

PIANIFICAZIONE STRATEGICA

ISTRUZIONI PER L'USO

Piani strategici per le città del Mezzogiorno. *Interpretazioni e prospettive*

a cura di Gabriele Pasqui

QUADERNO
4



ReCS RETE DELLE CITTÀ
STRATEGICHE

Progetto grafico
Studio Sismondo, Roma
Tipografia
Nuova Grafica Fiorentina, Firenze
Firenze, febbraio 2011

PIANIFICAZIONE STRATEGICA

ISTRUZIONI PER L'USO

Piani strategici per le città del Mezzogiorno *Interpretazioni e prospettive*

a cura di Gabriele Pasqui

QUADERNO
4



ReCS RETE DELLE CITTÀ
STRATEGICHE

Questo volume è stato curato da

GABRIELE PASQUI

Docente di Politiche di sviluppo territoriale

presso la Facoltà di Architettura e Società del Politecnico di Milano

Si ringrazia per la disponibilità e la collaborazione

MAURIZIO BRUCCHI

Sindaco di Teramo

EMILIO FLORIS

Sindaco di Cagliari

NICOLA MAFFEI

Sindaco di Barletta

ROBERTO VISENTIN

Sindaco di Siracusa

e inoltre

IGNAZIO VINCI

Università di Palermo

SIMONETTA ARMONDI e VALERIA FEDELI

Politecnico di Milano

<i>Premessa</i>	pag. 1
Cap. 1 La domanda di pianificazione strategica	pag. 7
1.1 Pianificazione strategica e crisi urbana	pag. 7
1.2 Città nel Mezzogiorno tra varietà territoriali e divari strutturali.....	pag. 14
Cap. 2 Il quadro istituzionale	pag.21
2.1 Pianificazione strategica e programmazione.....	pag. 21
2.2 Ciclo politico e ciclo di policy	pag. 29
Cap. 3 Situazioni	pag.37
3.1 Il piano come strategia politica: “Teramo 2020”.....	pag. 38
3.2 Piano, visione, programmazione: “Vision 2020” a Barletta	pag. 43
3.3 Piano, progetti, strategie: “Innova Siracusa 2020”	pag. 51
3.4 Un piano-processo: il Piano strategico di Cagliari.....	pag. 57
Cap. 4 Conclusioni. Piani strategici al Sud: perché e come	pag.65
Riferimenti bibliografici	pag. 71

Premessa

Il contributo qui presentato costituisce un approfondimento dell'attività di auto-riflessione che le città aderenti alla ReCS hanno già da tempo messo in campo per verificare esiti e impatti della pianificazione strategica nel proprio contesto e per costruire strategie efficaci di consolidamento e irrobustimento di queste pratiche nel contesto italiano e nel quadro internazionale. In particolare, le riflessioni proposte prendono le mosse dal lavoro di indagine svolto da un gruppo di ricercatori del Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano (Simonetta Armondi, Valeria Fedeli, Gabriele Pasqui) sulle esperienze di nove piani strategici italiani, presentato al Convegno annuale della ReCS tenutosi a Venezia il 5 febbraio del 2010 e pubblicato nel Quaderno ReCS n.3 con il titolo "I piani strategici alla prova".

Rispetto al lavoro di ricerca svolto su alcuni piani strategici attivati da città medie del Centro-Nord, le riflessioni presentate in questa occasione si caratterizzano per almeno tre specificità. In primo luogo esse non sono l'esito di un approfondito lavoro sul campo, che non è stato possibile realizzare in questa occasione, ma esclusivamente di una *interpretazione supportata* e messa alla prova in quattro contesti specifici attraverso l'analisi di documenti e materiali e un numero limitato di colloqui. In secondo luogo la domanda di ricerca si è concentrata specificamente sul nesso tra i processi attivati nel Mezzogiorno e il *campo più generale*, politico e istituzionale, entro il quale le esperienze di pianificazione strategica hanno preso corpo. In terzo luogo, lo sforzo è stato quello di offrire dei *materiali per il dibattito* più che interpretazioni e indicazioni compiute: solo una approfondita ricerca empirica, condotta utilizzando metodologie e risorse appropriate, potrebbe infatti consentire di trarre orientamenti più precisi e specifici, oltre che di offrire indicazioni di *policy* più cogenti.

Le questioni affrontate

Per queste ragioni il contributo qui presentato si propone di rispondere essenzialmente a tre questioni:

- in quale contesto si collocano le esperienze, pur molto diversificate, di pianificazione strategica attivate nelle regioni del Mezzogiorno (considerando tutte le regioni che sono o sono state oggetto di risorse

comunitarie dell'Obiettivo Coesione o in precedenza dell'Obiettivo 1). Con contesto si intende qui sia la condizione economica, sociale e ambientale delle città del Sud, sia il *frame* istituzionale (a partire dalle risorse messe a disposizione per la realizzazione dei piani strategici nell'ambito dei fondi per le aree sottoutilizzate) in cui molte di queste esperienze hanno delineato e strutturato il proprio percorso. La questione affrontata è cioè quella della *domanda di pianificazione*, ossia delle ragioni e delle motivazioni che hanno spinto le diverse città ad intraprendere un percorso di pianificazione strategica;

- attraverso quali idee e interpretazioni del *ruolo possibile della pianificazione strategica* realtà diverse attivano e strutturano il processo. L'intenzione è cioè quella di evidenziare diverse declinazioni possibili del senso e degli obiettivi dell'attività di pianificazione strategica in alcuni contesti, al fine di evidenziare come anche esperienze generate in contesti istituzionali non dissimili possano interpretare il ruolo del processo di pianificazione in modo assai diverso. Al fine di rispondere con qualche argomentazione empirica a questa domanda sono stati osservati con particolare attenzione quattro processi di pianificazione strategica (Teramo, Barletta, Siracusa, Cagliari) che, sia per il loro interesse intrinseco, sia per la loro evidente diversità, sembravano prestarsi particolarmente bene ad affrontare la questione posta. È importante sottolineare che non sono stati realizzati degli studi di caso su quattro piani strategici, ma solo una osservazione ravvicinata di materiali e documenti al fine di evidenziare le diverse interpretazioni del ruolo possibile della pianificazione strategica in vari contesti del Mezzogiorno. Questa lente non è evidentemente di carattere valutativo: d'altra parte, alcuni di questi piani sono in fase di avvio, altri sono più maturi, ma non sembra possibile esprimere in questo momento fase un giudizio compiuto su esperienze che devono ancora manifestare compiutamente i propri esiti;
- infine, in una chiave più critico-interpretativa, si è cercato di rispondere alla domanda *se e in che modo, o a quali condizioni, l'approccio della pianificazione strategica possa offrire una risposta efficace alle criticità e ai problemi assai difficili* che molte città del Mezzogiorno si trovano ad affrontare. In altri termini, sulla base delle osservazioni svolte ci si chiede esplicitamente se e in che misura la pianificazio-

ne strategica possa giocare un ruolo davvero rilevante per invertire la tendenza al declino di molti contesti urbani del Sud. La risposta sarà ovviamente da intendersi come un invito alla discussione, orientato ad alimentare la riflessione informata sulle esperienze di pianificazione strategica nel Mezzogiorno, partendo dall'assunto che, dopo una fase fortemente propulsiva, per molti aspetti alle nostre spalle, oggi attori e promotori coinvolti in processi di pianificazione strategica abbiano bisogno di comporre un set condiviso di riflessioni e valutazioni anche per ricostruire un senso ed una prospettiva a questa variegata famiglia di pratiche.

La struttura del testo

La risposta alle domande precedentemente evidenziate è offerta nel testo attraverso quattro passaggi. Nel primo (cap. 1) si riflette sulla domanda di pianificazione strategica in riferimento al quadro socio-economico, territoriale e politico delle città del Mezzogiorno nel corso degli anni 2000, con particolare riferimento al nesso problematico tra crisi urbana e pianificazione strategica come dispositivo di trattamento di questa crisi.

La seconda mossa (cap. 2) propone una riflessione critica sul contesto istituzionale e di *policy* entro il quale si è collocato l'avvio dei processi di pianificazione strategica nel Mezzogiorno, evidenziando anche alcuni paradossi del meccanismo di generazione "trainato dall'offerta" che si è prodotto con le delibere Cipe del 2004 e del 2005 che finanziavano i piani strategici e che hanno aperto la strada a una vera e propria proliferazione di esperimenti.

Il terzo passaggio (cap. 3) consiste nel tentativo di identificare diverse interpretazioni del senso e della funzione dei processi di pianificazione strategica in quattro diversi contesti meridionali (Teramo, Barletta, Siracusa, Cagliari), indagando per ciascuno di essi il processo di avvio dell'esperienza e le attese che tale processo ha generato nella rete di attori attivata e più in generale nel contesto locale, e provando a indicare alcuni nodi critici.

L'ultimo passaggio (cap. 4), infine, propone alcune riflessioni sintetiche sul nesso tra pianificazione strategica e ciclo politico e di *policy* nel Mezzogiorno, nella prospettiva dell'identificazione di alcune condizioni di efficacia per il trattamento dei gravi problemi delle città del Sud.

CAPITOLO 1
La domanda di pianificazione strategica

1. La domanda di pianificazione strategica

1.1 Pianificazione strategica e crisi urbana

La natura intrinsecamente multidimensionale della pianificazione strategica, che è stata oggetto di attenzione da parte di molti studiosi (Healey, 2007; Balducci, Fedeli, Pasqui, 2011), è strettamente connessa al fatto che le pratiche di pianificazione strategica possono essere considerate come dispositivi che *rispondono a diverse domande* di pianificazione.

Per la sua natura generalmente volontaria e non regolata sotto il profilo legislativo, la pianificazione strategica si configura dunque come un campo di pratiche che corrisponde, provando a trattarli, a diversi problemi emergenti nell'ambito urbano o territoriale. Da questo punto di vista, una prima domanda che è necessario porsi quando si osserva la multiforme esperienza dei piani strategici nelle città del Mezzogiorno è relativa alla domanda di pianificazione rispetto a cui tali esperienze si configurano.

Se assumiamo la classificazione proposta nel precedente lavoro realizzato per la ReCS sui piani strategici delle città medie italiane (Armondi, Fedeli, Pasqui, 2010), possiamo identificare almeno quattro famiglie di problemi rispetto a cui le pratiche di pianificazione strategica possono proporsi di corrispondere.

In primo luogo vi sono i problemi di *transizione urbana*, ossia di passaggio di fase tra modelli diversi di sviluppo e coesione sociale in condizioni di crisi di un modello storicamente consolidato e dell'assetto culturale e sociale ad esso connesso. Nel caso delle città del Mezzogiorno questo tipo di problemi è rilevabile sia nell'ambito delle grandi aree urbane che nel corso degli ultimi decenni hanno dovuto misurarsi con processi molto acuti di crisi urbana (innanzitutto Napoli, Bari, Palermo e Catania), sia in contesti di città medie nelle quali i processi di industrializzazione intensiva e guidata dal centro durante i primi decenni del secondo dopoguerra hanno costruito un modello di sviluppo che nel corso del tempo ha evidenziato gravi criticità sia sotto il profilo economico e sociale, sia dal punto di vista ambientale e urbanistico (si pensi a situazioni come quella di Taranto e Brindisi o di molte aree relativamente industrializzate della Sicilia e della Sardegna).

In secondo luogo vi sono problemi di *riposizionamento strategico*, ossia di ricostruzione, in un quadro di incertezza e ambiguità sulle forme possibili

dello sviluppo a scala urbana e territoriale, di una missione e di una identità riconoscibile e condivisa in relazione a processi economici, sociali, istituzionali. Nel Mezzogiorno questi problemi di riposizionamento strategico riguardano innanzitutto le aree che nel corso degli anni '80 e '90 avevano intrapreso con maggiore dinamicità un sentiero di crescita, spesso in connessione a fenomeni di specializzazione produttiva caratterizzati da una buona competitività e capacità di penetrazione nei mercati internazionali. Tra i casi più noti possono essere ricordati i contesti territoriali che hanno sviluppato un profilo distrettuale significativo (Viesti, 2007) in Puglia, Basilicata, Abruzzo, Campania, Sicilia. Per molti tra questi contesti il riposizionamento strategico ha assunto un carattere di assoluta urgenza in presenza di una crisi verticale della capacità produttiva degli imprenditori che operavano in questi distretti (si pensi a casi come quelli del calzaturiero nel Salento o del divano nelle Murge), con effetti molto forti di natura occupazionale e sociale.

