategia-comunicativa-integrata-a-supporto-dei-processi-inclusi.pdf

Allegato 1

PIANIFICAZIONE STRATEGICA PER LE CITTÀ MEDIE: POLICY MAKING E GOVERNO D'AREA VASTA Percorso formativo MediAree ACADEMY

Nell'ambito delle attività di formazione nazionale del Progetto MediAree-Next Generation City è stato realizzato un lungo percorso formativo interamente dedicato alla Pianificazione Strategica per le Città Medie, recuperabile integralmente sulla piattaforma formativa *MediAree Academy* [Corso: Pianificazione strategica e policy making \(mediaree.it\)](https://www.mediaree.it/corso-pianificazione-strategica-e-policy-making)

Il Corso si è articolato in **15 moduli formativi**, erogati on line attraverso formule didattiche differenziate che hanno incluso lezioni frontali, seminari più orientati alla discussione, workshop esperienziali ad alta interattività e laboratori nazionali con le Città Pilota del progetto MediAree. L'approccio didattico fortemente applicato e interattivo è stato volto a sviluppare le competenze attraverso un insieme integrato di lezioni induttive, facendo uso di casi, simulazioni, laboratori, project-work, e sessioni seminariali.

A supporto della didattica sono poi stati messi a disposizione materiali didattico-divulgativi selezionati: testi di approfondimento tematico, sintesi interpretative a cura di docenti professionisti o tecnici e dispense con una selezione di materiali (testi indicati dai docenti, presentazioni, rapporti, ecc.).

Per la realizzazione del Corso ci si è avvalsi di competenze di alto profilo, oggetto di un'attenta selezione, che hanno formato l'Albo docenti MediAree (più di 40), con il compito precipuo di svolgere le attività di formazione nazionale.

Infine, parte integrante del Corso sono stati **3 City Lab di Area Vasta sperimentali**, realizzati in loco e in presenza ad Arezzo, Cuneo e Lecce e progettati con l'obiettivo di rispondere alle esigenze specifiche del territorio, condividendo apprendimenti e nuove expertise istituzionali direttamente sul campo, "per" e "insieme" agli amministratori locali. La programmazione è stata curata da ANCI e dal Comune proponente, mentre la consulenza/docenza e l'offerta del materiale didattico sono stati messi a disposizione da ANCI.

La redazione dell'Handbook e la realizzazione del Corso sulla pianificazione strategica sono andati di pari passo e i prodotti realizzati sono strettamente connessi. Per questo si ritiene assai utile integrare la consultazione dell'Handbook con l'accesso ai moduli formativi e di seguito si presentano ciascuno rispetto al capitolo/ambito tematico di riferimento.

I MODULI FORMATIVI

Per il Cap 1 “La dimensione Strategica”

Città Media e Pianificazione Strategica. Verso la Next Generation City

Il modulo ha il fine di fornire ai partecipanti gli strumenti per: a) riconoscere la Pianificazione Strategica come opportunità per le politiche di governo delle Città Medie nel disegno della Next Generation City; b) incoraggiare una definizione della “Città Media”, stimolando l’individuazione della sua ‘costituzione sociale’ e contribuendo a profilare l’unicità tipologica della “città media come patrimonio europeo”; c) evidenziare le opportunità della Pianificazione Strategica nel disegno e nell’implementazione delle politiche pubbliche multi-obiettivo, integrate, multi-attoriali; d) evidenziare l’importanza della pianificazione strategica integrata in collaborazione con gli attori del territorio, al fine di arrivare pronti a far fronte e ad uscire dalle crisi contemporanee.

Docenti **Raffaella Florio**, Responsabile Cabina di regia Progetto MediAree e Consulta Città Medie e Pianificazione Strategica, ANCI; **Camilla Perrone**, Università di Firenze, Esperta nazionale Progetto MediAree ANCI; **Fabio Rugge**, Professore emerito di Storia delle Istituzioni Politiche, Università di Pavia.

Le città medie quali luoghi di strategie di sviluppo ed innovazione territoriale

Il modulo ha il fine di far a) acquisire consapevolezza sulle diverse forme in cui l’approccio strategico può essere applicato nella progettazione dello sviluppo sostenibile nelle città medie, nonché limiti e possibilità per le forme di cooperazione intercomunale; b) esplorare alcune sfide per lo sviluppo urbano sostenibile e la transizione ecologica nei territori delle città medie ed i relativi territori; c) acquisire capacità di costruire politiche di innovazione sociale attorno a tematiche quali: città dei 15 minuti, città della prossimità, transizione giusta, mutualismo e promozione di filiere di economia sociale e solidale.

Docenti **Ignazio Vinci**, Dipartimento di Architettura, Università di Palermo-Vice-President of the European Urban Research Association; **Claudio Calvaresi**, Urbanista, Avanzi-Sostenibilità per Azioni

Laboratorio Nazionale: “Prove tecniche di Pianificazione Strategica”

Dalle sperimentazioni delle città pilota emerge un nuovo approccio che interpreta la PS nelle Città Medie come strumento e processo operativo, oltre che di governance e coordinamento delle politiche territoriali, funzionale a costruire strategie e azioni di sviluppo dell’area vasta in grado di cogliere le opportunità di investimento pubblico, nazionale ed europeo. Un percorso condotto attraverso tre operazioni strategiche: la messa in rete di comuni e attori per condividere visione e strategie e attivare alleanze strategiche intorno a interventi concreti e fattibili; l’integrazione di progetti, esistenti e in cantiere, per prendere conoscenza del “parco progetti di area vasta” e su questa base disegnare una politica integrata di sviluppo territoriale; l’allineamento dei canali di finanziamento a sostegno di azioni di sviluppo dell’area vasta. Dall’osservazione delle pratiche di nuova generazione, il laboratorio offrirà istruzioni per l’uso, con indirizzi operativi, metodi, strumenti e approcci per la riuscita di un Piano Strategico nelle Città Medie.

Le CITTA’ PILOTA a confronto Avellino · Brindisi · Campobasso · Latina · Pordenone

Introduce e modera **Raffaella Florio** Responsabile Cabina di Regia MediAree-Next Generation City e Consulta Città Medie e Pianificazione Strategica ANCI; Discussant **Valentina Cattivelli** Esperta nazionale ANCI, **Camilla Perrone** Università di Firenze Esperta nazionale Progetto MediAree ANCI

Per il Cap 2 “Governo di Area Vasta e governance territoriale”

Governo dell’area vasta

Il modulo ha il fine di fornire ai partecipanti un inquadramento giuridico ed economico del concetto di “area vasta”, del ruolo che attualmente svolgono i livelli di governo territoriale (comuni, province/città metropolitane) e le forme di cooperazione strutturale e funzionale tra comuni (Unioni, Convenzioni, Accordi e altre formule di programmazione negoziata) e del ruolo che questi potrebbero svolgere alla luce delle riforme in corso di approvazione. Saranno altresì forniti gli strumenti analitici necessari per individuare e

ponderare la presenza di sistemi d'area vasta di dimensione trans-provinciale e trans-regionale (functional urban areas, city-regions, sistemi metropolitani policentrici, corridoi territoriali), caratterizzati dalla presenza di funzioni condivise, relative ai processi economici, sociali e urbani per comprenderne le necessità e criticità di regolazione, evidenziando in particolare il ruolo delle città nella loro governance.

Docenti **Claudia Tubertini**, Diritto degli enti locali, Alma Mater Studiorum Università di Bologna; **Luca Garavaglia**, Sociologia dell'organizzazione, Università del Piemonte Orientale

Governance territoriale e collaborativa

Il modulo ha il fine di fornire ai partecipanti gli strumenti per costruire una mappa territoriale che, partendo dall'analisi della governance territoriale, intercetti gli attori territoriali (esistenti e potenziali) e il ruolo che essi svolgono all'interno delle aree di policy e dei settori specifici di intervento. Il seminario, inoltre, offrirà gli strumenti per attivare una governance collaborativa a supporto della Pianificazione Strategica e dei processi decisionali, promuovendo il coinvolgimento attivo dei comuni e degli stakeholder dell'area vasta al fine di risolvere i conflitti, laddove emergano, e per responsabilizzare ciascun attore nell'azione di governo e nella realizzazione delle politiche pubbliche.

Docenti **Valentina Cattivelli** Esperta nazionale Anci per MediAree; **Rossana Cotroneo** Università degli Studi della Toscana; **Camilla Perrone** Università di Firenze Esperta nazionale Progetto MediAree ANCI

Chi, cosa, dove: creare conoscenza, fare comunità, mappare e raccontare i territori

Il modulo proverà a fornire una serie di informazioni, spunti e riflessioni sulle condizioni generative di una efficace rete di relazioni in area vasta capace di: a) costruire e alimentare una base di conoscenza comune dei territori per orientarne l'azione coordinata; b) creare un luogo di interazione proattivo tra gli attori perché agiscano come comunità; c) raccontare processi e progetti compresi luci e ombre. Lo spazio di lavoro prevederà momenti di interazione, confronto e osservazione di casi studio più o meno efficaci sul piano comunicativo.

Docenti **Alessandra De Matteis**, Consulente; **Andrea Pillon**, Avventura Urbana Srl

Laboratorio Nazionale: "Institutional building"

Dalle sperimentazioni delle città pilota emerge una forte consapevolezza sull'utilità di adottare la pianificazione strategica per lavorare insieme a disegnare e realizzare le politiche di area vasta; ma emerge anche la percezione diffusa che per rafforzare la credibilità, continuità e stabilità di tali percorsi sia necessario incardinarli in un "sistema di regole" per un'efficace cooperazione territoriale e coordinamento delle politiche di area vasta. Diverse sono le soluzioni in via di esplorazione: da forme flessibili come gli accordi di programma, convenzioni e lo stesso piano strategico, a modalità operative come la gestione associata di servizi e politiche di area vasta, a strumenti di progettazione intercomunale della politica di coesione, fino a dispositivi istituzionali come l'Unione dei Comuni. Con le testimonianze delle Città Pilota, il laboratorio offrirà un panorama ampio delle pratiche, sperimentazioni e percorsi esplorativi in atto, per trarne indicazioni utili a rafforzare il governo della Città Media.