In terzo luogo vi sono i problemi di *complessità e frammentazione decisionale*, connessi alla pluralizzazione dei poteri locali e delle competenze, alla compresenza di diversi livelli di governo rilevanti sia a scala orizzontale (tra amministrazioni comunali) sia a scala verticale (rispetto a livelli di governo sovraordinati o a poteri e attori di natura sovralocale) e, più in generale, alla governabilità in relazione ai fenomeni di frammentazione decisionale. Ancora una volta, nel Mezzogiorno questo tipo di problemi assume una sua specificità, in relazione ai processi che Carlo Donolo ha chiamato di sregolazione (Donolo, 2001) e che sono connessi strettamente anche al peso che l'economia e i poteri criminali giocano in molti contesti urbani, influenzando l'efficacia e l'efficienza dell'azione pubblica.

Infine, vi sono problemi di *inefficienza degli strumenti ordinari di governo* delle trasformazioni urbane e, più in generale, delle politiche urbane, siano esse di *welfare* o di governo del territorio. La questione della pubblica amministrazione, da questo punto di vista, rappresenta un problema eccezionalmente grave e complesso per le città del Mezzogiorno, se è vero, come hanno più volte evidenziato analisi indipendenti e autorevoli (Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, 2006; Banca d'Italia, 2010; Svimez, 2010), che uno dei principali svantaggi competitivi del Sud e delle sue aree urbane rispetto al Centro Nord è proprio quello delle sue performance istituzionali e di produzione di beni pubblici.

Come si può vedere, ciascuno dei quattro *cluster* di problemi che ordinariamente la pianificazione strategica si propone di trattare ha una sua specifica

declinazione nei contesti del Mezzogiorno d'Italia. Allo stesso modo, si può comprendere come possano essere diversamente declinati i tre obiettivi possibili di un processo di pianificazione strategica (Mintzberg, 1994; Armondi, Fedeli, Pasqui, 2009).

La *costruzione di visioni di futuro per la città* nel quadro di un progetto d'insieme per la città da parte dell'attore promotore (amministrazione, Sindaco, rete di attori, etc.) costituisce per molti contesti del Mezzogiorno un esercizio particolarmente rilevante, soprattutto laddove sia mancata nel passato una capacità delle classi dirigenti locali di produrre una interpretazione della città, dei suoi problemi e delle sue possibilità evolutive. La *vision* del resto può essere pensata anche come un ingrediente essenziale di un programma politico, e dunque uno strumento per costruire un quadro d'insieme a politiche, programmi e progetti che spesso sono stati attivati in modo indipendente e scoordinato (Pasqui, Palermo, 2008).

La *definizione di una coalizione di attori* (verticale e/o orizzontale) per le politiche urbane, che sia in grado di garantire maggiore efficacia all'azione di governo a partire da una integrazione (da un ispessimento o da una articolazione) dei *network* decisionali, costituisce d'altra parte una seconda sfida decisiva per le città del Mezzogiorno. Il piano come dispositivo di *governance* definisce infatti un campo peculiare dell'attività di pianificazione strategica, tanto più significativo in quanto in molte situazioni del Mezzogiorno la condizione di "sgoverno" di problemi e processi sembra dipendere da una grave assenza di meccanismi adeguati di *networking* inter-istituzionale e tra attori pubblici e privati.

Infine, la *costruzione di uno o più dispositivi di coordinamento e di convergenza tra politiche settoriali* intorno ad alcuni nodi cruciali per l'azione di governo urbano può essere identificata come un obiettivo centrale in contesti come quelli di molte aree urbane del Mezzogiorno (ma non solo, ovviamente) nei quali la produzione di progetti, politiche e programmi sembra essere incapace di produrre logiche adeguate di integrazione.

In definitiva, in relazione alla domanda di pianificazione possiamo affermare che i diversi tipi di problemi che la pianificazione strategica si propone di affrontare e i diversi obiettivi che essa può pensare di perseguire trovano nel contesto del Mezzogiorno una specifica declinazione. Questa declinazione può essere sinteticamente ricondotta alla necessità di delineare un nesso, difficile e controverso, tra *pianificazione strategica e crisi urbana*. In altri termini, si tratta di comprendere se e come i dispositivi e i processi attivati

nell'ambito della pianificazione strategica siano adeguati ad affrontare una condizione di crisi che è indubbiamente propria dell'ultima fase della vita delle città del Mezzogiorno.

Naturalmente non bisogna generalizzare: come evidenziato da tempo nella letteratura sul Sud (Trigilia, 1992; Cersosimo, Donzelli, 2000; Viesti, 2003) non è possibile parlare di un unico Mezzogiorno, e ancora meno di un sistema urbano che presenta caratteristiche di uniformità. Tuttavia, non si può negare che la condizione in cui versa il Sud appare particolarmente grave, e che le aree urbane hanno mostrato nel corso degli ultimi anni preoccupanti segni di involuzione.

Non è possibile in questa sede analizzare in modo dettagliato questi segnali. È sufficiente osservare come le città del Mezzogiorno, sia quelle piccole e medie, sia quelle di maggiori dimensioni, presentino oggi una serie di problemi di difficile soluzione, che affondano le proprie radici in precedenti crisi urbane e che non hanno trovato adeguata e definitiva soluzione nel ciclo di politiche urbane innovative inauguratosi nei primi anni '90, sul quale torneremo più avanti.

Per dare un orizzonte di senso alle attività di pianificazione strategica messe in opera nel Mezzogiorno può tuttavia essere utile definire il segno complessivo della crisi urbana in cui, a partire dagli anni 2000 e con significative differenze da contesto a contesto, si trovano le aree urbane che hanno attivato percorsi significativi di progettazione e costruzione di visioni condivise.

L'attuale condizione di crisi urbana delle città del Mezzogiorno deve essere riguardata assumendo due diversi sfondi: da una parte quello del più generale riemergere di una grave *questione urbana*, diversamente declinata ma di natura globale, a sua volta intrinsecamente connessa alla più generale crisi del capitalismo mondiale (Secchi, 2010; Calafati, 2010); dall'altra arte quella della storia lunga dell'assetto insediativo urbano in Italia e dei suoi nessi con le *forme territoriali dello sviluppo* nel nostro Paese (Lanzani, Pasqui, 2011).

Non potendo affrontare in maniera compiuta queste complesse tematiche, ci accontentiamo in questa sede di alcuni rapidi riferimenti. Per quanto riguarda quella che Bernardo Secchi ha proposto di chiamare "nuova questione urbana", essa si sostanzia di almeno tre diversi problemi: una rinnovata questione di *diseguaglianza sociale*, fortemente concentrata nelle aree urbane e connessa sia a nuove forme di fragilizzazione che intercettano anche il disagio del ceto medio, sia a veri e propri fenomeni di nuova emarginazione per

gruppi e ceti sociali caratterizzati innanzitutto da una forte precarietà sociale; un inedito e drammatico stato di *degrado ambientale* che riguarda tutti i principali indicatori (consumo di suolo e congestione; inquinamento dell'aria e dell'acqua; scarsa capacità di gestione dei rifiuti e di attivazione di politiche di risparmio energetico; bassa abitabilità e qualità dello spazio pubblico e delle aree a verde); una crescente difficoltà di *gestione dei fenomeni di mobilità* allargata, che riguardano popolazioni diverse e cangianti e che configurano quello alla mobilità come un nuovo diritto di cittadinanza.

Se è vero, come scrive Bernardo Secchi, che tutte le città, in Europa e non solo, sono oggi di fronte a questo insieme di problemi, è ancor più vero che le città italiane in questi quindici anni sono state meno capaci di altre di trattare efficacemente almeno alcuni di questi problemi. Ed è sintomatico che proprio il terreno sul quale si è maggiormente concentrata l'innovazione delle politiche urbane italiane, ossia quello della rigenerazione urbana, evidenzia oggi una situazione di maggiore criticità anche nelle città (innanzitutto nel Mezzogiorno) che nella seconda metà degli anni '90 sembravano avere imboccato un sentiero virtuoso (Belli, 2007).

D'altra parte, la crisi delle città del Mezzogiorno affonda le sue radici assai più lontano nel tempo, nei diversi *cicli di crisi urbana* che hanno caratterizzato l'intreccio tra sviluppo insediativo ed economico nel nostro Paese. In particolare, possiamo riconoscere nel secondo dopoguerra del XX secolo almeno tre cicli di crisi urbane in Italia, che hanno influenzato in maniera significativa le forme dello sviluppo delle città del Mezzogiorno (Lanzani, Pasqui, 2011).

Se osserviamo i fenomeni di urbanizzazione in Italia possiamo riconoscere come le dinamiche di crescita concentrata che avevano caratterizzato la "grande trasformazione" tra anni '50 e '60 (Ginsborg, 1989; Crainz, 1997) si esauriscono in modo sfilacciato e differenziato nel tempo. La crescita si arresta prima al Centro Nord che al Sud (dove la popolazione delle grandi città cresce fino all'inizio degli anni '80), prima da un punto di vista demografico e solo in un secondo momento dal punto di vista dell'occupazione del suolo. Questo esaurimento è dovuto, in parte ad un semplice traboccamento della crescita fuori dai confini amministrativi nei comuni a corona dei centri urbani e metropolitani, in parte a tre specifiche "crisi urbane", che ridimensionano il ruolo della città compatta e contribuiscono a dare sempre più spazio ad una diversa modalità di urbanizzazione.

La prima è una *crisi di crescita delle grandi città* a partire dall'inizio degli anni

'60, sotto la spinta dei fortissimi fenomeni migratori e di un deficit di offerta di servizi urbani e di residenza a prezzi contenuti. Questa crisi, che ha declinazioni diverse nelle differenti città, anche in relazione alla capacità differenziale di costruzione del *welfare* materiale e immateriale capace di accogliere le nuove popolazioni urbanizzate, si connette al fallimento specificatamente italiano di ogni ipotesi di riforma politica orientata a controllare le forme dello sviluppo urbano (Campos Venuti, 2010). Questo fallimento, come è stato mostrato in modo esemplare in molte storie dell'urbanistica italiana (Salzano, 1998), è particolarmente drammatico nelle città del Mezzogiorno, laddove ai processi di urbanizzazione incontrollata e speculativa non si accompagna, diversamente da quanto accade in molte città del centro Nord, la produzione di nuovi servizi urbani e di una offerta significativa di "welfare materiale". Per quanto i fenomeni migratori (dalla campagna alla città, dai centri minori alle grandi città) sia fortemente presente anche nel Mezzogiorno, esso non appare accompagnato da una offerta adeguata di beni pubblici territoriali, forse con l'eccezione di alcuni grandi interventi di residenza pubblica. Questa mancata risposta alla crescita della popolazione urbana, caratterizzante la prima grande crisi delle città italiane, implica per le aree urbane del Mezzogiorno la creazione di un *ritardo mai più colmato sul fronte della dotazione di servizi e di capitale fisso sociale*, di beni comuni e di beni pubblici, che comporta l'impossibilità di garantire livelli di funzionalità e abitabilità capaci di controbilanciare crescenti diseconomie di agglomerazione e livelli di conflittualità urbana.

La seconda crisi urbana è connessa alla ristrutturazione capitalistica mondiale degli anni '70, legata tanto al declino di un modello di produzione manifatturiera fordista e standardizzato, quanto alla ridefinizione del ruolo dei grandi apparati burocratici centralizzati (Piore, Sabel, 1987). Gli effetti di questo processo di ristrutturazione capitalistica sulle grandi città industriali del Centro-Nord sono noti e ampiamente studiati: riorganizzazione ed esternalizzazione della produzione nelle grandi imprese fordiste; scomposizione dei cicli produttivi; dismissione industriale soprattutto dei grandi impianti dei settori "pesanti" dell'industria pubblica e privata, avvio della flessibilizzazione del lavoro e della crisi degli apparati di rappresentanza tradizionale del lavoro e dell'impresa. È tuttavia interessante osservare come questa crisi di un modello produttivo e insieme di una economia urbana abbia conseguenze rilevanti anche nelle grandi città del Mezzogiorno e nelle aree urbane che, almeno in parte, avevano tentato di costruire percorsi di

sviluppo industriale. In contesti come Napoli e Bari, ma anche a Taranto o a Gela, la riorganizzazione produttiva e la crisi della grande impresa fordista trovano espressione nel paesaggio urbano dei primi anni '80 con l'apertura di una serie di vuoti urbani e la *dismissione* e con il connesso *degrado* di parti significative della città (non solo i recinti delle grandi fabbriche, ma intere zone vengono abbandonate, diventando luoghi del pericolo e del decadimento).

Le terza crisi, di nuovo più specificatamente nazionale, degli anni '80, è strettamente connessa ai temi della *scarsa governabilità e della bassa funzionalità del governo urbano*, soprattutto in relazione alla sua limitata capacità di prendere decisioni, di avviare processi di ristrutturazione urbanistica ed economica profondi, uscendo da una logica di semplice sostegno ai processi in atto. Il tema della ingovernabilità delle città, a partire dagli anni '80, accompagna come un "basso profondo" la discussione sul governo urbano, assumendo via via declinazioni diverse fino all'affermazione delle retoriche della *governance* urbana e dei "governi privati". Nel Mezzogiorno, la questione dell'ingovernabilità si accompagna anche alla crescente consapevolezza del ruolo delle organizzazioni criminali (Becchi, Rey, 1994) e ai fenomeni di degrado della vita pubblica, che travolgeranno d'altra parte la grande maggioranza delle *élite* politiche delle città italiane a cavallo tra gli anni '80 e '90.

Quel che rileva segnalare, in questo contesto, è che l'attuale, nuova crisi urbana delle città italiane e di quelle del Mezzogiorno in particolare *affonda le proprie radici in ciascuna delle tre crisi* sopra ricordate. Ciascuna delle crisi precedenti deposita un lascito permanente, che oggi costituisce un tema strutturale cruciale: la scarsa produzione e manutenzione di beni pubblici e di welfare materiale la prima; il degrado urbano connesso alla transizione economica verso una base economica urbana terziarizzata la seconda; la difficile governabilità in un contesto di radicale frammentazione dei processi decisionali la terza.

Di fronte a questa *pesante eredità*, si comprende come i tratti della nuova questione urbana assumano per le città del Mezzogiorno una particolare drammaticità. Di fronte a questa crisi, si tratta dunque di comprendere quale possa essere il ruolo giocato da uno strumento insieme complesso e fragile come la pianificazione strategica: ma su questo punto torneremo nelle conclusioni.

1.2 Città nel Mezzogiorno tra varietà territoriali e divari strutturali

Se è vero che le radici dell'attuale condizione di disagio e crisi delle città del Mezzogiorno sono molto lontane, è tuttavia importante provare a qualificare meglio alcuni tratti di questa crisi in relazione alla sua articolazione spaziale e al suo nesso con i problemi più generali del Mezzogiorno d'Italia.

In relazione al primo tema si sottolineano qui solo alcuni aspetti della complessità territoriale che caratterizza la situazione urbana del Mezzogiorno, utilizzando alcuni recenti contributi che da prospettive non omogenee sottolineano sia la condizione di grave degrado, sia le significative articolazioni territoriali delle città del Sud (Aa.Vv., 2003; Svimez, 2010; Belli 2002 e con riferimento al caso napoletano, Belli 2007; Viesti, 2003; 2009; Jovene, 2008; Zanfi, 2008). Se è vero che gran parte del territorio urbanizzato presenta un forte *degrado nelle strutture edilizie* residenziali e produttive e soprattutto nelle reti infrastrutturali di base (ferrovie, strade, acquedotti, fogne, scuole e strutture sanitarie....), è vero che questa condizione difficile del capitale fisso sociale del Mezzogiorno è differenziata in maniera significativa, anche in ragione della capacità di alcune città di sfruttare in modo intelligente le risorse aggiuntive di fonte nazionale e comunitaria.

D'altra parte, nel corso degli anni alcune delle fonti che avevano sostenuto le economie urbane del Mezzogiorno, dal ruolo forte del pubblico impiego ai trasferimenti nazionali e comunitari, si è *ridimensionato* (Viesti, 2009), mentre l'economia criminale opera in un regime sempre più sregolato garantisce un confuso dinamismo di alcuni territori urbanizzati, secondo un modello sempre più simile a quello di alcune città del Sud del mondo. Periferie urbane e urbanizzazioni costiere ospitano del resto una popolazione immigrata funzionale all'occupazione in certe attività agricole e turistiche, replicando una situazione già emersa a partire dai primi anni 2000.

È tuttavia l'insieme della città che conosce un progressivo deterioramento nella cura degli spazi, nell'offerta di servizi, nella manutenzione e innovazioni delle attrezzature. L'intero paesaggio urbano del Mezzogiorno, d'altra parte, è costellato di *ruderi*: vecchi edifici rurali, case della

riforma agraria, molti edifici dell'abusivismo edilizio nelle periferie urbane e nel territorio dell'urbanizzazione diffusa (promessa di una città e più in generale di una condizione urbana che mai arriverà), ma anche alcuni impianti industriali e alcune vecchie attrezzature collettive.

In questo quadro degradato emergono tuttavia differenti "isole" territoriali, che sembrano riprodurre logiche insediative proprie anche delle città e delle aree di urbanizzazione diffusa del Centro Nord. Alcuni villaggi turistici e più raramente residenziali protetti presentano una alta qualità edilizia nei tratti di costa più pregiata e nei suburbi urbani di maggior qualità. Nel caso delle rare isole residenziali si tratta talvolta di vere e proprie *gated community* che crescono tanto più quanto più forte è il degrado diffuso (in analogia a quanto si realizza in altre parti del mondo).

Con riferimento al *patrimonio storico-culturale* si registra un netto dualismo: all'abbandono di gran parte dei beni culturali minori ingestibili con una logica di mercato e non mantenibili nel quadro di bilanci pubblici fallimentari, si affianca l'estrema cura e la valorizzazione di mercato dei patrimoni più qualificati, secondo una logica dell'eccellenza territoriale che propone un modello turistico analogo ad altre aree storiche e città d'arte del centro e del nord Italia.

Il Mezzogiorno è dunque un contesto nel complesso degradato, nel quale spiccano isole paesistiche differenti che talvolta insistono nettamente su territori "altri", ma talvolta convivono nello stesso spazio non senza aspri conflitti tra loro (alcune isole delineano evidentemente modelli di sviluppo alternativi) e con il tono di fondo di abbandono e degrado di cui si è detto. Si tratta dunque di un "paesaggio mosaico", nel quale nella stessa area urbana, e in aree urbana diverse ma vicine, si propongono modelli insediativi ed economico-sociali anche molto differenziati.

Accanto a questo "paesaggio mosaico" il sistema urbano del Mezzogiorno presenta tuttavia alcuni *tratti generali*, che dipendono dalla più complessiva situazione di difficoltà in cui versa il Mezzogiorno e che sono testimoniati da diverse valutazioni contenute in rapporti nazionali e internazionali, tra i quali lo State of European Cities Report (Commission of the European Communities, 2007), il Rapporto Cittalia (Cittalia, 2008) e il Libro Bianco in corso di realizzazione da parte del Comitato per le Scienze Sociali (CSS, 2011).

Nella pubblicazione della Banca d'Italia su "Il Mezzogiorno e la politica economica italiana", che restituisce i contributi ad un convegno tenutosi a Roma nel novembre del 2009 (Banca d'Italia, 2010), emerge con chiarezza che *la questione urbana nel Sud e la questione del Mezzogiorno nel suo insieme sono tutt'uno*. Come sottolinea nella relazione introduttiva Daniele Franco "dopo 25 anni di graduale riduzione dei divari di reddito rispetto al Centro Nord, dalla seconda metà degli anni '70 il Mezzogiorno non mostra alcuna significativa convergenza. Il prodotto pro-capite delle regioni meridionali da allora oscilla tra il 55 e il 60 per cento di quello medio delle altre aree: nel 2008 era pari al 58 per cento. Il divario riflette una produttività degli occupati inferiore di quasi il 20 per cento a quello del Centro Nord e un tasso di occupazione della popolazione inferiore del 30 per cento" (Banca d'Italia, 2010, p. 2).

Questa lunga citazione mostra con chiarezza come la questione meridionale sia una grande questione nazionale, e come la pur significativa articolazione territoriale delle diverse aree del Mezzogiorno vada collocata sullo sfondo di alcuni fattori strutturali (economici, sociali e culturali) che danno conto di un gap tra le due Italie che non si è mai più colmato dopo la chiusura della fase della grande crescita e della grande migrazione interna degli anni '60.

Se poi si cercano spiegazioni strutturali di questa situazione è significativo che proprio le condizioni di particolare *difficoltà in cui versano le aree urbane* costituiscano un terreno significativo di riflessione. Se infatti i divari tra Sud e Centro Nord sono molto significativi sul fronte del mercato del lavoro (basso tasso di occupazione, alta diffusione di attività lavorative irregolari, spiccato divario tra i sessi in termini di occupabilità, flussi migratori ancora significativi verso il Centro Nord e per l'estero) e della struttura produttiva (debolezza del settore manifatturiero, limitato peso delle esportazioni e persino del turismo, seppure in un contesto differenziato in modo anche accentuato tra le varie regioni), è sul fronte dell'*offerta dei servizi pubblici*, ed in particolare di quelli urbani, che i differenziali diventano davvero insostenibili.

Come afferma la Banca d'Italia "varie indagini mostrano che i servizi pubblici prodotti nel Mezzogiorno hanno una qualità significativamente inferiore a quelli prodotti nel Centro Nord" (Banca d'Italia, 2010, p. 3). Problemi rilevanti sono infatti evidenti nella sanità (come provano i dati sulla mobilità interregionale dei pazienti); nell'istruzione e nella forma-

zione; nella giustizia, nel trasporto pubblico locale. D'altra parte, anche l'avviamento e la gestione di una impresa è sicuramente più difficile nel Mezzogiorno che nel resto d'Italia.

È inoltre interessante osservare come anche i tentativi di riforma compiuti nel corso degli anni '90 e 2000 in diversi settori dell'Amministrazione pubblica abbiano avuto nel Mezzogiorno effetti meno significativi che in altre parti del Paese. Se si prende ad esempio la liberalizzazione dei servizi pubblici locali e si osservano gli effetti che essa ha avuto in diversi settori (gestione dei rifiuti, servizio idrico, trasporto pubblico locale, altri servizi ambientali, ma anche servizi per la prima infanzia come gli asili nido), si può senz'altro riconoscere un generalizzato gap nelle performance delle riforme nel Mezzogiorno, dal punto di vista degli obiettivi di servizio raggiunti ma anche dei dispositivi messi in campo per attuare i processi di liberalizzazione (Bianco, Sestito, 2010).

In termini più generali, come sottolinea Fabrizio Barca nel suo intervento al convegno organizzato dalla Banca d'Italia, vi è una certa convergenza sul fatto che la condizione di arretratezza delle regioni meridionali dipende da due fattori: la "straordinaria inadeguatezza delle istituzioni economiche formali e informali (capitale sociale, fiducia, partecipazione)" e una volontà e capacità limitata da parte delle classi dirigenti, ma anche dei cittadini, del Sud a cambiare queste istituzioni.

Se questa diagnosi, che enfatizza gli elementi istituzionali e culturali come ragioni essenziali dei problemi del Mezzogiorno, è fondata, allora appare chiaro per quale ragione la questione urbana nelle città del Sud e la questione meridionale sono tutt'uno. I luoghi nei quali infatti si manifesta con più nettezza la crisi delle istituzioni sono proprio le città, in ragione della *connessione tra istituzioni locali e produzione di beni pubblici locali* che è già stata sottolineata.