Le CITTA' PILOTA a confronto Novara · Nuoro · Rimini · Treviso

Introduce e modera **Raffaella Florio** Responsabile Cabina di Regia MediAree-Next Generation City e Consulta Città Medie e Pianificazione Strategica ANCI; Discussant **Camilla Perrone** Università di Firenze Esperta nazionale Progetto MediAree ANCI, **Claudia Tubertini** Università di Bologna

Per il Cap 3 "Policy making, gestione dei fondi e strumenti di finanziamento a dimensione Strategica"

Strumenti innovativi a supporto delle decisioni pubbliche

Il modulo ha l'obiettivo di fornire ai partecipanti elementi per: a) conoscere i modelli che permettono di rappresentare i processi decisionali di policy nelle democrazie, sia in termini descrittivi (come si decide) che prescrittivi (come si dovrebbe decidere); b) apprendere un modello per analizzare le decisioni di policy; c) acquisire dimestichezza nel collegare i concetti teorici con casi empirici, tipici delle politiche urbane, anche attraverso il confronto con altri partecipanti reso possibile dall'utilizzo di un gioco educativo digitale; d)

consolidare le acquisizioni mediante il ricorrere dei concetti nelle missioni del gioco educativo digitale; e) acquisire gli elementi per collegare l'analisi degli attori e dei processi decisionali nell'ambito del policy design
Docente Giancarlo Vecchi, Professore di Policy Analysis presso il Politecnico di Milano, School of Management

Policy Design per la progettazione e programmazione istituzionale

I percorsi di pianificazione strategica intrapresi dalle amministrazioni pubbliche costituiscono una significativa opportunità per costruire visioni al futuro e laboratori sperimentali, spazi di collaborazione e cooperazione dinamici e multiscalari, flessibili e aperti. Come è possibile continuare ad alimentare tali spazi nel lungo periodo e confrontarsi con le esigenze della programmazione e pianificazione ordinaria? Come passare da episodi a percorsi di innovazione nella governance locale e sovralocale?

Docente Valeria Fedeli, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani Politecnico di Milano, Coordinatore Centro di Competenze Territori Anti-fragili

Architettura di buona spesa e allineamento dei canali di finanziamento

Il modulo ha l'obiettivo di insegnare ai partecipanti le conoscenze tecniche e il *know-how* per un *management* efficace ed efficiente dei progetti, nella prospettiva di assicurarne la sostenibilità sia dal punto di vista delle risorse che da quello del capitale umano assegnato all'attuazione delle azioni progettuali. Fornirà gli strumenti per adottare una strategia multifondo, programmando in sinergia fondi propri (locali e nazionali, con la politica di coesione e con i fondi diretti) tentando di attivare fondi privati; per costruire un portafoglio progetti che risponda al bisogno del territorio, attraverso l'incrocio delle linee politiche, delle esigenze dei cittadini e degli stakeholders del territorio, preferibilmente attraverso un percorso partecipato e, ancora, per creare una matrice di finanziabilità, avendo piena contezza dei progetti e delle fonti di finanziamento attivabili. Viene privilegiato un approccio tecnico-pratico, ispirato in prevalenza al *learning-by-doing* in cui i partecipanti sono coinvolti in simulazioni focalizzate sui principali argomenti trattati.

Docenti Manuela Marsano, Progettista Europea, Responsabile del Punto di Contatto Nazionale-NCP del Programma Europeo Citizens Equality Rights and Values-CERV; Alessandro Perfetti, Professore di Diritto Amministrativo Europeo e Tecnica della Progettazione Europea, Università di Teramo – Europrogettista e Project Manager.

Per il Cap. 4 “Monitoraggio delle politiche e valutazione dell'azione pubblica”

Le risorse del piano strategico

Il modulo intende fornire ai partecipanti gli strumenti per individuare, organizzare e mobilitare le risorse necessarie da mettere in campo per la pianificazione strategica e per processi decisionali complessi, partendo da quelle presenti sul proprio territorio. Offrirà strumenti concreti a supporto di percorsi di pianificazione strategica di area vasta finalizzati a costruire strategie integrate di sviluppo nell'ambito della politica di coesione, a rafforzare la conoscenza territoriale e consolidare la capacità istituzionale e la competenza amministrativa.

Docenti Salvatore Farace, Docente Economia Politica Università di Salerno; Carlotta Fioretti, Joint Research Centre della Commissione Europea (JRC, Siviglia-Spagna); Raffaella Florio Responsabile Consulta Città Medie e Pianificazione Strategica ANCI; Francesco Galgani Esperto in gestione giuridica e amministrativa del personale

Monitoraggio: dalla diagnosi alla implementazione delle politiche territoriali

I processi di pianificazione strategica sono occasioni di attivazione di nuovi immaginari spaziali. Superando i confini amministrativi, essi consentono di ragionare sulle nuove geografie e scale dei fenomeni che attraversano le città e i territori e spesso alimentano fasi analitiche innovative, capaci di ispirare nuove politiche e progettualità su temi che altrimenti rimangono invisibili o poco trattabili. Nel passare dalle

diagnosi alla implementazione, è necessario usare nuove scale sulle quali misurare efficacia e impatto delle politiche e progettualità esito di cooperazioni istituzionali allargate. Le amministrazioni locali potrebbero in questo modo argomentare con maggiore efficacia ai propri cittadini, ma anche ad altri soggetti istituzionali e attori territoriali, l'importanza e l'urgenza di nuove geografie di cooperazione istituzionale.

Docenti **Valeria Fedeli**, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano, Coordinatore Centro di Competenze Territori Anti-fragili; **Giuseppina Sola**, Esperta in metodi e tecniche di ricerca qualitativa e quantitativa

Valutazione dell'azione pubblica e degli impatti delle politiche sul governo dell'area vasta

Il modulo ha l'obiettivo di fornire ai partecipanti elementi per: a) conoscere i diversi approcci alla valutazione delle politiche pubbliche; b) identificare punti di forza e di debolezza di ogni modello; c) collegare i modelli con le dimensioni di valutazione e indicatori relative all'assessment della pianificazione strategica; d) acquisire gli elementi per formulare le domande di valutazione all'interno di un bando per un servizio di valutazione

Docente **Giancarlo Vecchi** professore di Policy Analysis presso il Politecnico di Milano

Per il Cap. 5 “Partecipazione e comunicazione strategica per le politiche urbane e territoriali e la PS”

Partecipazione per il disegno delle politiche urbane e territoriali e per la pianificazione strategica

Il modulo intende fornire ai soggetti coinvolti nei processi di partecipazione, gli strumenti e le metodologie per migliorare le abilità nel trattamento dei problemi e delle opportunità di intervento. La prospettiva è rilevante per la Next Generation City, poiché pone attenzione sull'innovazione sociale, aspetto su cui si focalizzano i recenti indirizzi dei programmi di intervento per la rigenerazione e lo sviluppo sostenibile.

Docenti **Claudio Calvaresi**, Urbanista, Avanzi-Sostenibilità per Azioni; **Andrea Pillon**, Esperto mediazione dei conflitti ambientali, Avventura urbana

Comunicazione strategica a supporto dei processi partecipativi territoriali

Il workshop interattivo, organizzato per gruppi, intende fornire ai partecipanti una formazione di base sulle strategie comunicative più efficaci. La finalità è quella di far comprendere l'opportunità rappresentata dai percorsi di coinvolgimento, sviluppando la capacità di analizzare contesti comunicativi e relazionali complessi.

Docenti **Silvia Givone**, Commissione Nazionale di Dibattito Pubblico-MIT e Sociolab; **Chiara Luisa Pignaris**, Esperta in processi partecipativi, Cantieri Animati

I CITY LAB DI AREA VASTA

AREZZO

“Partenariati pubblico-pubblico e pubblico-privato per l'implementazione delle politiche d'area vasta e integrazione tra programmazione e strumenti finanziari”

Il City Lab di Arezzo, finalizzato a fornire strumenti teorici e analitici di casi studio per migliorare la gestione e la progettazione di interventi di innovazione realizzati con il ricorso al PPP, si è focalizzato sul Master Plan del “Terzo Luogo” e sul suo progetto simbolo, la Public Library. Una biblioteca pubblica che non si limita alla lettura ma include anche altre funzioni interattive come un auditorio, una sala conferenze, una sala espositiva, aule di co-working e aule di co-studying.

Intorno al tavolo 30 partecipanti tra dirigenti e amministratori del Comune di Arezzo e operatori territoriali protagonisti delle strategie di sviluppo sui temi chiave della Cultura, del Turismo e del Welfare: 3 Fondazioni (Arezzo Comunità, Arezzo Intour, Guido d'Arezzo), Regione Toscana e Provincia.

Il laboratorio ha dato un contributo operativo promuovendo un percorso di individuazione degli asset strategici dell'intervento di rigenerazione urbana dell'ex scalo merci e ha fornito indicazioni tecnico-

metodologico puntuali per la formulazione dell'intervento nella sua dimensione multiscalare, per la gestione del processo di partecipazione territoriale, l'engagement del privato e il coordinamento del partenariato pubblico-privato, nonché la predisposizione di una matrice di buona spesa.

[MediAree Academy, City Lab Arezzo - MediAree](#)

CUNEO

“Pianificazione Strategica per Area Vasta Metromontana”

Il City Lab di Cuneo è stato ideato per accompagnare i Comuni dell'area vasta di Cuneo e le Unioni Montane nella costruzione di un percorso di pianificazione strategica, a rafforzare l'identità di “Cuneo Alpina” e a promuovere politiche di sviluppo locale in un'ottica urbano-montana.