Questa interpretazione dei problemi del Mezzogiorno permette di fare alcune ulteriori e conclusive osservazioni. La prima è che in una prospettiva di questo genere la contrapposizione tra politiche nazionali e politiche regionali o locali è inappropriata. Certamente il Mezzogiorno ha bisogno di politiche nazionali che siano in grado di promuovere complessivamente la crescita sostenibile del Paese; ma altrettanto certamente ha bisogno di politiche "place based" (Barca, 2009), ossia di azioni e interventi che siano in grado di considerare la specificità dei contesti e di creare condizioni favorevoli alla produzione e riproduzione di beni pubblici.

In definitiva, i due profili ora evidenziati (la presenza di contesti urbani differenziati, di un mosaico di paesaggi urbani, insieme alla natura radicalmente strutturale e in definitiva unitaria che caratterizza la condizione urbana del Mezzogiorno) rappresentano due facce della stessa medaglia, La nuova questione urbana nel Mezzogiorno, per i tratti che assume e per le radici che la connettono alle crisi urbane del passato recente e meno recente, rappresenta il luogo cruciale per ogni tentativo di affrontare i problemi di arretratezza strutturale del Mezzogiorno, sia dal punto di vista politico e istituzionale, sia sotto il profilo ambientale e territoriale.

In altre parole, una azione che voglia davvero provare ad affrontare alcuni dei problemi strutturali del Mezzogiorno non può che concentrarsi sulle città del Sud, ben sapendo che è proprio nelle aree urbane che si concentrano i problemi più evidenti, anche dal punto di vista della riconoscibilità nell'agenda pubblica. Trasporto pubblico inefficiente e gestione fallimentare dei rifiuti e delle risorse idriche; problemi nell'accesso al credito per nuove iniziative imprenditoriali e *performance* inefficienti delle burocrazie; una offerta assai povera di asili nido e in generale di servizi per la prima infanzia e un sistema di welfare estremamente fragile: tutti questi problemi hanno una chiara declinazione urbana e solo alla scala urbana possono essere affrontati efficacemente.

In questo contesto, *il ruolo delle politiche urbane* appare insieme critico e decisivo. Le pratiche di pianificazione strategica avviate nel Mezzogiorno, proprio per la natura degli obiettivi che esse possono darsi, sembrerebbero dispositivi adatti ad irrobustire il capitale istituzionale fragile delle città del Sud, contribuendo a migliorare le *performance* delle Amministrazioni locali in termini di produzione di beni pubblici.

D'altra parte, come si argomenterà nel prossimo capitolo, il contesto istituzionale nel quale le esperienze si sono attivate, ed il complesso rapporto con le altre politiche urbane attivate negli ultimi quindici anni e con il ciclo politico e di *policy* apertosi nella prima metà degli anni '90 definiscono più chiaramente condizioni e limiti dell'efficacia dei percorsi di pianificazione strategica di cui ci occupiamo.

CAPITOLO 2
Il quadro istituzionale

2. Il quadro istituzionale

2.1 Pianificazione strategica e programmazione

Le osservazioni svolte nei capitoli precedenti sono orientate a delineare il quadro della condizione urbana nel Mezzogiorno entro il quale si colloca, a metà degli anni 2000, l'avvio consistente dei processi di pianificazione strategica in un numero significativo di città del Sud (Vinci, 2011).

Come è noto, i provvedimenti del Cipe adottati tra il 2004 e il 2005 (ed in particolare le delibere n. 20/2004 e n. 35/2005), riservano una quota delle risorse per interventi in aree sottoutilizzate per il periodo 2004/2007 al finanziamento di interventi nelle città e nelle aree metropolitane del Mezzogiorno attraverso Accordi di Programma Quadro.

Si tratta per molti versi di una *iniziativa inedita e dal carattere fortemente sperimentale*. Se è vero che sia nella programmazione dei Fondi strutturali per il 2000-2006, sia nella programmazione che integra Fondi strutturali e FAS per il 2007/2013 il tema urbano appare rilevante (con la presenza nei Programmi Operativi Regionali e, per il periodo 2000-2006, nei Complementi di Programmazione, di assi città, diversamente declinati a livello regionale), con le delibere Cipe si mette a fuoco un dispositivo (il piano strategico) che non ha come primo obiettivo la definizione di programmi di spesa, ma la costruzione di quadri di riferimento complessivi entro cui collocare l'insieme degli interventi e delle politiche urbane.

In altri termini, con la mediazione delle Regioni le città del Sud vengono chiamate a definire scenari e visioni dello sviluppo urbano di medio periodo, secondo una logica che fino a quel momento, con rarissime eccezioni, era stata adottata solo da città del Centro Nord.

È importante sottolineare che le risorse finanziarie messe a disposizione per la realizzazione dei piani strategici sono assai *limitate*: essenzialmente esse servono ad attivare il processo e a mettere al lavoro *expertise* e risorse tecniche spesso non presenti nelle Amministrazioni ma acquisibili sul mercato. D'altra parte, i piani strategici sono pensati anche come dispositivi di *fund raising*, o comunque come processi capaci di attivare risorse, anche finanziarie, aggiuntive rispetto a quelle sempre meno certe provenienti da fonti nazionali e comunitarie.

Il *policy maker* nazionale, attivando questo canale di finanziamento, si pro-

pone tuttavia obiettivi assai ambiziosi: a fronte del riconoscimento delle difficoltà di costruire politiche integrate efficaci a scala urbana, ma anche a partire dal patrimonio di politiche attivate nella fase delle “prove di innovazione” (Palermo, 2001) tra anni '90 e anni 2000 in diversi contesti urbani del Mezzogiorno, le delibere Cipe propongono alle città del Mezzogiorno una occasione per sperimentare la definizione condivisa e partecipata di *quadri di riferimento a scala urbana e intercomunale* capaci di garantire una efficace integrazione tra politiche territoriali eterogenee, e soprattutto tra politiche urbanistiche e strumenti di programmazione comunitaria.

In termini culturali la prospettiva prefigurata dalle delibere Cipe e più tardi dalle “Linee Guida per la costruzione dei Piani strategici delle città” elaborate dal Dipartimento per il Coordinamento dello Sviluppo del Territorio (Dicoter, 2004), è molto chiara e si fonda su quattro presupposti essenziali che definiscono lo sfondo della politica attivata.

Innanzitutto, la capacità di costruire politiche urbane efficaci nell'ambito dell'azione ordinaria di programmazione dei Fondi strutturali è stata *limitata*. Sia attraverso l'asse città dei diversi POR regionali, sia con i Progetti integrati territoriali (PIT) concentrati sui centri urbani, si è tentato di costruire delle strategie urbane complesse, ma gli esiti sono stati piuttosto deludenti. La capacità di concentrare le risorse e di definire condizioni di effettiva integrazione degli interventi (anche in progetti nati come integrati, quali i PIT o altri analoghi dispositivi di progettazione a scala urbana) è stata in definitiva ridotta (Andreoli, 2008), con la conseguenza di concentrare sulle città azioni, progetti e interventi in larga misura indipendenti e non coordinati.

In secondo luogo, una delle ragioni principali di questa criticità è da ascrivere alla *scarsa relazione tra politiche comunitarie e pianificazione urbanistica*. Anche nelle esperienze più interessanti (alcuni programmi Urban e qualche raro PRUSST che si sono declinati come veri e propri progetti integrati a scala urbana; alcuni patti territoriali e PIT che sono riusciti a realizzare condizioni interessanti di coordinamento tra politiche sociali ed economiche e progetti urbanistici, insediativi e ambientali), quel che è sembrato mancare è una adeguata capacità di integrare orizzontalmente e verticalmente urbanistica e nuova programmazione, spesso gestite nelle singole Amministrazioni da unità organizzative diverse e poco comunicanti.

In terzo luogo, questa capacità di coordinare e integrare politiche settoriali

diverse, ma anche urbanistica e programmazione dello sviluppo locale, rappresenta agli occhi del *policy maker* l'ultima occasione sia per realizzare gli obiettivi della programmazione 2000-2006, sia e soprattutto per dare corpo a una azione efficace sulla programmazione comunitaria 2007-2013, da molti considerata l'ultimo ciclo di programmazione capace di garantire *risorse aggiuntive significative* per il Mezzogiorno d'Italia.

Infine, proprio per la sua natura informale la pianificazione strategica può diventare un ambito di integrazione non solo tra politiche e azioni, ma anche tra attori, e soprattutto *tra istituzioni e forze economiche e sociali* in larga misura poco partecipi delle politiche comunitarie e nazionali attivate nelle fasi precedenti.

Assumendo questi presupposti, il documento della Dicoter manifesta aspettative assai più ambiziose. Nelle Linee guida si parla infatti di un piano strategico che definisce il disegno dello sviluppo sostenibile in una prospettiva di *medio-lungo periodo*, almeno decennale, e che orienta, nel vincolante rispetto del capitale sociale e ambientale, la ricerca di condizioni di coesistenza con i piani urbanistici comunali, i piani provinciali di coordinamento e gli strumenti di programmazione degli interventi pubblici. Inoltre il Piano strategico è pensato come uno strumento intercomunale, che è in grado di *operare nell'area vasta* e di darsi obiettivi "di superamento delle dicotomie urbane e territoriali, di rafforzamento dell'armatura infrastrutturale urbana e territoriale e delle sue connessioni con i sistemi infrastrutturali transregionali, nazionali ed europei". Ma c'è di più: i piani strategici "costituiscono elementi strutturali attraverso i quali leggere gli assetti della città e del territorio ed indagare le potenzialità e i detrattori presenti, ai fini della predisposizione delle proposte delle linee strategiche di sviluppo; la densità, la qualità e la complementarità dei servizi di prossimità di scala urbana e di area vasta; le politiche di welfare urbano; i livelli di sicurezza sociale e la diffusione di ambiti urbani caratterizzati da degrado fisico e sociale; la qualità ambientale; il posizionamento competitivo della città e dell'area vasta in termini di capacità di attrazione degli investimenti e dell'innovazione; l'efficienza e l'efficacia della gestione della città e del territorio". Inoltre, i Piani strategici sono chiamati a svolgere anche compiti assegnati usualmente a strumenti settoriali, svolgendo la funzione assoluta ordinariamente dai Piani urbani del traffico.

Sembra davvero difficile credere che un unico documento possa congiun-

tamente svolgere tutti questi ruoli: un po' testo di posizionamento strategico a scala sovracomunale, un po' piano strutturale di carattere urbanistico, un po' piano dei servizi, il Piano strategico prefigurato dalla Dicoter è in effetti un documento che non assomiglia né a un piano strategico, necessariamente selettivo e asciutto, né a un piano urbanistico, in assenza di qualsiasi dimensione regolativa e prescrittiva.

Nei termini delle Linee guida, d'altra parte, la sua stessa redazione rischia di essere un *esercizio impossibile*. "Il Piano strategico è costruito attraverso un ampio processo di comunicazione finalizzato a coinvolgere la molteplicità degli attori istituzionali, sociali, economici e culturali locali, che compongono il sistema di riferimento della città e dell'area vasta, per concorrere alla elaborazione delle linee strategiche proposte dall'Amministrazione, per declinarle ed articularle, di concerto, nei contenuti, nelle priorità di intervento e nelle reciproche interazioni, assumendo ciascun soggetto coinvolto responsabilità individuali all'interno di assetti partenariati anche a geometria variabile". Sulla base di questo processo interattivo viene prodotto "un documento di programmazione articolato e complesso", sulla base del quale vengono identificate linee d'azione "tra loro interattive e sinergiche".

Vien fatto di osservare che l'asticella posta nelle Linee guida è davvero alta: presuppone un *livello di coesione* tra gli attori locali e una *capacità di regia* dell'Amministrazione comunale che sono davvero rare non solo in Italia ma in ogni parte del mondo. D'altra parte, il documento ricalca il modello di una certa "scolastica" della pianificazione strategica, che immagina il processo attivato come una sequenza lineare che connette analisi e posizionamento strategico, condivisione della visione, identificazione delle strategie, elencazione delle azioni. Come è noto, anche nei casi di pianificazione strategica più noti e di maggior successo che si ispirano a questo modello (il primo piano di Barcellona, per esempio) questa sequenza non è mai rispettata, e la complessità delle arene di interazione, anche conflittuali, rende il processo non lineare e recursivo.