Protagonisti assoluti del confronto e della riflessione, i due principali documenti di programmazione strategica oggi sui tavoli territoriali: il documento di pianificazione strategica Agenda locale 2030 – Cuneo sostenibile – una strategia complessiva per il raggiungimento locale dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 – e il Piano strategico di Posizionamento della Provincia di Cuneo 2030, elaborato dalla Provincia di Cuneo e dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo in cabina di regia con le sedi provinciali degli Atenei piemontesi (UniTo, PoliTo e UniSG), la Camera di Commercio di Cuneo, il Polo d'Innovazione Agrifood del MIAC, le due Agenzie Turistiche Locali, gli Enti gestori dei servizi socioassistenziali.

La lettura tematica del territorio ha posto l'attenzione sulla sua doppia dimensione: da un lato, l'aspetto urbano-montano nell'area di Cuneo, con l'obiettivo di esplorare strategie, politiche e progetti volti allo sviluppo della “metromontagna”, dall'altro, l'attenzione all'ambiente, con una particolare focalizzazione sui progetti legati al Parco Fluviale Gesso e Stura, gestito da un consorzio di 14 amministrazioni comunali, tra cui Cuneo. Quest'area protetta copre complessivamente 5.500 ettari di territorio e include 70 chilometri di corsi d'acqua, costituendo un importante punto di riferimento per la tutela ambientale. Hanno partecipato ai lavori laboratoriali circa 25 persone tra dirigenti e amministratori del Comune di Cuneo, dei Comuni limitrofi e operatori territoriali che stanno gestendo interventi in corso di realizzazione o di programmazione.

[MediAree Academy, City Lab Cuneo - MediAree](#)

LECCE

“Cooperazione intercomunale per una progettazione e gestione territoriale integrata”

Il CityLab di Lecce, finalizzato a fornire strumenti per migliorare le competenze dell'amministrazione nella gestione e realizzazione degli interventi di area vasta o di ambito territoriale sovralocale, si è concentrato sui possibili strumenti di governance volti alla creazione di un unico ufficio di progettazione e gestione di area vasta o di ambito sovralocale. Lo scopo dell'ufficio è, tra gli altri, quello di sviluppare strategie condivise, supportare la ricerca fondi e gestire finanziamenti a valere sulle politiche di coesione e/o dispositivi in atto come PNRR/PNC, a partire dal rafforzamento di una best practice in corso, il progetto “Reti di Facilitazione Digitale”, finanziato dal PNRR, che mira alla digitalizzazione dei cittadini nei comuni dell'Ambito Sociale.

Hanno partecipato ai lavori laboratoriali circa 25 persone tra funzionari, assessori, dirigenti e consiglieri comunali del comune di Lecce e di alcuni comuni limitrofi. Erano presenti i referenti della pianificazione strategica di area vasta e dell'ufficio di programmazione strategica e coordinamento PNRR del comune di Lecce, insieme a referenti del progetto PNRR “Rete dei servizi di facilitazione digitale” e di altri progetti gestiti dall'Ambito Territoriale Sociale territoriale di Lecce.

[MediAree Academy, City Lab Lecce - MediAree](#)

Allegato 2

PROVE TECNICHE DI PIANIFICAZIONE STRATEGICA

Gli esiti delle sperimentazioni delle Città Pilota del Progetto MediAree-Next Generation City

Nelle pagine che seguono sono riportati i risultati dei percorsi di pianificazione strategica svolti nel corso delle attività di sperimentazione delle Città Pilota del Progetto MediAree-Next Generation City. Per ciascuna Città è stata elaborata una scheda riepilogativa dedicata in maniera specifica ai risultati conseguiti, partendo dal rappresentare, in estrema sintesi, gli **obiettivi della sperimentazione** e la **dimensione di area vasta** coinvolta nel processo di pianificazione strategica (comuni e stakeholder territoriali).

I risultati sono stati intenzionalmente raggruppati in due categorie distinte. La prima, indicata con gli **esiti del progetto**, fa riferimento ai risultati raggiunti (e attesi), in termini di output e outcome, a conclusione delle attività di sperimentazione che mostrano il raggiungimento degli obiettivi prefigurati. La seconda categoria, gli **impatti del percorso di pianificazione strategica**, mette in evidenza i risultati riscontrati, al di là delle attività di sperimentazione in senso stretto: altri progetti, attività, riflessioni, scambio di buone pratiche, alleanze operative, prodotti dal progetto MediAree e dall'innescamento del processo di pianificazione strategica. L'ultima parte della scheda è dedicata alla descrizione di alcuni **elementi di interesse**, osservati e/o emersi, ritenuti meritevoli di attenzione per cogliere a pieno e valorizzare le opportunità dei singoli contesti di area vasta, le capacità delle amministrazioni locali e il potenziale del capitale territoriale.

AVELLINO

La sperimentazione in breve

La sperimentazione è volta a rafforzare la programmazione e la gestione dello sviluppo sociale ed economico dell'area vasta, avviando un percorso di Pianificazione strategica per condividere dati e informazioni territoriali e migliorare processi, competenze e strumenti di governance sovra-comunale. Il fulcro del percorso di co-progettazione consiste nello sviluppo del brand Irpinia, attraverso l'identificazione di servizi integrati per la promozione e il marketing di area vasta.

Il partenariato	Lo stakeholder group
46 Comuni: Avellino, Aiello del Sabato, Atripalda, Candida, Capriglia Irpina, Castelvete S/C. Cesinali, Chianche, Chiusano San Domenico, Contrada, Forino, Grottolella, Lapio, Manocalzati, Mercogliano, Monteforte Irpino, Montefalcione, Montefredane, Montefusco, Montemarano, Montemiletto, Montoro, Ospedaletto d'Alpinolo, Parolise, Pietradefusi, Pietrastornina, Petruo Irpino, Prata di Principato Ultra, Pratola Serra, Salza Irpina, San Mango sul Calore, San Michele di Serino, Santa Lucia di Serino, Santa Paolina, San Potito Ultra, Sant'Angelo a Scala, Santo Stefano del Sole, Serino, Sorbo, Serpico, Summonte, Torre Le Nocelle, Torroni, Tufo, Venticano, Volturara Irpina.	Confcommercio di Avellino, ACI ITALIA – Automobile Club d'Italia, RFI (Rete ferroviaria Italiana), Fondazione Ferrovie dello Stato

Esiti del progetto MediAree

- Documento di diagnosi territoriale, condiviso, accessibile a tutti e caricato su piattaforma PowerBi

- Documento di Visione “Linee di Indirizzo per lo sviluppo integrato e sostenibile del territorio. Documento di intenti dei comuni dell’area vasta di Avellino”, documento preliminare per la redazione del Programma Integrato di Valorizzazione (PIV)
- 5 Laboratori di coprogettazione per condividere i temi di indirizzo
- 52 ore di formazione sui temi della pianificazione strategica, europrogettazione e fundraising

Impatti del percorso di Pianificazione strategica

- Dato contenuti e forza al progetto “**Urban Center Lab AV**” vincitore dell’Avviso Pubblico per la concessione di contributi finalizzati alla promozione della qualità dell’architettura promosso dalla Regione Campania (LR 11 novembre 2019 n.19).
- **Rafforzati i meccanismi di governance di area vasta** con un ruolo centrale di Coordinamento del comune capoluogo: firmata convenzione per la costituzione dell’area vasta (45 comuni, 2022); istituita una Conferenza dei Sindaci che si riunisce regolarmente e determina indirizzi programmatici e obiettivi comuni, approva documenti programmatici, attua obiettivi della convenzione; istituita Cabina di Regia per gestire le attività tra comuni e stakeholder
- Costruito un **parco progetti di area vasta**, aggiornato e sistematizzato e con una matrice di finanziabilità come strumento per facilitare il monitoraggio e la co-progettazione di interventi futuri

Elementi di interesse

- **Integrazione con strumenti programmatici regionali.** La redazione di un documento di Piano Strategico “Linee di Indirizzo per lo sviluppo integrato e sostenibile del territorio - Documento di intenti dei comuni dell’area vasta di Avellino”, è stato pensato fin dall’inizio come documento preliminare alla redazione del Programma Integrato di Valorizzazione (PIV). Questo è lo strumento della Regione per sviluppare azioni pilota di area vasta attraverso un percorso di pianificazione strategica coordinato dal Comune capoluogo e volto a integrare risorse, attori pubblici e privati e ottimizzare la partecipazione alle diverse misure di finanziamento offerte dai programmi comunitari, nazionali e regionali (così come cita il “Documento Regionale di Indirizzo Strategico - periodo di programmazione 2021/2027” adottato dalla delibera della Giunta Regionale n. 489 del 12/11/2020)
- **Contesto favorevole alla governance. Alcuni elementi hanno favorito il consolidamento** e la strutturazione del sistema di governance di area vasta: la condivisione preesistente di linee programmatiche nella programmazione precedente 2020-2026, l’organizzazione del territorio in cinque aree territoriali, limitrofe ed omogenee, che ha agevolato il confronto e il coordinamento del comune di Avellino, l’esistenza dell’Ufficio Servizio Strategico Europa del Comune di Avellino
- **Policy design e integrazione politiche di area vasta.** Percorso lungo e attento a raccogliere i progetti dei 45 comuni (della programmazione 2021-2027 e del PNRR) e organizzarli per ambito di intervento. Questo è servito a costruire tavoli progettuali tematici su cui si proseguirà la co-progettazione futura.

BRINDISI

La sperimentazione in breve

La sperimentazione è volta all’avvio di un percorso di Pianificazione strategica per costruire una nuova identità del territorio (da tessuto industriale a sistema produttivo turistico) costruendo una visione comune

di area vasta della strategia turistico-culturale per stimolare nel settore nuovi investimenti pubblico-privato. Al centro del percorso, il progetto “Appia 2030”, un itinerario turistico-culturale sulla Via Appia che punta a valorizzare il territorio sul driver dello sviluppo del turismo lento esperienziale e trasformativo e a supportarlo anche con interventi di promozione della vocazione culturale, dell’artigianato e della manifattura leggera del territorio di area vasta.

Il partenariato	Lo stakeholder group
5 Comuni: Brindisi, Oria, Francavilla, Latino, Mesagne	Ministero della Cultura, Provincia di Brindisi, ASI Brindisi, GAL, Parco archeologico Muro Tenente, Università di Amsterdam, associazioni culturali, ambientali e di promozione della mobilità dolce, industria creativa e culturale, operatori turistici, giovani professionisti locali e dal contesto nazionale.

Esiti del Progetto MediAree

- Documento di diagnosi, comprensivo di una open map territoriale accessibile online
- Realizzazione di un progetto di residenze artistiche alle quali hanno partecipato giovani italiani e stranieri
- Documento di visione e di strategica, quale parte integrante del Piano strategico Appia 2030
- 5 laboratori di co-progettazione (uno in ogni comune), due focus group (uno a Brindisi e uno a Francavilla Fontana)
- Redatto Documento di visione strategica Appia 2030 approvato nei consigli comunali dei comuni del partenariato e nel consiglio provinciale di Brindisi
- 1 studio di fattibilità per la valorizzazione del lago del Cillarese
- Realizzazione di un sistema di monitoraggio e di valutazione delle azioni del Piano strategico
- 64 ore di Formazione

Impatti del percorso di Pianificazione strategica

- **Partecipazione a bandi regionali e avvisi pubblici** (Interreg, PON Metro Plus, Progetto “Giovani e Impresa” ANCI) con partenariato MediAree
- Progetto MediAree ha reso i comuni più pronti a sostenere **la candidatura della Via Appia a sito UNESCO** del Ministero della Cultura
- Decisione di continuare a lavorare, nel futuro progetto del PON Metro Plus, al consolidamento del sistema di governance impiegando **gli strumenti elaborati nel progetto MediAree**

Elementi di interesse

- **Residenze artistiche.** L’organizzazione delle residenze artistiche ha favorito la partecipazione di giovani studiosi da tutta Italia che per alcune settimane si sono adoperati per proporre idee e soluzioni per la promozione dello sviluppo a livello locale. Il contesto informale ha favorito lo scambio e la formulazione di idee e proposte molto creative, innovative ed originali, che sono servite come base per la redazione della diagnosi territoriale e la discussione nei laboratori di co-progettazione.
- **Sistema di monitoraggio e di valutazione** del documento di visione strategica. Di pari passo con la redazione del piano strategico, e’ stato elaborato un sistema che sia in grado di verificare, ex ante, in itinere ed ex post, le azioni del piano strategico e il percorso di pianificazione.
- **L’esistenza di un obiettivo di area vasta unificante.** La chiarezza nell’obiettivo finale, la candidatura

della Via Appia, ha favorito il consenso sul percorso di pianificazione strategica, stimolato la partecipazione e la collaborazione tra i comuni e gli stakeholder.

CAMPOBASSO

La sperimentazione in breve

Il progetto "Next Generation Campobasso – Moltiplicare le opportunità" ha l'obiettivo di realizzare un piano strategico di area vasta, ovvero un documento programmatico metodologico e strategico fortemente orientato verso il paradigma della Smart City.

Il partenariato	Lo stakeholder group
<p>18 Comuni: Campobasso, Baranello, Busso, Campodipietra, Casalciprano, Castropignano, Ferrazzano, Fossalto, Limosano, Matrice, Mirabello Sannitico, Montagano, Oratino, Petrella, Pietracupa, Ripalimosani, San Giovanni in Galdo, Vinchiaturò</p>	<p>Università degli Studi del Molise, Soprintendenza Archeologica, Belle Arti e Paesaggio del Molise, Legambiente, Associazione degli Industriali, Confartigianato, Confcooperative, Confcommercio, Confesercenti, Camera di Commercio, Associazioni sindacali (CGIL, CISL, UIL, UGL), Ambito Territoriale Sociale di Campobasso, Ordine professionale Architetti, Ordine professionale Ingegneri, Ordine professionale Geologi, Ordine professionale Agronomi, Ordine professionale Commercialisti, Ordine professionale Consulenti del lavoro</p>

Esiti del progetto MediAree

- Documento di diagnosi territoriale: analisi SWOT ed interviste a sindaci dell'Area Urbana e agli Stakeholders
- 3 laboratori di co-progettazione, realizzati a Campobasso ed online, aperti ai sindaci e ai comuni dell'area vasta sul tema della digitalizzazione dei servizi
- Documento di strategia e del piano SMART dell'Area Urbana di Campobasso
- Confronto sull'idea di attivazione del "Centro Servizi per il Digitale dell'Area Urbana di Campobasso" e della piattaforma digitale turistica per mettere in rete e promuovere beni e servizi turistici complementari dei comuni dell'area urbana, anche con il Comune di Lecce
- Formazione sulla progettazione europea erogata online e in 4 incontri "itineranti" nei comuni dell'area vasta per la definizione di un progetto sul settore del turismo che metterà a sistema diversi luoghi e valenze turistiche

Impatti del percorso di Pianificazione strategica

- **Allargamento della dimensione dell'area dell'Autorità Urbana di Campobasso** da 4 a 18 comuni che ha spinto a riflettere sulla dimensione ottimale per la programmazione di area vasta;
- Rafforzata la **cooperazione territoriale** che ha determinato la definizione di un gruppo di amministratori locali che hanno collaborato costantemente e in forte sinergia per la definizione della strategia e dei progetti
- Costituzione di una **squadra di lavoro più coesa** che, seguendo le attività di consulenza e formazione dell'ANCI, oltre a realizzare le attività di progetto, ha reso possibile il collegamento di politiche e programmi già finanziati e quelli futuri

- documenti di **strategia e progetti utili per le future programmazioni** territoriali sia a livello regionale che europeo.

Elementi di interesse

- **Incontri in presenza.** La decisione di organizzare incontri in presenza nella fase finale del progetto ha permesso ai sindaci di percepire in maniera concreta i benefici di un'azione coordinata tra i comuni e di promuovere sinergie
- **Avvio riflessione con il comune di Lecce** per l'apprendimento e lo scambio di buone pratiche in materia di digitalizzazione dei servizi comunali
- **Coordinamento ed integrazione.** La sperimentazione ha consentito al comune capoluogo di migliorare tecniche e capacità per esercitare il ruolo di coordinamento dei comuni e degli stakeholder dell'area vasta; di potenziare il ruolo di soggetto connettore con l'ANCI e con i livelli di "governance" superiori, a partire da quello regionale. E ha consentito ai comuni contermini di sentirsi parte attiva nella definizione di politiche e progetti strategici in una più equa distribuzione delle risorse sul territorio.
- La sperimentazione ha aiutato a ristrutturare le relazioni di potere a livello locale e tra il livello locale e altri livelli di governo promuovendo partecipazione e favorendo nuove rappresentazioni spaziali del territorio.

LATINA

La sperimentazione in breve

La sperimentazione ha l'obiettivo di redigere il "Piano Strategico **Latina 2032, una città a portata di futuro**" **attraverso un percorso** di co-progettazione costruito intorno all'"acqua" quale elemento identitario e risorsa essenziale per garantire al territorio la qualità delle eccellenze agricole ed agroalimentari, la sostenibilità dei poli produttivi, lo sviluppo dell'economia del mare, la qualità della vita delle comunità locali, la promozione del territorio come destinazione di turismo sostenibile.

Il partenariato	Lo stakeholder group
12 Comuni: Latina, Aprilia, Bassiano, Cisterna di Latina, Fondi, Pontini, Sabaudia, Sermoneta, Ventotene, Ponza, San Felice Circeo, Norma	2 stakeholder: Provincia Latina e Anci Lazio

Esiti del Progetto MediAree

- Documento di diagnosi territoriale, che ha previsto una intensa raccolta di materiali, studi, analisi e idee progettuali dei comuni
- Mappa della strategia "La Macchina dell'Acqua", contenente gli interventi e la matrice di finanziabilità
- 3 laboratori di co-progettazione. Tavoli di lavoro territoriali per la definizione della Strategia Territoriale di Latina finanziata con i fondi PR-FESR OP.5
- Documento Piano Strategico La Macchina dell'Acqua motore per lo sviluppo sostenibile di una città a portata di futuro (in redazione).
- di Area Vasta **Piano Strategico Latina 2032, una città a portata di futuro.**

Impatti del percorso di Pianificazione strategica

- **ampliamento del partenariato** (da 9 a 13 e altri comuni hanno manifestato interesse ad aderire)
- interventi del progetto La Macchina dell'Acqua inseriti nella strategia territoriale dell'Autorità Urbana di Latina 21-27 con inserimento del Progetto
- svolto un **confronto allargato** a molti comuni, al di là del partenariato MediAree, che hanno presentato i loro progetti per allinearli al percorso
- **Aggiornamento del contratto di costa dell'Agro-Pontino** a seguito dei lavori della strategia della Macchina dell'Acqua (febbraio 2022) e consolidato il sistema di governance intercomunale (capofila la Provincia di Latina e firmatari i Comuni di Latina, Sabaudia, San Felice Circeo, Terracina, Sezze, Sermoneta, l'Ente Parco Nazionale del Circeo, il Consorzio di Bonifica dell'Agro Pontino, Acquafredda, la Camera di Commercio di Latina, Unindustria e numerose rappresentanze di associazioni del territorio).