Ma vi sono ragioni più radicali per giudicare velleitario e eccessivamente "*comprehensive*" l'impianto proposto dalle Linee guida della Dicoter. Innanzitutto, e ciò costituisce una prima e radicale differenza tra l'esperienza dei piani strategici italiani di prima generazione attivati nelle città del Centro Nord e quelli promossi nel Mezzogiorno, il dispositivo proposto, pur a maglie larghe, riduce le possibilità di costruire percorsi specifici e

contestualizzati, delineando il rischio, effettivamente corso in molti casi, di *produrre documenti di piano molto simili* gli uni agli altri.

Ciò dipende d'altra parte dal fatto che i piani strategici non si configurano come dispositivi volontari, ma come *strumenti incardinati nell'ambito di politiche sovralocali* e dotati di un (seppure esiguo) finanziamento. Di conseguenza, l'incentivo alla partecipazione al "gioco" della pianificazione strategica è stato "guidato dall'offerta", con la conseguenza che in molti casi la domanda fondamentale ("perché è importante nella mia città fare un piano strategico?") non è stato nemmeno posto con la necessaria chiarezza.

Inoltre, una idea di pianificazione strategica fortemente connessa e coordinata alle politiche urbanistiche, indirizzata verso le grandi tematiche dell'aumento della qualità della vita e dell'inclusione spaziale delle fasce deboli; della riqualificazione e del potenziamento dell'armatura infrastrutturale; della creazione e della cura di beni pubblici collettivi, materiali e immateriali, non aveva in realtà precedenti in Italia. Se è vero che in molti contesti internazionali (si pensi al caso olandese e per diversi aspetti a quello inglese: Faludi Van der Valk, 1994 Healey et al., 1997) la pianificazione strategica spaziale costituisce un ingrediente essenziale del sistema di pianificazione (Mazza, 2005), è vero che nel nostro Paese anche i piani strategici di maggior successo avevano avuto grandi *difficoltà* a costruire relazioni efficaci e sinergiche con la pianificazione urbanistica e la programmazione territoriale. A maggior ragione si poteva prevedere che tale difficoltà sarebbe stata più forte nelle aree del Mezzogiorno, dove più limitata è stata in passato la capacità di integrare scelte urbanistiche e strategie di sviluppo. Per tutte queste ragioni la "filosofia" proposta dalle Linee guida è stata disattesa oppure è stata interpretata in modo *formalistico*. Laddove è stata disattesa, i Piani strategici hanno svolto ruoli e funzioni diverse (più limitate e selettive) rispetto a quelle proposte; laddove è stata interpretata in modo formalistico ha prodotto piani di carta, assai poco incisivi sulle effettive dinamiche urbane.

Un altro aspetto importante del contesto istituzionale entro il quale si sono collocate le esperienze di pianificazione strategica attivate nel Mezzogiorno riguarda il fatto che, a partire dal *frame* nazionale, il processo si è articolato diversamente nelle varie regioni (Vinci, 2011).

Molto sinteticamente possiamo dire che i modelli adottati si sono differenziati sia nell'esplicitazione del ruolo dell'Autorità regionale nell'identificazione

degli ambiti territoriali dei piani, sia nella concezione più o meno aperta del ruolo autonomo e volontaristico giocato dagli attori locali nella determinazione dello stile, degli orientamenti e degli esiti del processo di pianificazione.

Si tratta in definitiva di un gioco di *governance*, che presenta più di una analogia con quello che aveva caratterizzato il rapporto tra Regioni e contesti locali nella fase di avvio dei PIT nel ciclo di programmazione 2000-2006 (Palermo, Pasqui, 2005; Pasqui, 2005). Possiamo dunque collocare i modelli regionali lungo un *continuum*. Ad una estremità di questo *continuum* si colloca la Regione Puglia che con le proprie “Linee guida per la pianificazione strategica di area vasta” pubblicate nel 2007 (ma il processo si era avviato già due anni prima, in sovrapposizione con i PIT che in Puglia avevano anch’essi una caratteristica di strumenti integrati di intervento alla stessa scala) ha delineato un modello centralizzato sia dal punto di vista della definizione dei confini delle diverse “aree vaste” (coprenti peraltro l’intero territorio regionale), che sotto il profilo dei dispositivi di connessione tra piani strategici d’area vasta e programmazione degli interventi a valere sugli strumenti di programmazione dei Fondi strutturali. Come vedremo meglio considerando il caso di Barletta, i piani strategici di area vasta in Puglia, pur presentando in più di un caso degli esiti interessanti sotto il profilo analitico e interpretativo, hanno finito per giocare un ruolo ambiguo tra dispositivi di programmazione e selezione degli interventi e processi autonomi di costruzione di visioni condivise.

Al lato opposto del continuum troviamo Sicilia e Sardegna, laddove è prevalso da parte delle Regioni un approccio più aperto all’*autonoma iniziativa degli Enti locali*, con una conseguente proliferazione di esperienze e iniziative. In Sardegna l’avvio del processo è ancora incardinato nella programmazione 2000-2006, con la presenza di una specifica misura all’interno dell’Asse “Città” del POR FESR. Per questa ragione, e per la conseguente convergenza di risorse FAS e comunitarie, si sono sviluppati in Sardegna un gran numero di processi di pianificazione strategica, che hanno interessato le città maggiori (tra le quali Cagliari, di cui parleremo più avanti) ma anche ventitre comuni minori, spesso capofila di aggregazioni intercomunali.

In Sicilia l’interpretazione delle Linee guida nazionali porta a riconoscere delle soglie demografiche (rispettivamente 30.000 abitanti per le città; 50.000 abitanti per le aggregazioni intercomunali) come criterio ostativo

di accettabilità delle proposte. Dato il rispetto di questa soglia, il dispositivo di selezione messo in campo dalla Regione è stato prevalentemente di natura *bottom-up*, ossia orientato, come era stato in precedenza per patti territoriali e progetti integrati, a valorizzare le capacità di auto-organizzazione dei contesti locali. La selezione è avvenuta in due fasi, che hanno identificato rispettivamente 13 e 17 piani strategici (tra i quali Siracusa, di cui ci occuperemo più avanti), alcuni dei quali di natura intercomunale. Nel suo complesso questi processi hanno finito comunque per coinvolgere quasi l'80% della popolazione regionale.

In una posizione talora più vicina a quella della Puglia, orientata a una guida centralizzata, talora a quelle della Sicilia e della Sardegna, più marcatamente *bottom up*, stanno Calabria, Campania e Abruzzo. Nel caso della Calabria vengono portati a compimento 11 piani strategici, cinque dei quali relativi ai capoluoghi di provincia. Il caso calabrese è particolarmente complesso, in ragione delle relazioni poco chiare tra piani strategici, progetti integrati urbani (che nel caso calabrese prendono il nome di Progetti Integrati di Sviluppo Urbano) e strumenti regionali di governo del territorio.

Il caso campano è ancora più complesso. Se da una parte l'attivazione di percorsi di pianificazione strategica appare connessa ad una elaborazione regionale sul ruolo delle città come motori dello sviluppo, certificata tanto negli strumenti di programmazione regionale 2007-2013 che nel Piano Territoriale Regionale approvato nel 2008; dall'altra parte i percorsi attivati si svilupperanno senza una significativa sinergia con i processi di pianificazione e programmazione locali e regionali, in modo autonomo e con esiti talora incompiuti o parziali.

La Regione Abruzzo, infine, ha avviato alcune esperienze significative già nel periodo di programmazione 2000-2006 (tra le quali quella di Teramo, della quale si dirà più avanti) ed ha assunto la pianificazione strategica come dispositivo rilevante di programmazione finanziando nel 2007 una seconda tornata di studi funzionali alla realizzazione di piani strategici riferibili a sei macro-aree territoriali, costituite da realtà intercomunali in qualche caso eterogenee ma accomunate da una soglia minima di 50.000 residenti e dal fatto di essere esterne ai centri urbani di maggiori dimensioni. Questa sintetica e parziale descrizione dei modelli regionali di perimetrazione dei confini e di identificazione dei meccanismi di *governance* dei processi di pianificazione strategica evidenzia dunque un *set di condizioni isti-*

tuzionali piuttosto *differenziate*. Certamente queste condizioni istituzionali hanno condotto ad una proliferazione di esperienze in contesti completamente diversi: città e aree metropolitane; aggregazioni intercomunali e aree vaste subprovinciali; contesti rigorosamente urbani, suburbani o addirittura rurali.

Ad oggi possono dirsi attivati 78 Piani strategici ex Delibera Cipe, di cui 37 intercomunali.

Regione	Procedura	Piani strategici	di cui intercomunali
Abruzzo	Regia regionale	10	6
Molise	Regia regionale	1	1
Puglia	Negoziata	10	10
Basilicata	Regia regionale	2	0
Campania	Top down	5	0
Calabria	Mista	10	3
Sicilia	Competitiva	30	16
Sardegna	Mista	10	1
		78	37
Fonte: Vinci (2011)			

Dai dati raccolti nella tabella si evince facilmente che una valutazione d'insieme è poco saggia. Ogni esperienza deve essere valutata nel suo contesto e rispetto alle sue specificità. Colpisce tuttavia il *numero davvero alto* di processi avviati, in una situazione come quella del Mezzogiorno che sembrerebbe consigliare maggiore prudenza nell'attivazione di percorsi complessi che richiedono competenze tecniche e istituzionali, consenso, responsabilità e reti efficaci di natura sia verticale che orizzontale. Ciò non toglie che alcune tra queste esperienze siano state efficaci e interessanti, a condizioni che tuttavia appaiono indipendenti, quando non addirittura in conflitto con il contesto istituzionale e regolativo entro il quale hanno preso corpo.

2.2 Ciclo politico e ciclo di policy

Come già accennato nella Premessa, una valutazione compiuta di queste esperienze è prematura, ed è comunque impossibile nel contesto di questo contributo. Tuttavia, si può senz'altro affermare che, dato il quadro istituzionale delineato nelle pagine precedenti l'output è quantomeno variegato, per processi attivati, esiti riconoscibili, percorsi innescati. Ciò non significa che l'impostazione culturale proposta nelle Linee guida della Dicoter e i modelli di *governance* regionali siano stati ininfluenti.

Essi hanno determinato da una parte una *interpretazione spesso "scolastica"* e comunque troppo ambiziosa, dati i contesti in cui agiva, della pianificazione strategica; dall'altra un approccio che ha oscillato tra l'istituzionalizzazione e dunque la riduzione delle potenzialità innovative della pianificazione strategica e una proliferazione indiscriminata dell'utilizzo di uno strumento che ha senso solo se è assunto esplicitamente da una coalizione locale, o almeno da un promotore significativo, come una occasione di risposta a problemi e domande emergenti nella situazione specifica.

Questi limiti sono già stati rilevati da osservatori e studiosi. Nei loro contributi nel volume sui piani strategici del Mezzogiorno curato da Ignazio Vinci Roberto Camagni e Dolores Deidda mettono chiaramente in evidenza alcuni dei nodi critici dell'esperienza. Camagni afferma ad esempio che nel processo di pianificazione strategica nelle città del Sud "si sommano alle difficoltà intrinseche allo strumento le difficoltà territoriali che hanno impedito fin qui l'avvio di piani "spontanei", prima della legge di supporto e incentivo. La presenza di un supporto pubblico ha certamente fuorviato il percorso dei piani rispetto a una *best practice* internazionale. Ci sono comunque buone esperienze, da individuare e prendere a modello." (Camagni, 2011)

A sua volta Deidda afferma: "Sul piano generale, il variegato mosaico di Piani strategici delle città e dei sistemi urbani nel Mezzogiorno presenta luci ed ombre, mettendo in evidenza ancora una volta come la proliferazione di metodi che richiedono adeguate condizioni oggettive o soggettive non poteva accelerare il progressivo apprendimento delle amministrazioni e delle società locali nella costruzione di nuove progettualità [...] in presenza di deficit di strumenti e di cultura per affrontare le nuove sfide competitive." (Deidda, 2011).

A queste condivisibili affermazioni si può aggiungere come una piena comprensione dell'esperienza dei piani strategici nel Mezzogiorno richieda una doppia riflessione: sul rapporto tra questa esperienza e un ciclo di *politiche* urbane e di sviluppo locale e sul nesso tra queste pratiche e una fase della *politica delle e nelle città*.

I due temi, come è evidente, sono fra loro strettamente collegati se è vero che il ciclo delle *urban policies* variamente connotate come integrate, strategiche, partecipate e così via si è avviato nella prima metà degli anni '90 in stretta connessione con i processi di *crisi e ristrutturazione dei sistemi politici locali* della cosiddetta prima Repubblica (Pasqui, 2011). Oggi, ma già a partire dalla prima metà degli anni 2000, questa famiglia di politiche (entro la quale si collocano certamente anche i processi di pianificazione strategica attivati in molte città del Centro Nord) presenta con chiarezza i suoi tratti ambigui e può considerarsi nel complesso un insuccesso dal punto di vista degli effetti generali sulle città italiane.

Questa crisi delle politiche urbane "complesse" e integrate si connette innanzitutto con il fatto che il tema, che aveva costituito l'asse centrale dell'uropeizzazione di questo campo di *policy* a partire dagli anni '90, è largamente uscito dall'agenda politica. Come ha evidenziato Fabrizio Barca in relazione al vicino terreno delle politiche di sviluppo regionale (Barca, 2006), è mancato intorno a questo tentativo un vero *investimento politico e culturale*, capace di sorreggere e alimentare una innovazione di strumenti e dispositivi. Al di là dei limiti propri evidenti nella progettazione e gestione di queste politiche, dovuti anche a un approccio illuminista con qualche vena tecnocratica, si può convenire con Barca sul fatto che il *commitment* politico a livello nazionale e spesso anche regionale sia stato largamente insufficiente a garantire alle politiche integrate per le città e i territori il necessario sostegno.

D'altra parte, come evidenziato nei primi paragrafi di questo contributo, non si può negare che questa progressiva perdita di centralità nell'agenda pubblica si è accompagnata a una manifesta incapacità delle politiche di *affrontare e trattare efficacemente i principali* problemi urbani, soprattutto nelle città del Mezzogiorno.

Dunque, il ciclo innovativo delle politiche urbane e delle politiche di sviluppo locale è strettamente connesso all'avvio di una nuova fase della vita politica delle città italiane. La rottura segnata nei primi anni '90 da Tangentopoli e la crisi verticale del tradizionale modello di regolazione

politica locale segnano in modo profondo le vicende politiche e spaziali delle città italiane, grandi e piccole, durante tutto il decennio, ed anche delle città del Mezzogiorno. Nuove classi dirigenti, talvolta lontane dal ceto politico tradizionale, prendono il centro della scena; una nuova speranza coinvolge ceti produttivi e professionali. Anche indipendentemente dalle appartenenze politiche, *l'ansia di rottura e di novità* appare il segno più forte di una stagione che, per qualche anno, sembra segnare in positivo le attese e le prospettive del Mezzogiorno.

Non è un caso che gli stessi anni (in sostanza, la seconda metà degli anni '90) rappresentano il confine temporale degli esperimenti maggiormente innovativi sotto il profilo delle politiche urbane e di sviluppo locale: alcuni patti territoriali; qualche programma Urban o qualche Contratto di quartiere; alcune esperienze di politiche sociali integrate proprio in questa fase e in questo clima politico trovano un fertile terreno di attivazione e attuazione.

Tuttavia, il ciclo 1993-2000 non è stato omogeneo, né uniforme nelle diverse città. In alcune città del Sud la crisi della classe dirigente locale ha portato al governo degli *outsider*, in qualche caso provenienti dalla società civile. In altri contesti si è trattato di una forte rottura nei confronti di un sistema di potere ormai incancrenito. In diverse città medie si è invece registrata sia una maggiore continuità nelle classi dirigenti. Ed è proprio nelle città medie, indipendentemente dalla continuità o discontinuità del loro governo e dalla loro collocazione geografica, che si riescono anche a gestire le trasformazioni fisiche della città e del territorio entro un disegno urbanistico di insieme (che spesso, ma non sempre, si deposita in un nuovo tipo di piano), capace di promuovere una riforma più complessiva del proprio modello di organizzazione spaziale. Molto più raramente il ridisegno degli assetti decisionali riesce invece a promuovere una operazione riflessiva sull'assetto urbanistico delle grandi città.

Vi sono comunque alcuni tratti innovativi comuni nelle forme del governo urbano che si vanno sperimentando in tante città del Mezzogiorno: il ruolo di sindaci *"imprenditori schumpeteriani"*, che hanno anche la capacità di modificare l'immagine delle città; l'emergere di *figure innovative nelle amministrazioni* e nelle giunte comunali, ma anche nelle agenzie di sviluppo locale che accompagnano i patti territoriali più interessanti e innovativi; l'assunzione di *logiche d'azione amministrativa orientate al progetto* e al risultato. D'altra parte, anche nella fase più "alta" di questa

stagione emergono alcuni problemi: l'impoverimento dei luoghi di rappresentanza politica tradizionali (i Consigli comunali, le circoscrizioni), l'impoverimento della sfera pubblica urbana e del dibattito pubblico sulla città; una logica dell'efficienza che non sempre è stata anche capace di produrre soluzioni efficaci. La stagione "alta" dei Sindaci e del neomunicipalismo ha ritmi diversi nelle città italiane e ha manifestato una efficacia differenziata. In generale possiamo identificare nei primi anni 2000 un rallentamento della spinta innovativa, il ritorno di logiche più tradizionali e anche la riemersione di persone e gruppi di potere che per una fase erano stati marginalizzati.

Non è un caso che con il venir meno di questa spinta innovativa di natura politica, che in molte città del Mezzogiorno in verità si manifesta anche nel corso degli anni 2000, seppure in un contesto sempre meno favorevole, viene a mancare anche il supporto per le politiche più coraggiose e interessanti. Già a partire dalla regionalizzazione dei patti e poi con il passaggio alla controversa stagione dei PIT (Pasqui, Palermo, 2008) si assiste ad un progressivo *indebolimento* delle ragioni profonde delle politiche *locality rooted* di sviluppo urbano e locale.

Senza entrare nel merito di una disamina che richiederebbe ben altro approfondimento (Donolo, a cura di, 2006; Palermo, 2009; Briata, Bricocoli, Tedesco, 2009; Burroni, Piselli, Ramella, a cura di, 2010; Cremaschi, a cura di, 2010; Pasqui, 2011), in questa sede basta osservare che almeno a partire dai primi anni 2000 la spinta propulsiva delle politiche urbane integrate sembra progressivamente affievolirsi. Due esempi per tutti, particolarmente significativi per il Mezzogiorno. Sul fronte delle politiche di riqualificazione urbana e coesione sociale, se i primi *progetti Urban*, nel periodo di programmazione 1994/1999, erano stati per molte città italiane un elemento importante di una più ampia strategia urbana di rilancio e rigenerazione (Palermo, a cura di, 2002), i dieci programmi Urban di seconda generazione finanziati dall'Unione Europea e anche i venti più piccoli programmi Urban Italia finanziati dal Ministero delle Infrastrutture sono stati assai meno rilevanti e in molti casi si sono rivelati dei veri e propri fallimenti.

Nell'ambito delle *politiche di sviluppo locale* i Progetti Integrati Territoriali (PIT) realizzati nelle aree urbane del mezzogiorno con le risorse del FESR hanno rappresentato in quasi tutte le regioni, nel periodo di programmazione 2000/2006, uno dei più evidenti fallimenti della strategia del DPS,

con un livello estremamente basso di integrazione effettiva all'interno dei progetti stessi e con altre politiche settoriali e integrate nelle stesse aree urbane. Non è un caso che l'avvio, nella nuova stagione di programmazione 2007/2013, di progetti integrati per le aree urbane si stia rivelando ancora più lento e inadeguato, in un contesto di evidente perdita di fiducia da parte degli attori economici e sociali.

Entrambi gli esempi mostrano come la progressiva perdita di fiducia nella possibilità di cambiamento e l'esaurimento del ciclo di regolazione politica apertosi con la crisi del 1992/93 siano in definitiva intimamente connessi alla crescente difficoltà delle politiche di sviluppo locale e delle politiche integrate.

Ed è proprio su questo sfondo critico e certamente poco ricettivo che si avviano le esperienze di pianificazione strategica nel Mezzogiorno, su alcune delle quali ci soffermeremo brevemente nei capitoli successivi.

CAPITOLO 3
Situazioni

3. Situazioni

Nelle pagine seguenti descriveremo, per quanto in modo sintetico e sommario, quattro esperienze di pianificazione strategica attivate nel Mezzogiorno. Si tratta, come già accennato nella Premessa, di vicende diverse per storia, rete di attori, contesto istituzionale e di politiche, rapporto con i temi dell'area vasta, connessione con i processi di programmazione a scala regionale. Ciononostante, in tutte le situazioni analizzate il piano strategico è stato supportato dai fondi per le aree sottoutilizzate nell'ambito della deliberazione Cipe o da risorse comunitarie, ed ha rappresentato una occasione importante di ripensamento delle prospettive di sviluppo urbano.

La scelta è caduta sui contesti di Teramo, Barletta, Siracusa e Cagliari anche per un'altra ragione. Per quanto in tutte le situazioni considerate il processo di pianificazione strategica abbia rappresentato un tentativo significativo di rivisitazione delle politiche per le città, il ruolo e la funzione delle pratiche di pianificazione strategica è stato abbastanza diverso, e gli stessi obiettivi della pianificazione strategica sono stati *declinati in modi non uniformi*.

Da questo punto di vista le osservazioni che si dispiegheranno delle prossime pagine sembrano corroborare l'ipotesi che le pratiche di pianificazione strategica nel Mezzogiorno non solo abbiano avuto esiti differenziati (e per alcuni aspetti tutte le esperienze qui indagate possono essere considerate casi di relativo successo, almeno per alcune fasi della loro storia), ma abbiano anche *giocato ruoli assai diversi*.

Si ricorda inoltre che le pagine seguenti non restituiscono di veri e propri studi di caso, ma delle analisi interpretative condotte prevalentemente sulla documentazione disponibile, con tutti gli evidenti limiti che questa strategia di indagine comporta. Le osservazioni proposte possono dunque essere considerate come dei tentativi per saggiare e *mettere alla prova alcune delle ipotesi* proposte nelle pagine precedenti, senza alcuna pretesa di verificarle o falsificarle compiutamente. In altri termini, le situazioni poste sotto osservazione possono essere piuttosto considerate delle occasioni per proporre alcuni interrogativi a partire dai quali sviluppare più ampiamente una indagine empirica, anche di carattere valutativo.

3.1 Il piano come strategia politica: “Teramo 2020”

La storia

Il Piano strategico della città di Teramo nasce nel quadro del tentativo della Regione Abruzzo di utilizzare la metodologia della pianificazione strategica come occasione rilevante di qualificazione dei propri orientamenti progettuali e programmatici nella seconda fase del ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006. Tale orientamento della Regione si è sostanziato in due distinte fasi, ciascuna delle quali può riferirsi a diverse dimensioni territoriali di applicazione di esperienze di pianificazione strategica e, quindi, a correlati e caratteristici aspetti problematici oltre che a specifici approcci di tipo disciplinare ed operativo.

In particolare con Delibera di Giunta Regionale Abruzzo a valere sui fondi FAS deliberati dal Cipe, già nel 2004 viene avviata la redazione dei Piani Strategici relativi alle città capoluogo di provincia (Pescara, L'Aquila, Chieti, Teramo), tutte caratterizzate dall'essere aree urbane con popolazione superiore ai 50.000 abitanti. Come già accennato in precedenza, con la successiva Delibera n. 410, la Giunta Regionale abruzzese in data 07.05.2007, coerentemente con quanto fissato nella Delibera Cipe n. 35/2005, ha finanziato una seconda tornata di studi funzionali alla redazione di Piani Strategici riferibili, però, a sei cosiddette “macroaree territoriali”, costituite da realtà intercomunali accomunate dalla dimensione demografica di 50.000 residenti, individuata come soglia minima. Tali realtà territoriali sono identificabili con alcune delle più importanti e consolidate strutture urbane che caratterizzano l'armatura insediativa principale del territorio regionale, che si rinviene al di fuori delle vere e proprie aree urbane coincidenti con le città capoluogo di provincia.