Elementi di interesse

- **Percorso partecipativo particolarmente riuscito.** Dato il successo del percorso partecipativo condotto, la strategia territoriale di Latina è stata indicata dalla Regione Lazio come una delle strategie territoriali europee su cui sperimentare il "monitoraggio civico" di tutte le fasi del processo di partecipazione
- Estesa la riflessione su una visione strategica che attualizzi le istanze delle precedenti iniziative come la **Bio-Regione Pontina** (Alberto Budoni, Maria Martone, Sergio Zerunian 2018) e la **Pianura Blu** (Antonio Pennacchi 2012) in una prospettiva di ampliamento della dimensione territoriale della pianificazione strategica.

NOVARA

La sperimentazione in breve

NO.VE ha l'obiettivo di costruire per l'Area vasta di Novara e Vercelli una comune alleanza basata sull'innovazione e la sperimentazione di nuovi modelli di gestione del processo di cambiamento per individuare visioni, obiettivi, azioni e progetti di sviluppo. In particolare, per il potenziamento della rete stradale e il sostegno alla logistica avanzata.

Il partenariato	Lo stakeholder group
5 Comuni: Novara, Vercelli, Borgo Vercelli (Vercelli), Casalino (Novara) e Galliate (Novara)	Dipartimento di Studi per l'Economia e l'Impresa – Università degli Studi del Piemonte Orientale, CCIAA di Biella e Vercelli, Novara, Verbanò Cusio Ossola, Agenzia di accoglienza e promozione turistica locale – Biella Valsesia Vercelli, Agenzia di accoglienza e promozione turistica locale – Novara

Esiti del Progetto MediAree

- Documento di diagnosi territoriale
- Documento di Piano strategico della logistica la cui redazione ha coinvolto enti pubblici, imprese private e *stakeholder* che operano sull'asse Novara–Vercelli, con l'obiettivo di raccogliere, strutturare e istituzionalizzare le richieste del territorio.

- Corso MOOC erogato dall'Università del Piemonte Orientale sui 4 macro-temi: valutazione delle opere pubbliche a livello generale e nelle aree Unesco, la valutazione della qualità e del PIAO in un'ottica più organizzativa
- Incontri di Citizen e Public engagement al fine di informare la cittadinanza e i portatori di interesse sia sul Progetto No.Ve sia sulle principali sfide che riguardano e interesseranno la logistica di area vasta nei prossimi anni.
- 4 Laboratori di co-progettazione con lo scopo di creare valore nel processo ideativo della Carta. Vi hanno partecipato i sindaci e gli stakeholder dell'area che hanno discusso della sua redazione ed applicazione. Grazie alle sue competenze tecnico-scientifiche, l'università ha istituzionalizzato questo processo in modo che fosse anche interlocutorio ed orientato all'elaborazione di una visione strategica di Area Vasta.

Impatti del percorso di Pianificazione strategica

- Documento programmatico "La Carta della Logistica Sostenibile" sottoscritto dal partenariato MediAree e in via di estensione ad altri comuni limitrofi. Il documento rappresenta un unicum nella sua dimensione territoriale sopraprovinciale, oltre a rappresentare una delle pochissime esperienze italiane (insieme solo a Bologna e Padova).
- Tentativo in atto di trasferire il modello di governance adottato per la predisposizione della Carta della Logistica Sostenibile di Area vasta su altri ambiti di policy come ad esempio il turismo.

Elementi di interesse

- **Forte impulso degli stakeholder locali** (privati, imprese ed associazioni di categoria) che hanno contribuito fortemente nelle attività del Progetto NO.VE. Grazie a questa esperienza, oggi rappresentano un vero e proprio network di soggetti pubblici e privati anche per i processi decisionali di livello inter-provinciale in altri settori di intervento.
- **Uso intelligente delle competenze territoriali.** L'Università, al di là della produzione scientifica, è stato un attore fondamentale nel ruolo di facilitatore nel processo decisionale. L'università ha moderato infatti la discussione sulle opportunità di politiche pubbliche per la logistica nel novarese-vercellese, con particolare riferimento alla filiera produttiva di settore nell'Area vasta, sia in ottica di formazione che di sviluppo tecnologico. Infine, ruolo importante dell'università è stato quella della restituzione di documenti interpretativi di sintesi, consegnati all'amministrazione comunale.

NUORO

Sperimentazione MediAree in breve

La sperimentazione insiste nell'avviare un percorso di **Pianificazione Strategica** per creare sinergie pubblico-private per definire una Visione di sviluppo del nuorese e allinearla con gli SDGs e gli obiettivi della programmazione europea, attivando servizi di area vasta abilitanti.

Nello specifico, il progetto prevede la realizzazione di **un sistema informativo di area vasta** (per l'interscambio dei dati tra pubbliche amministrazioni e cittadini, per facilitare l'attività di programmazione integrata e la partecipazione sociale), **la creazione dell'Hub di Barbagia nell'area industriale di Pratosardo**

(per promuovere la produzione locale e sostenerne tutte le sue filiere) e **l'attivazione di officine municipali digitali** (per facilitare pari accesso ai servizi digitali a tutti i cittadini).

Il partenariato	Lo stakeholder group
15 Comuni Nuoro, Bitti, Dorgali, Lula, Mamoiada, Oliena, Olzai, Oniferi, Orani, Orgosolo, Orotelli, Orune, Osidda, Ottana e Sarule	12 stakeholder Provincia di Nuoro, CCAA, Consorzio Universitario, Consorzio Biblioteca Satta, Assessorato Regionale Ambiente RAS (Svasi), Assessorato Regionale Affari Generali, Cooperativa Sociale Lariso, CEAS – Alternatura, Aspal Sardegna, Centro Europe Direct/Antenna Eurodesk, Partenariato Economico e Sociale Locale, Zir Prato Sardo, Fab Lab – Make in Nuoro (AILUN)

Esiti del Progetto MediAree

- Documento di diagnosi territoriale divulgati a tutti i potenziali interessati, aggiornato e orientato verso il progetto infrastrutturale denominato “Einstein Telescope”.
- Documento di Piano strategico «Next Generation Nuoro 2030. Sapere Condividere Creare» è in corso di redazione finale
- Laboratori di coprogettazione dislocati nei comuni dell’area vasta, sui temi: PNRR, diagnosi territoriale, carta dei servizi digitali, officine municipali
- 2 Studi di fattibilità: uno sul progetto «hub Barbagia», l’altro sul progetto delle officine municipali
- 270 ore di formazione (frontale, capacity building e affiancamento) per gli amministratori dei 15 comuni
- Progetti: Servizio civile digitale (realizzato), 4 Officine municipali (realizzate e posto le basi per la realizzazione di altre), Hub Barbagia (avviato)

Impatto del percorso di Pianificazione strategica

- **Allargato partenariato** territoriale (da 12 a 15 comuni)
- Accompagnati i comuni dell’area vasta a partecipare ai bandi PNRR (vedi “Rete di servizi di facilitazione digitale” e “Servizio Civile Digitale”;
- **Messa a punto della strategia POR Fesr 21-27** per l’area vasta del Nuorese
- Tenuta una riflessione sulla **dimensione ottimale** per la programmazione di area vasta e sulla possibile istituzionalizzazione della cooperazione intercomunale attraverso una Grande Unione di comuni
- Accelerata la candidatura per il progetto **Einstein Telescope** (luglio 2023)
- Creata **lista unica per il reclutamento del personale** per i comuni dell’area vasta
- Proposta ad ANCI di capitalizzare il partenariato nazionale delle Città Pilota MediAree per partecipare ad altri bandi nazionali ed europei

Elementi di interesse

- la strutturazione della sperimentazione programmazione per quattro pilastri. Il primo poggia sulla lunga **esperienza progressa** in materia di pianificazione strategica (dal 2005) che con MediAree si consolida e registra nuovo slancio. Il secondo sulla eterogeneità del partenariato che comprende, oltre ai comuni, anche due unioni dei comuni (quella della Barbagia e del Montalbo) e una comunità montana (del Nuorese). La loro inclusione diviene palestra importante per il ragionamento sulla dimensione ottimale dell’area vasta. Il terzo riguarda la chiarezza nella fissazione degli obiettivi che

ha aiutato a costruire intorno ad essi consenso e a perseguirli. L'ultimo pilastro è l'effetto moltiplicatore che, grazie alla sperimentazione MediAree, ha promosso un dialogo interistituzionale che ha portato all'avvio di nuovi progetti.

- l'avvio di una riflessione sulla dimensione territoriale ottimale delle politiche di sviluppo. Sulla scorta di progetti conclusi di recente, i comuni dell'area vasta hanno ragionato su quale fosse l'estensione ottima dell'area da limitare per l'organizzazione efficace dei servizi pubblici, la pianificazione strategica, la redazione di progetti di sviluppo locale da presentare per l'acquisizione di finanziamenti pubblici.
- l'apertura dei momenti formativi e dei workshop a tutti gli attori potenzialmente interessati, anche a coloro che almeno formalmente non hanno aderito al progetto MediAree. Ciò ha consentito di informarli delle attività in corso, ma anche di poter ascoltare le loro istanze e le loro idee. Delocalizzare questi momenti in altri comuni, oltre al capoluogo, ha aiutato poi a diffondere consapevolezza sull'importanza del percorso intrapreso ed accelerare la diffusione della conoscenza.
- La sinergia creatasi tra tecnici comunali, società di consulenza e Anci. Tutti questi attori hanno lavorato bene ed insieme per il perseguimento degli obiettivi di progetto. Anche alcuni stakeholder (in particolare Uniuoro, la biblioteca, il centro regionale di programmazione, le cooperative sociali, ecc.) hanno avuto un ruolo determinante nel coinvolgimento di comuni e stakeholder dell'area vasta per la realizzazione di ulteriori progetti al di fuori della sperimentazione (ad esempio la partecipazione ai bandi per la rigenerazione urbana).
- La sperimentazione MediAree è stata presentata e inserita nel contesto di evento di comunicazione di rilevanza europea quali "Notte Europea dei Ricercatori" a titolo del programma UE Horizon.

PORDENONE

La sperimentazione in breve

Il Comune di Pordenone ha avviato un percorso di pianificazione strategica di medio e lungo periodo che si prefigge di creare le condizioni ottimali per **rendere il territorio attrattivo per i giovani**, valorizzando le competenze individuali, offrendo formazione e opportunità di lavoro.

Il progetto dell'**Area pordenonese per le future generazioni** ha l'obiettivo di definire una visione comune di Next Generation City che nel medio periodo (entro il 2027) potrà generare un'Area vasta urbana sostenibile, con alta qualità della vita rispetto all'abitare, ai servizi, alla cultura, alla mobilità e all'ambiente.

Il partenariato	Lo stakeholder group
13 Comuni: Pordenone, Casarsa della Delizia, Azzano Decimo, Valdobbiadene, Roveredo, Porcia, San Quirino, San Vito al Tagliamento, Fontanafredda, Cordovado, Spilimbergo e Zoppola	3 Stakeholder: Polo Tecnologico di Pordenone, Istituto Tecnico Superiore di Pordenone, Camera di Commercio di Pordenone e Udine

Esiti del Progetto MediAree

- Documento di diagnosi territoriale
- Documento di visione
- 9 Laboratori di co-progettazione con i sindaci dei comuni e gli stakeholder per aggiornare la strategia
- 1 Studio di fattibilità del progetto "La casa delle attività" per la realizzazione di uno spazio fisico di

aggregazione giovanile

- 11 incontri di formazione, sia online che in alcuni comuni dell'area vasta sui temi delle politiche giovanili e della valutazione delle politiche
- Piano di comunicazione con una specifica considerazione al mondo giovanile e forte attenzione per l'innovatività del percorso, agli strumenti e ai destinatari
- Contest PordenoneNext: Concorso di idee aperto ai giovani under35 per la presentazione di progetti per il futuro di Pordenone

Impatti del percorso di Pianificazione strategica

- Ampliamento del partenariato, da 4 a 13 comuni
- Sottoscritta convenzione tra i comuni del partenariato MediAree con cui il capoluogo si impegna a fornire servizi ed assistenza per la progettazione europea.
- Partecipazione al progetto "La casa della comunità" al programma Central Europe con il partenariato MediAree. Il progetto mira a creare un luogo fisico di incontro e partecipazione per le attività giovanili nei comuni dell'area vasta.
- Avvio redazione BiciPlan di area vasta
- Nel corso della sperimentazione, il Comune di Pordenone ha svolto un ruolo di infopoint sulla progettazione per i comuni del partenariato e non solo
- Avviata riflessione su forme di cooperazione intercomunali funzionali volte soprattutto a sostenere i comuni più piccoli anche nel loro ordinario funzionamento

Elementi di interesse

- **Governance di area vasta.** Il progetto MediAree ha contribuito a consolidare la strategia di governance dell'area vasta. Di forte aiuto sono state la sottoscrizione della convenzione per la progettazione europea che impegna il comune capoluogo alla erogazione di servizi ed assistenza per la progettazione europea ai comuni aderenti, così come le "conferenze dei sindaci", incontri tenutesi semestralmente per la valutazione delle attività progettuali). Da sottolineare la richiesta di entrare a far parte della convenzione di altri comuni al di fuori dell'area vasta, anche dell'udinese.
- **Attenzione al mondo giovanile.** Il problema della dispersione dei giovani è affrontato attraverso l'individuazione di strategie mirate e percorsi di comunicazione specifici, attività di carattere intergenerazionale e interculturale, etc. e in un contesto già molto attivo di politiche giovanili

ROMAGNA NEXT

La sperimentazione in breve

La sperimentazione è centrata sull'empowerment della pubblica amministrazione e sull'armonizzazione degli sforzi progettuali e strategici a livello sovraprovinciale per la definizione di un Piano Strategico per la Romagna. A partire dal promuovere una visione condivisa e mettere insieme tutte le competenze e le risorse disponibili per trovare una convergenza e una efficacia d'azione comune.

Il partenariato	Lo stakeholder group
<p>4 Comuni promotori: Rimini (Capofila), Forlì, Ravenna e Cesena.</p> <p>14 Comuni: Santarcangelo di Romagna, Misano Adriatico, Cattolica, Cesenatico, Bertinoro, Predappio, Tredozio, Cervia, Russi, Coriano, Riccione, Bellaria Igea Marina, San Giovanni in Marignano, Verucchio.</p> <p>7 Unioni di Comuni: Rubicone e Mare, Valle del Savio, Bassa Romagna, Romagna Faentina, Romagna Forlivese, Valconca e Valmarecchia.</p>	<p>Province di Rimini, Forlì-Cesena e Ravenna Camere di Commercio territoriali (CCIAA Romagna, Forlì-Cesena e Rimini e CCIAA Ravenna) Università degli Studi di Bologna.</p>

Esiti del progetto MediAree

- Documento di Diagnosi territoriale e di Visione strategica che hanno approfondito la dinamica demografica e socioeconomica dell'intera area della Romagna
- Documento Piano Strategico "Romagna Next – per un piano strategico di area vasta Romagna" (approvato dall'assemblea dei sindaci del Comitato istituzionale Romagna Next)
- Costruzione di un modello di governance per la pianificazione strategica (Comitato istituzionale e Board tecnico)
- Percorsi partecipativi per il co-design di progetti di sviluppo territoriale
- 19 laboratori di co-progettazione su un ampio raggio di temi con l'obiettivo di definire le linee di azione per lo sviluppo della Romagna da inserire nel Piano strategico
- Studio di fattibilità sull'integrazione delle politiche sanitarie e sociali (con la collaborazione di AUSL Romagna e Università di Bologna)
- 87 ore di formazione ideate come parte integrante del processo di co-design e realizzate insieme alle attività dei laboratori di co-progettazione, creando sinergie tra loro. L'intero processo di co-progettazione è stato pensato in chiave di formazione continua.

Impatti del percorso di Pianificazione strategica

- Rafforzamento della **identità territoriale** della Romagna, territorio con una sua unicità e identità, pur mantenendo le diverse connotazioni e specificità territoriali.
- Rafforzamento della **cooperazione interistituzionale** tra le Province e i Capoluoghi e avvio riflessione su possibili forme di istituzionalizzazione (provincia unica, coordinamento tra Province, etc.)
- **Ampliamento del partenariato.** Durante il progetto, il numero dei comuni e degli stakeholder è aumentato, includendo altre realtà, come unioni di comuni e comuni non capoluogo. In particolare, le 3 unioni del territorio riminese e forlivese si sono unite successivamente alla fase di candidatura per prendere parte al progetto.
- Sostegno alla proposta di riconoscere la Pianificazione Strategica come funzione fondamentale della Provincia e del ruolo di coordinamento delle strategie di sviluppo dell'area vasta in capo ai Comuni capoluoghi (proposta UPI nell'ambito dell'iter di riforma delle province)
- Riaperto il **confronto su un sistema aeroportuale unico** per la Romagna (Forlì-Rimini)
- Avvio redazione "**Piano della Logistica della Romagna**"
- In corso di realizzazione, progetto spin-off "**Romagna Next Europa RONEU**": sperimentazione della governance intercomunale per la messa a sistema di alcune attività degli uffici Europa dei Comuni aderenti al partenariato MediAree Next Romagna (formazione, PA, progettazione europea, capacity building...)
- Cooperazione dei territori romagnoli a sostegno della candidatura di area vasta di "Rimini/Romagna

Gli elementi di interesse

- **Area vasta:** L'area vasta coinvolta in Romagna Next era già esistente in virtù di una legge regionale istituita nel 2015 che ha formalizzato la configurazione dell'area vasta. Il progetto Romagna Next si è quindi sviluppato sulla base di questa dimensione di governance territoriale e in un contesto normativo particolarmente favorevole (normativa regionale sulla partecipazione, sul turismo, AUSL unica, società di gestione delle acque condivisa, promozione delle forme di associazionismo intercomunale e di gestione associata dei servizi, etc).
- Strette connessioni delle attività economiche e specializzazioni settoriali dei territori della costa romagnola fortemente interconnesse. Questa **interconnessione economica** e la condivisione di risorse possono essere un motore importante per lo sviluppo dell'intera regione, come, ad esempio, nel settore del turismo.
- **Messa in comune di competenze e di risorse disponibili** per condurre il processo di Pianificazione Strategica.
- **Ampio coinvolgimento degli attori locali:** sono stati coinvolti nella sperimentazione un ampio numero di partecipanti, rappresentanti di diverse realtà territoriali, enti pubblici e stakeholder locali, livelli politici, tecnici. Questi attori hanno partecipato attivamente ai laboratori di co-progettazione, contribuendo attivamente alla definizione della vision e delle linee di azione per le diverse tematiche.
- **Sistema di governance molto ben strutturato:** la sperimentazione ha previsto l'istituzione di un comitato istituzionale come organo di direzione politica e di un comitato tecnico per coordinare e condividere le attività del progetto. La struttura di governance è stata formalizzata tramite un protocollo d'intesa firmato da tutti i partner del progetto.
- Attenzione forte alla **strumentazione strategica:** processi partecipativi, organizzazione della macchina operativa, processi di engagement, “comunicazione strategica”, struttura politica e operativa della governance di progetto (comitato istituzionale, board tecnico, board della comunicazione, etc.)
- **Innovazione degli strumenti partecipativi** per coinvolgere i cittadini e altre realtà nel progetto, oltre che per i temi trattati (come il Romagna Next in Tour, il coinvolgimento delle scuole e la somministrazione di un questionario online).