L'esperienza teramana si colloca dunque nella prima delle due famiglie di piani strategici attivati in Abruzzo, e nasce in una fase particolare della vita della città. Nel giugno del 2004, infatti, diventa Sindaco di Teramo, a capo di una coalizione di centrodestra, Cesare Chiodi, commercialista locale proveniente dalla società civile e impegnato dal 1999 in Consiglio comunale dopo essere stato candidato e avere perso le elezioni amministrative. L'avvio di un processo di pianificazione strategica diventa dunque una occasione rilevante per la nuova Amministrazione,

e in particolare per il nuovo Sindaco, per ridefinire una missione e una prospettiva strategica per la città di Teramo, che nel corso del tempo era stata posta in una condizione di relativa marginalità rispetto alle principali dinamiche regionali, sia in ragione della sua collocazione geografica, sia in ragione della sua peculiare connotazione sociale e politica.

Il processo di pianificazione strategica si avvia dunque tra il 2004 e il 2005 con la costituzione di un Comitato scientifico di esperti esterni, con il sostegno di una società di consulenza e con l'attivazione di quattro gruppi di lavoro composti da cittadini, consiglieri comunali e rappresentanti dei diversi *stakeholders*, chiamati ad affrontare i temi del *welfare* locale e dei servizi ai cittadini, dell'ambiente, territorio e infrastrutture, della cultura e delle attività produttive.

La "fase zero" del percorso è costruita attraverso una azione di coinvolgimento degli attori principali. Ad essa segue una fase definita di "diagnosi", consistente nell'identificazione degli elementi centrali per lo sviluppo socio-economico della città. La fase di progettazione prevede l'identificazione di una missione condivisa e la definizione di linee strategiche, obiettivi e misure specifiche per la loro attuazione.

Questo insieme di attività di carattere interattivo e di definizione di una visione e di alcuni progetti pilota prende corpo in un tempo relativamente breve. La presentazione finale del Documento programmatico del Piano strategico avviene nell'ottobre del 2006.

Sotto il profilo dei prodotti, il piano viene definito dal Sindaco Chiodi "un documento di programmazione che delinea le tappe di sviluppo della città e del suo territorio da oggi al 2020 realizzato attraverso un metodo ed un processo teso ad aggregare e coinvolgere tutta la comunità locale in una riflessione sul proprio futuro e sulle azioni e progetti per realizzarlo". Ma più ancora, il percorso di pianificazione strategica è considerato dal suo promotore un documento di indirizzo politico, con il quale proporre "un cambiamento di orizzonte della politica locale, anche temporale, con il quale bisogna per forza fare i conti; chi rifugge da questo nuovo orizzonte si fa del male e, quel che più conta lo fa alla città. E quella città è Teramo, 52.000 abitanti, 153 Km² di territorio comunale, città "anatra" (ovvero arretrata per il CENSIS), ma dalle grandi potenzialità che ha una grande voglia di riscatto".

Questa doppia valenza del percorso attivato si sostanzia nel lavoro svolto all'interno dei gruppi di lavoro, e nella restituzione di questa attività

nel Documento programmatico. Tale documento è strutturato come un elenco di linee guida, misure e azioni in relazione ai quattro ambiti di intervento, e restituisce un parco-progetti molto articolato e probabilmente ridondante, nel quale sono contenute azioni già previste dall'Amministrazione e ipotesi assai lontane dalla fattibilità operativa. Tuttavia, il Documento rappresenta l'esito di un processo di interazione significativo, che ha coinvolto un numero elevato di attori e ha permesso di costruire una forte condivisione da parte di segmenti diversi della società teramana su una prospettiva d'insieme centrata sui problemi dell'accessibilità a scala territoriale e urbana di Teramo; sulla crescita della capacità di attrazione della città e sull'irrobustimento della qualità urbana dal punto di vista dei servizi alla persona e dell'offerta culturale.

Dopo la fase "alta" del percorso di pianificazione strategica, chiusa tra la fine del 2006 e l'inizio del 2007, si avvia un percorso di carattere attuativo, nel quale, all'interno dei progetti emersi nei gruppi di lavoro, l'Amministrazione mette a fuoco alcune priorità, riprendendo del Piano strategico soprattutto l'impianto culturale generale e l'ipotesi di ricollocazione strategica, anche sotto il profilo del peso politico e amministrativo, della città di Teramo nel contesto abruzzese.

Nella seconda fase del mandato del Sindaco Chiodi si avviano dunque alcuni "*flagship projects*", coerenti con l'impianto e la visione di "Teramo 2020" ma al tempo stesso incardinati nell'operatività ordinaria del Comune. Tra questi vale la pena di ricordare le opere di carattere infrastrutturale (la progettazione e l'avvio della realizzazione del Lotto 0, grande e discussa opera infrastrutturale di connessione e accesso alla città; il piano parcheggi a corona del centro storico), culturale e del tempo libero (il rilancio e la riqualificazione del teatro; il progetto dell'Ipogeo; la realizzazione di una fitta programmazione culturale), ambientale (con il raggiungimento di una quota significativa del 70% di raccolta differenziata dei rifiuti).

Nel contempo, muta ancora il contesto politico locale, con l'elezione di Giovanni Chiodi a Presidente della Regione Abruzzo nel dicembre del 2008 e l'elezione a Sindaco di Teramo nel giugno del 2009, sempre con una maggioranza di centrodestra, di Maurizio Brucchi. Si tratta di un fatto importante per la città di Teramo, rivendicato da Chiodi anche nella prospettiva di quel "modello Teramo" di innovazione politica e delle politiche di cui anche "Teramo 2020" sarebbe una componente essenziale.

La nuova Giunta Brucchi non sembra avere esplicitamente ripreso il percorso di pianificazione strategica avviato qualche anno prima, anche se un recente convegno tenutosi a Teramo nell'ottobre del 2010 sembra avere riproposto la necessità di assumere il processo di pianificazione strategica come un dispositivo importante per la prospettiva di un ulteriore rilancio del ruolo di Teramo a partire dalla scelta di sperimentare logiche e strumenti di pianificazione e programmazione integrata.

Chiavi di lettura

La vicenda del Piano strategico teramano può essere osservata da almeno due punti di vista diversi. Sotto il profilo della metodologia adottata e dei prodotti realizzati, si tratta di una vicenda per molti aspetti del tutto tradizionale, anche dal punto di vista dei fraintendimenti possibili intorno al ruolo della pianificazione strategica come dispositivo di programmazione e progettazione. La definizione di un parco progetti ridondante e l'identificazione di obiettivi costruiti secondo una logica gerarchica e "*comprehensive*" rappresentano modalità in definitiva poco innovative di praticare la pianificazione strategica. Una controprova di questo giudizio può essere rinvenuta nel sostanziale stallo del processo a valle della presentazione del Documento di piano, ossia della fase di interazione e comunicazione più forte.

D'altra parte, non si può negare che il Piano strategico "Teramo 2020" abbia rappresentato un tassello essenziale di una strategia politica perseguita intenzionalmente da un promotore "imprenditore politico" (in questo caso il Sindaco Chiodi), che ha usato anche il processo di pianificazione strategica come dispositivo di rottura degli equilibri politici e di *governance* a livello locale.

In questo senso "Teramo 2020" è stata insieme una strategia politica e un dispositivo di posizionamento della città nell'ambito di equilibri territoriali a scala regionale e sovra regionale. Come affermato dallo stesso ex-Sindaco Chiodi "un altro punto forte del Piano Strategico è rappresentato dalla produzione di un bene pubblico di tipo immateriale che è il dialogo e la visione consensuale attorno a certi obiettivi. Il Piano, infatti, torna a dare respiro alla progettualità locale, gli dà un respiro temporale e ciò non è poco perché vuol dire che il piano strategico va al di là dell'elezione diretta del Sindaco. Il Piano, infine, è un tentativo per dare una risposta alla domanda che sentiamo circolare all'interno della nostra comunità,

che è una domanda di ispirazione, una domanda di disegno di futuro condiviso, una domanda di Politica con la “p” maiuscola che non si esaurisca sulle buche e sugli asfalti, sui marciapiedi e sulle cosiddette aree verdi”. Utilizzando la classificazione proposta nel primo capitolo di questo rapporto, possiamo dire che a Teramo ha certamente prevalso una interpretazione del piano strategico come “programma politico” di medio periodo, capace di produrre visioni di futuro a partire da una attività ampia di mobilitazione della società locale.

Assai più che un elenco di strategie e di azioni, e molte oltre i documenti da esso prodotti, il piano “Teramo 2020” è stato dunque un “manifesto” politico, nel quale una nuova *élite* dirigente ha cercato, con un certo successo, di ridefinire missione e prospettive della città.

3.2 Piano, visione, programmazione: “Vision 2020” a Barletta

La storia

Il vicenda del Piano strategico di Barletta e dell'area del Nord Barese – Ofantino è assai più lunga di quella di altri piani strategici del Mezzogiorno. Barletta è infatti la prima città del Mezzogiorno che, prima delle delibere Cipe del 2004 e 2005, decide di avviare un percorso di pianificazione strategica.

Tale decisione affonda a sua volta le proprie radici in un percorso di sviluppo locale che ha riguardato il comprensorio del Nord Barese fin dalla seconda metà degli anni '90, e che ha trovato un suo primo rilevante compimento nel Patto territoriale Nord Barese Ofantino presentato al Cnel nel 1996.

La storia del Patto, uno dei più noti e dei più interessanti in Italia, è stata raccontata da Domenico Cersosimo e Guglielmo Wolleb, che hanno evidenziato come, in un contesto relativamente forte come quello dei comuni a nord di Bari (tra i quali, oltre a Barletta, spiccano per dimensioni Andria, Corato, Trani, Canosa di Puglia e Margherita di Savoia), si sia attivata una forte cooperazione intercomunale capace di trasformare quello che era inizialmente un patto nazionale in un Patto europeo per l'occupazione capace di attivare efficacemente una serie di iniziative e di azioni per la promozione e lo sviluppo dell'area (Cersosimo, Wolleb, 2006).

Al di là degli ambiti d'azione identificati, il Patto del Nord Barese si caratterizza per una gestione “efficientista” e per una forte istituzionalizzazione, con la costituzione di una agenzia di sviluppo locale (l'Agenzia per l'occupazione e lo sviluppo dell'area Nord-Barese Ofantina), società consortile mista, e di una Associazione a sostegno del Patto, a cui aderiscono quasi 70 attori, che rappresenta l'organo di gestione politica del patto. Il bilancio di questa esperienza che Cersosimo e Wolleb propongono nel loro testo è fatto di luci e ombre. Da una parte l'esperienza del Patto sembra aver cambiato almeno in parte gli schemi cognitivi e i modelli di comportamento degli attori locali, soprattutto di quelli istituzionali e in particolare dei Comuni più grandi. Dall'altro lato, la capacità di promozione di azioni collettive alla fine della produzione di beni pubblici è stata in definitiva limitata. In sintesi “la fisionomia del Patto è stata condizionata

dalla composizione urbana del territorio, formata da alcuni centri di media grandezza dotati di peso politico e di una struttura economica relativamente robusta, divisi però da storici conflitti di campanile. Per trovare uno spazio all'interno dell'architettura istituzionale locale il Patto si è dovuto porre sotto l'egida dei comuni più forti. Questo ne ha consentito la nascita e la crescita, ma ne ha ostacolato l'ampliamento verso il partenariato sociale" (Cersosimo, Wolleb, 2006, p. 173).