SIENA

La sperimentazione in breve

#NextGenerationSiena intende rafforzare la capacità amministrativa ed istituzionale dei comuni dell'area vasta nel policy design e la progettazione di interventi di area vasta. Nello specifico, il progetto realizza la mappatura di tutti i progetti del PNRR, nei diversi settori di intervento (transizione ecologica, turismo e cultura, innovazione e ricerca, digitalizzazione e formazione), e delle politiche di investimento e di sviluppo dei singoli comuni che, per la loro complementarità, possono essere integrati in piani di area. Su questa base, il progetto stimola un confronto con i comuni e gli stakeholder dell'area vasta per promuovere nuove sinergie e favorire l'adozione comune di metodi, strumenti e prodotti di analisi e monitoraggio delle strategie di sviluppo locale, in un'ottica di capitalizzazione dei progetti “post PNRR”.

Il partenariato	Lo stakeholder group
<p>25 Comuni: Siena, Abbadia San Salvatore, Asciano, Casole d'Elsa, Castelnuovo Berardenga, Colle di V. d'Elsa, Montalcino, Monteriggioni, Monteroni d'Arbia, Murlo, Pienza, Poggibonsi, Radicofani, Rapolano Terme, San Gimignano, San Quirico d'Orcia, Sovicille, Chianciano Terme, Radda in Chianti, Sinalunga, San Casciano dei Bagni, Sarteano, Montepulciano, Buonconvento e Radicondoli.</p>	<p>8 stakeholder: Provincia di Siena, FISES, Fondazione MPS, Università degli Studi di Siena, Università degli Studi di Firenze, SAIHub, Terre di Siena Lab, TLS-Toscana Life Science</p>

Esiti del progetto MediAree

- Mappatura e costruzione della Piattaforma informativa con i progetti PNRR dei comuni dell'area vasta: raccolti e messi in rete oltre 50 progetti del PNRR diffusi su 10 comuni, messi in relazione con gli obiettivi dell'Agenda 2030, con gli obiettivi del ciclo di programmazione economica UE 2021-2027, e con i 5 Pillar del progetto MediAree (carbon neutrality, efficientamento energetico, mobilità sostenibile, brand di area, innovazione PA).
- Mappatura degli stakeholder di area vasta
- La piattaforma, trasversale e integrata, pone le basi per avviare un percorso di Pianificazione Strategica intercomunale e per la co-progettazione di interventi di area vasta.
- 8 laboratori di co-progettazione sui 5 pillar del progetto Siena Next-MediAree (efficientamento energetico, carbon neutrality, innovazione PA, brand di area, mobilità sostenibile)
- 52 ore di formazione sui temi: project management, governance di area, fundraising e partecipazione, gestione associate di servizi pubblici (300 partecipanti)

Impatto del percorso di Pianificazione Strategica

- Acquisita consapevolezza sulla convenienza di fare squadra e sperimentata con successo per la prima volta la **collaborazione tra gli uffici di progettazione** dei comuni di area vasta
- Accresciuta **conoscenza del territorio di area vasta** e la consapevolezza sulle sue opportunità e criticità
- Avviata riflessione per individuare **soluzioni istituzionali e di governance** per raccordare l'area vasta, volta soprattutto a rafforzare i comuni più piccoli o più isolati in strategie territoriali più ampie

Gli elementi di interesse

- La **visione di lungo periodo**: #NextGenerationSiena riflette sugli impatti dei progetti PNRR nel lungo periodo, anche ipotizzandone una loro integrazione (ad esempio, la messa in rete delle piste ciclabili nel "biciplan"). La piattaforma dei progetti territoriali, come strumento di conoscenza del parco progetti del territorio, diviene funzionale a costruire interventi di area vasta, oltre l'azione del PNRR.
- La costruzione di **sinergie territoriali**: l'attività di mappatura diviene collettore di informazioni per strutturare future collaborazioni, informare i comuni sul valore aggiunto del lavorare insieme e suggerire forme di programmazione dello sviluppo dell'area e di collaborazione territoriale. Sono state impostate relazioni con i comuni del partenariato che hanno accresciuto la consapevolezza che la cooperazione di area vasta è importante per risolvere problemi comuni.
- La **mappatura degli stakeholder**. La realizzazione di questa mappa è stato un importante input di progetto per una conoscenza a tappeto su tutti gli stakeholder potenzialmente interessati alla realizzazione di progetti di sviluppo di area vasta.

- La “**comunicazione strategica**”: il progetto è stato accompagnato da una intensa, capillare ed attenta attività di comunicazione, interna ed esterna, volta non solo alla diffusione delle attività progettuali, ma anche alla promozione degli obiettivi di lungo periodo “post PNRR” (campagne social e comunicati stampa, eventi pubblici).

SIRACUSA

La sperimentazione in breve

La sperimentazione si è basata sulla costruzione di programmi strategici, condivisi da Comuni che appartengono territorialmente ad una designata Area vasta del siracusano, per l’integrazione di politiche, pratiche e strumenti che mirano al miglioramento delle performance della PA in ottica aggregata. L’azione progettuale primaria è stata la redazione del Piano di digitalizzazione di Area vasta (Progetto ITACA – “Information Technology to Activate and Change the Area” a partire dall’analisi delle potenzialità e criticità dei processi di informatizzazione della PA e con l’obiettivo prevalente di garantire la partecipazione attiva di stakeholder e cittadini alla programmazione delle azioni strategiche della Pubblica Amministrazione attraverso una comunicazione più accessibile e veloce possibile e da molteplici diveces.

Da questo studio si è giunti alla predisposizione di un progetto di digitalizzazione e alla redazione di una bozza di strategia nello stesso ambito di intervento.

Il partenariato	Lo stakeholder group
<p>10 Comuni: Siracusa, Buccheri, Buscemi, Canicattini Bagni, Cassaro, Ferla, Florida, Palazzolo Acreide, Solarino, Sortino</p>	<p>PRS – Patto di Responsabilità Sociale (un’aggregazione di circa 70 soggetti tra cui Patto di Responsabilità Sociale, comprendente l’adesione di: associazioni di categoria, organizzazioni sindacali, ordini professionali, università e sistema scolastico, associazioni ambientaliste, associazioni ed enti del terzo settore, Forum Provinciale del Terzo settore, Fondazione Ortygia Business School)</p>

Esiti del Progetto MediAree

- Documento di diagnosi territoriale: rilevamento e analisi dei dati inerenti i servizi di digitalizzazione e di comunicazione offerti al cittadino da parte dei soggetti partecipanti, attraverso l’attivazione di tavoli di lavoro
- Sviluppo operativo del progetto ITACA
- 4 Laboratori di co-progettazione sui temi: PRS-Patto di Responsabilità Sociale, Diagnosi territoriale, servizi digitali e PNRR
- 1 Studio di fattibilità per la realizzazione del Portale dei Servizi Digitali di Area Vasta
- Formazione sui temi: servizi digitali e servizi online, “Dati pubblici” per la creazione e incentivazione dell’impresa privata, project management e ruolo del RUP, utilizzo delle piattaforme informative per il monitoraggio e la rendicontazione dei progetti finanziati da fondi nazionali e comunitari, modelli organizzativi per governare l’innovazione, ecosistema di comunicazione digitale, utilizzo del MEPA, Social network, GOOGLE E piattaforme WEB

Impatto del percorso di Pianificazione strategica

- Consolidamento del rapporto amministrativo tra i Comuni dell'Area Vasta
- Aumentata la consapevolezza rispetto alla **dimensione di Area vasta** e alla necessità di cooperare per il suo sviluppo
- Accordi con alcuni Comuni per la definizione di misure organizzative e procedurali comuni volte a migliorare e razionalizzare la collaborazione per l'espletamento delle **procedure di gara**.
- Riflessione, in relazione ai temi progettuali, sulla **governance delle P.A. e attivazione di capacity building**

Elementi di interesse

- Avviata riflessione sulla **dimensione dell'area** vasta e sistema di governance, con una particolare attenzione all'allineamento con lo strumento regionale delle FUA. Inoltre, la riflessione è avvenuta sullo strumento di pianificazione strategica per la co-progettazione e ai processi partecipativi.
- Partecipazione particolarmente attiva dei comuni più piccoli e degli stakeholders (Confcommercio, Legambiente e Cittadinanza attiva, e degna di nota il mondo delle scuole).

TRAPANI

La sperimentazione in breve

Il progetto ha l'obiettivo di avviare il percorso di pianificazione strategica per delineare la "Next Generation West Sicily 2034", ossia una strategia di vision territoriale al 2034 attraverso un processo partecipativo di sviluppo che coinvolga tutti i comuni della provincia di Trapani. Tale strategia si sviluppa coerentemente alle politiche nazionali e in particolare sui sei assi strategici indicati dalle Linee Guida per la definizione del PNRR.

Il partenariato	Lo stakeholder group
25 Comuni: Trapani, Alcamo, Buseto Palizzolo, Calatafimi Segesta, Campobello di Mazara, Castellammare del Golfo, Castelvetrano, Custonaci, Erice, Favignana, Gibellina, Marsala, Mazara del Vallo, Misiliscemi, Paceco, Pantelleria, Partanna, Petrosino, Poggioreale, Salaparuta, Salemi, San Vito lo Capo, Santa Ninfa, Trapani, Valderice, Vita	21 stakeholder: Airgest S.p.a.; Agenzia di Sviluppo della Sicilia Occidentale; Autorità del sistema portuale del mare di Sicilia Occidentale; Camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura di Trapani; CGIL, CISL e UIL Trapani; Collegio Provinciale Geometri e Geometri laureati di Trapani; Confartigianato e Confcommercio Trapani; Distretto Turistico della Sicilia Occidentale Flag Golfi di Castellammare e Carini – Trapanese; Gal Elimos e Golfo di Castellammare; Ordine dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili, Ordine dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali, Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Trapani; Ente Parco Nazionale dell'Isola di Pantelleria; Università degli Studi di Palermo – Polo territoriale universitario di Trapani; Sicindustria – Delegazione

Esiti del Progetto MediAree

- **Documenti di diagnosi, di visione e di pianificazione strategica** e fissati obiettivo generale, vision della strategia, le 7 linee strategiche (che non sono altro che la declinazione territoriale delle Missioni del PNRR e una trasversale sui network territoriali), 3 obiettivi specifici e 5 programmi di azione (raccolti 15 progetti strategici pervenuti da comuni e stakeholder)
- Costruito un **sistema di monitoraggio** con indicatori di risultato (collegati al programma di azione) e di impatto (che coincidono con gli indicatori BEES dell'Istat)
- **10 Laboratori di coprogettazione** dislocati in 5 comuni dell'area vasta (5 con amministratori e 5 con stakeholder) sul tema: visione di sviluppo del territorio rispetto alle missioni del PNRR
- **1 Studio di fattibilità** per la costruzione del modello di governance di area vasta e costruzione dell'Ufficio unico di pianificazione strategica ed europrogettazione
- **100 ore di formazione:** formazione on the job consistita nell'affiancamento del personale nelle attività di progettazione e pianificazione, sia rispetto al percorso di pianificazione West Sicily 2034 sia rispetto alle strategie di programmazione territoriale PR Fesr 21-27
- Sistema di consultazione del partenariato sul modello **dell'Open Space technology**. Tale modello si è rivelato particolarmente significativo perché ha visto un percorso di ascolto capillare sul territorio e sui temi affrontati, di informazione e formazione, e di restituzione degli esiti del confronto

Impatto del percorso di Pianificazione strategica

- Su richiesta da parte degli stakeholder di istituzionalizzare gli incontri, e di renderli continuativi e costanti, è stata individuata una linea strategica specifica nel PS per la costruzione di sistemi permanenti di confronto del partenariato territoriale, ed è stato avviato il **progetto "Network territoriali"**.
- Avvio riflessione su **strumenti di coordinamento** del capoluogo nella costruzione delle strategie di area vasta: prevista una convenzione per la realizzazione Ufficio Unico e creazione di una struttura a latere per consolidare la consultazione del partenariato (da forum ad associazione...)
- **Riflessione sulla dimensione di area vasta ottimale per la pianificazione strategica, identificata nella dimensione provinciale**

Elementi di interesse

- **Policy design.** Forte attenzione alla integrazione degli interventi territoriali, e ad allinearli agli strumenti della programmazione europea. Nell'ambito del percorso è stato organizzato un workshop specificatamente dedicato ad una prima analisi delle strategie dell'Area Urbana Funzionale e delle ipotesi di sistema di governance, al fine di realizzare una integrazione con la più ampia strategia di Area Vasta West Sicily 2034 e con il modello di gestione dell'attuazione della stessa. Hanno partecipato i referenti tecnici, finanziari ed amministrativi incaricati di gestire la partecipazione dell'Ente alla fase di programmazione e progettazione della strategia dell'Area Urbana Funzionale e di West Sicily 2034.

La sperimentazione in breve

L'Area vasta di Treviso vuole rafforzare un modello di governo del territorio attraverso il disegno della Next Generation City per promuovere lo sviluppo del capoluogo e per venti comuni limitrofi, adottando un piano strategico e un parco progetti in ambito di area vasta, con l'obiettivo di consolidare una vision e una strategia di sviluppo sostenibile in una prospettiva di medio-lungo periodo e con un approccio orientato all'integrazione di politiche, soggetti, livelli istituzionali e strumenti di programmazione, anche europei. Oltre a promuovere l'incremento delle competenze dei comuni partecipanti, intende rafforzare i processi e i metodi di pianificazione sovra-comunale, innovare gli strumenti di valutazione delle politiche urbane e la gestione dei processi partecipativi.

Il partenariato	Lo stakeholder group
<p>20 Comuni: Arcade, Breda di Piave, Carbonera, Casier, Casale sul Sile, Maserada sul Piave, Monastier, Mogliano Veneto, Morgano, Ponzano Veneto, Paese, Povegliano, Preganziol, Quinto di Treviso, Roncade, San Biagio di Callalta, Silea, Spresiano, Treviso, Villorba</p>	<p>10 stakeholder: ANCE Treviso, ASCOM Treviso, ASSINDUSTRIA Veneto Centro, CNA Treviso, CONFARTIGIANATO Treviso, CONFCOOPERATIVE Treviso e Belluno, CGIL, CISL, UIL Treviso, UNPLI (Unione Pro Loco d'Italia) Treviso</p>

Esiti del progetto MediAree

- Documento di Diagnosi territoriale, attraverso la costruzione di un set di indicatori condiviso con tutti i comuni dell'area vasta
- Documento di Visione, che ha rappresentato la base di riflessione per la individuazione delle linee strategiche di sviluppo dell'area vasta
- Piano strategico "La Grande Treviso – Agenda di Sviluppo Locale con prima rosa di progetti strategici di area", allineato alla programmazione 21-27 e opportunità di finanziamento del Recovery Plan
- 4 Laboratori di co-progettazione per la redazione e la sperimentazione del progetto "Bike to work" in alcuni comuni dell'area vasta. La loro dislocazione in vari comuni dell'area ha consentito di far conoscere meglio il progetto, cementare le relazioni tra tutti gli attori e ne ha aumentato la partecipazione
- Censimento del verde periurbano
- Realizzato progetto "Bike to work" per i 20 comuni dell'area
- 52 ore di formazione distribuite in 13 sessioni formative della durata di 4 ore in modalità online, i relativi materiali sono stati messi a disposizione di tutti gli interessati

Impatto del percorso di Pianificazione strategica

- **Rivitalizzata e accresciuta IPA** (Intesa Programmatica d'Area Marca Trevigiana, da 16 a 20 comuni e da 5 a 11 associazioni private): l'aggregazione comunale si è riappropriata del ruolo centrale di promotore dello sviluppo economico ed è considerata dai comuni appartenenti il luogo deputato alla promozione dello sviluppo territoriale
- Avviata una **riflessione sul rafforzamento dell'Ipa** come strumento stabile di cooperazione intercomunale, di coprogettazione, e di partecipazione territoriale (anche con la prospettiva di trasformare l'Ipa in soggetto giuridico).
- Consolidata la dimensione di area vasta ottimale per le politiche di sviluppo territoriale nella dimensione dell'Ipa Trevigiana e rafforzata la sua identità a partire dalla scelta di denominarla "**Grande Treviso**", denominazione entrata con le attività di sperimentazione MediAree nell'immaginario dei 20 comuni.
- **Database energetico di Area Vasta:** Supporto tecnico-amministrativo per la richiesta di contributi per l'efficientamento energetico e avvio costruzione progetto **Comunità**

- **Energetiche Rinnovabili** (tavolo IPA, utilizzata la stessa governance del progetto mediAree)
- Progetto pilota “DUP 9 comuni” con l’obiettivo di costruire un **DUP unico per la Grande Treviso**
- Protocollo di intesa tra Comune di Treviso, Cgil, Cisl e Uil (poi estesa a tutti i comuni della Grande Treviso), per il monitoraggio dei progetti PNRR finanziati e la concertazione di futuri progetti a valere sui fondi PNRR. Ritenuta una **best practice di livello nazionale**.
- Redazione del **Biciplan**, strumento di pianificazione della mobilità ciclistica per la rete ciclabile della Grande Treviso (circa 70 chilometri)
- In via di ideazione il progetto “**Comunicazione Comune**” per condividere una strategia di comunicazione comune della Grande Treviso
- In redazione un **Piano Urbano del verde** condiviso per la Grande Treviso
- Presentata manifestazione di interesse per **Treviso Capitale Italiana della Cultura 2026**
- Candidatura e vittoria dell’**European Green Leaf Award 2025**

Elementi di interesse:

- “**Modello di governance MediAree**” Costruito per la sperimentazione, un sistema di governance ben strutturato e codificato (tavolo di concertazione, ufficio di presidenza, segreteria tecnica, coordinatore tecnico, ecc.), e prontamente operativa e di supporto all’intera sperimentazione. Dato il buon funzionamento è stato trasferito in altri ambiti di intervento rispettando la geometria variabile delle policy di area vasta.
- Il ruolo di **coordinamento del comune di Treviso**. Da subito guida, il comune ha lavorato molto per rafforzare l’identità di area vasta, promuovendo un coinvolgimento capillare e one to one, e un coordinamento attento a non esercitare un potere di superiorità rispetto ai comuni circostanti.
- **L’agenda strategica**. Il piano strategico ha una natura fortemente operativa con una definizione chiara e coerente di obiettivi, strategie e progetti. Il parco progetti, sistematizzato molto bene, ne rappresenta l’attuazione inserendosi a pieno titolo nella filiera della programmazione di livello superiore (europea 2021-2027, PNRR) e comunale (DUP).
- Il **coordinatore di area**. L’introduzione di una figura tecnica di coordinatore della sperimentazione ha consentito un supporto efficace ai tecnici comunali e la possibilità di coinvolgere i comuni più piccoli e le zone più isolate nell’azione strategica.
- **Integrazione** del percorso di pianificazione strategica con le opportunità di finanziamento del Recovery Plan e con la programmazione 21-27 con una attenzione forte a coinvolgere tutti e 21 i comuni della Grande Treviso (anche quelli non compresi nell’ambito della Autorità Urbana di Treviso per la programmazione europea)



MediAree

Next Generation City



www.mediaree.it



@mediaree



@mediaree_nextgenerationcity



mediaree@anci.it



@mediaree_NGC