È in questo contesto che si colloca, nella prima metà degli anni 2000, il tentativo di un Sindaco-imprenditore politico, dai tratti innovativi, di rilanciare alcuni dei temi del Patto attraverso l'attivazione di un percorso di pianificazione strategica per la città di Barletta e per il suo territorio. Il Sindaco in questione, Francesco Salerno, eletto sindaco di Barletta nel 1997 e rimasto in carica fino al 2006, scomparso nel settembre del 2010, è stato il protagonista della prima e pionieristica stagione del Piano strategico di Barletta, avviato tra il 2003 e il 2004 e costruito sulla base di un lavoro di coinvolgimento non solo degli altri attori urbani, ma anche di attori operanti alla scala vasta del territorio del Nord Barese.

L'idea dalla quale muove il tentativo del Sindaco Salerno è che il territorio del Nord Barese abbia bisogno di una immagine e di una strategia d'insieme, capace sia di consolidare e rafforzare istituzionalmente il processo di coordinamento promosso con il Patto territoriale, sia di dare corpo a una specifica visione per la città di Barletta.

Tra le tappe fondamentali del percorso della pianificazione strategica a Barletta è possibile citare, nel mese di gennaio 2005, la pubblicazione e la diffusione del documento del Progetto di Piano Strategico Territoriale (PST) intitolato "Barletta Città Arcobaleno". Questo ha rappresentato il risultato della prima fase dei lavori del Piano Strategico, definita di "diagnosi", durata l'intero 2004 e incentrata sui Forum, Focus e gli incontri con le Scuole, organizzati per ascoltare tutte le voci della città.

Il documento mette in evidenza le tendenze di sviluppo, gli elementi critici e le potenzialità del territorio; individua una visione generale e otto linee strategiche; formula una serie di prime proposte per lo sviluppo futuro dell'area, per la sua crescita culturale, sociale, economica ed urbanistica.

Nel testo si delineano, anzitutto, le ragioni del progetto, i riferimenti generali e gli obiettivi, soffermandosi, poi, sui contenuti, i programmi e gli attori del Piano. Nell'ultima parte vengono descritte le 8 Linee strategiche, i 29 Obiettivi, le 15 Azioni-pilota e le 42 Azioni. Dal punto di vista

processuale, il Documento è il prodotto della raccolta e analisi delle proposte pervenute dai partecipanti al processo di pianificazione e della raccolta di idee progettuali presso il Comune di Barletta. Per rendere visibile i risultati raggiunti e le attività che si sono rese necessarie durante il primo anno di vita del PST, l'Amministrazione comunale ha presentato alla cittadinanza in occasione di una settimana di discussione sul Piano svoltasi dal 16 al 20 febbraio 2005, il primo documento. Il Progetto di Piano Strategico Territoriale di Barletta, è stato poi approvato con delibera di Giunta nel febbraio del 2005.

In relazione alla visione il Documento propone di mutare l'immagine di Barletta, identificata nel passato come città dell'industria, del calzaturiero, dell'agricoltura, trasformandola in città del turismo e in città d'arte, con la creazione di un polo museale e con la rivalutazione dei beni archeologici, ma anche in sede di strutture universitarie, di studio sullo sviluppo locale, di ubicazione di una grande "piattaforma logistica" e di progettazione della sicurezza urbana.

In questo quadro, le 8 linee strategiche proposte dal Piano sono le seguenti: promuovere Barletta come città di incontro tra culture, tradizioni ed etnie; coniugare tradizioni "forti" e capacità di cambiamento per una città nuovamente protagonista nello sviluppo; porre la città al centro delle relazioni territoriali di area vasta e della nuova provincia; valorizzare la città come ambiente di vita, patrimonio e fonte di benessere; investire nella qualità dell'ambiente come risorsa e valore-guida per lo sviluppo; investire in qualità, efficienza ed attrattività del sistema "città-territorio"; promuovere l'Ente locale come regista; arricchire, diversificare e promuovere l'immagine in formazione e futura della città e del suo territorio.

Il percorso promosso dal Sindaco Salerno e dalla sua amministrazione appare per molti aspetti originale: si tratta infatti di un piano strategico promosso in modo informale e non istituzionalizzato, sulla base di una strategia molto precisa di ridefinizione dell'identità urbana e nel quadro di un tentativo di riposizionamento di Barletta nelle dinamiche dell'area vasta del Nord Barese.

Dopo la fine della seconda giunta Salerno, nel 2006, lo scenario di riferimento cambia almeno da tre punti di vista. Sotto il profilo politico-amministrativo vi è il cambiamento alla guida dell'Amministrazione locale, con l'elezione di Nicola Maffei, che guida una maggioranza di centrosinistra come il suo predecessore. Si tratta di un cambiamento nella continuità,

anche se il quadro in cui si trova ad operare il nuovo Sindaco appare molto meno favorevole alle iniziative di sviluppo locale, oltre che mutato sotto il profilo istituzionale.

Infatti, negli stessi anni da una parte viene portato a compimento il processo di riconoscimento della nuova provincia di Barletta, Andria, Trani (BAT), che viene formalmente istituita nel 2004 e che ha svolto le prime elezioni del nuovo Consiglio provinciale nel 2009. Sebbene la costituzione della Provincia sia stata considerata un successo da parte di molti attori locali, a partire dai Comuni, i conflitti che il processo di costituzione ha generato a livello intercomunale hanno di fatto indebolito la capacità di coordinamento che era stata sperimentata con il Patto territoriale.

Inoltre, in concomitanza con la conclusione del processo di redazione del Piano strategico di Barletta, la Regione Puglia ha lanciato nel 2005 nell'ambito della Linea E "Miglioramento della Gestione e dei Processi di Governance" della Misura 5.1 POR Puglia 2000-2006 la possibilità di attivare processi di pianificazione strategica ad una scala sovra comunale.

Nel luglio del 2007 vengono pubblicate le "Linee guida per la pianificazione strategica territoriale di Area Vasta" (DGR 4 luglio 2007, n. 1072), con le quali la Regione definisce modalità e strumenti di attuazione dei Piani strategici. Le Linee guida intendono, tra l'altro, fornire un primo ed immediato contributo ai Comuni capoluogo della Regione Puglia beneficiari dei finanziamenti inerenti la pianificazione strategica nell'ambito della Misura 5.1 POR Puglia 2000-2006 ed ai soggetti proponenti delle proposte progettuali ammesse a finanziamento per la redazione di "Piani Strategici per le città e le aree metropolitane" a valere sulla Delibera CIPE 20/04, nonché a tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti e/o da coinvolgere nel processo. Le Linee guida sono molto dettagliate e propongono un modello piuttosto complesso e comprensivo dell'attività di pianificazione strategica, nel quale non solo vengono delineate possibili immagini del futuro, ma vengono identificati e selezionati specifici progetti a cui garantire un adeguato finanziamento.

Nel ciclo di programmazione 2007-2013 i Piani strategici di area vasta, intesi come dispositivi di programmazione che vanno anche a sostituire i Progetti integrati territoriali (PIT) sviluppati nel precedente periodo di programmazione (2000-2006), diventano dunque uno strumento essenziale della politica di programmazione regionale di Fondi strutturali.

È in questo contesto di ridefinizione a livello regionale del ruolo della

pianificazione strategica, in relazione alle procedure di programmazione comunitaria, che si colloca il processo di revisione del Piano strategico di Barletta.

Si tratta dunque innanzitutto di una rivisitazione del lavoro già svolto al fine di rispettare le direttive regionali. Da questo punto di vista il primo documento strategico di inquadramento prodotto nel maggio 2005, finalizzato alla definizione della *vision* del piano strategico del Nord Barese-Ofantino, aveva già individuato gli elementi necessari a definire le questioni strategiche da affrontare nella strutturazione delle scelte di sviluppo dei Comuni coinvolti, anche nell'ottica del "valore aggiunto" prodotto dalla nuova Provincia policentrica di Barletta-Andria-Trani.

Il primo documento è stato dunque successivamente aggiornato rispetto al mutamento delle politiche di sviluppo nazionali e regionali generate dalla programmazione 2007-2013. Per questi cambiamenti è stata ravvisata la necessità di produrre azioni strategiche locali di riposizionamento competitivo del Nord Barese-Ofantino all'interno del mutato contesto regionale e nazionale.

I dieci Comuni che hanno sottoscritto la convenzione del Piano strategico di area vasta (Andria, Barletta, Bisceglie, Canosa di Puglia, Margherita di Savoia, Minervino Murge, San Ferdinando di Puglia, Spinazzola, Trani, Trinitapoli) e la nuova Provincia policentrica giocano, insieme alla Regione e al partenariato, un ruolo di integrazione delle politiche e si propongono come luogo del confronto e di verifica delle vocazioni e delle opportunità in atto, insieme al partenariato istituzionale e socio-economico.

Il processo di riallineamento tra vecchio e nuovo Piano strategico è stato condotto, quindi, attraverso le seguenti fasi di lavoro: individuazione delle strategie messe in campo dalla prima edizione del piano strategico per il Nord Barese-Ofantino; individuazione degli assi di sviluppo prioritario del piano strategico; selezione dei futuri obiettivi di scala regionale e sovra-regionale che intercettano gli assi di sviluppo; valutazione del contributo del piano strategico Nord Barese-Ofantino alle strategie regionali e sovra-regionali; individuazione degli assi strategici di sviluppo che modificano le politiche di sviluppo del territorio; definizione della *vision* in relazione al nuovo quadro delle politiche regionali e sovra-regionali; costruzione degli scenari multiscale e multiattore del contesto nazionale e regionale al 2020; declinazione locale delle strategie regionali.

In questa prospettiva il Piano Strategico del Nord Barese Ofantino viene

inteso innanzitutto come potenziatore delle strategie regionali, più che come documento di posizionamento del territorio di Barletta e del Nord Barese. Il piano strategico si struttura a partire dalla coerenza le indicazioni del Quadro strategico regionale 2007-2013 e con le sue proiezioni territoriali, al fine di declinare le strategie regionali sui territori di area vasta nel medio termine e per attivare ulteriori evoluzioni delle politiche di sviluppo territoriale nell'orizzonte di lungo periodo del 2020.

Il risultato di questo processi di revisione sarà quello di creare questo doppio scenario di sviluppo generale dove, da un lato si configura la piena realizzazione degli obiettivi già definiti per il periodo di programmazione 2007-2013 e dall'altro si delinea uno scenario, proiettato al 2020.

Dal punto di vista dei contenuti il nuovo Piano strategico è dunque innanzitutto quello di attuare le strategie regionali sui territori locali, selezionando alcuni progetti bandiera che saranno in grado più di altri di contribuire allo sviluppo equilibrato del territorio regionale. Questa parte del processo di pianificazione strategica si fonda sui quattro pilastri definiti dal documento di Vision 2020 del piano strategico del Nord Barese-Ofantino del 2005 come chiavi di lettura, interpretazione e valutazione delle scelte strategiche che il piano dovrà prendere: il pilastro economico; il pilastro sociale; il pilastro ambientale; il pilastro istituzionale.

La visione al futuro proposta dal piano strategico si fonda sull'identificazione di sette "città creative" del Nord Barese-Ofantino, che rappresentano altrettanti luoghi-tema, proposti come "intuizioni territoriali", che interpretano i temi e le occasioni per lo sviluppo del territorio e ne indirizzano l'evoluzione. Le sette città sono: la città della ruralità, la città della produzione tipica, la città dell'arte, la città del mare, la città della moda, la città dello spettacolo, la città del governo.

Questa visione rappresenta lo sfondo sulla base del quale vengono individuate specifiche azioni, a partire dai *flagship projects*, che costituiscono il parco progetti del Piano.

Sotto il profilo della *governance*, il Piano è gestito da un Comitato politico-istituzionale, composto dai Comuni che hanno aderito e coordinato da Barletta, comune capofila, che insieme al partenariato economico e sociale e al Comitato interistituzionale che funge da Cabina di regia, guida il processo. A sua volta, un Ufficio di piano, coadiuvato da un responsabile scientifico e da un Comitato scientifico coordina i Tavoli tematici che nel territorio strutturano la cosiddetta "Officina del piano".

Questo complesso processo che è insieme di rivisitazione e reinterpretazione del primo Piano strategico porta alla fine del 2008 alla redazione del Metaplan, documento conclusivo che contiene le linee strategiche di sviluppo del territorio.

Dopo questa data, il destino del Piano strategico del Nord Barese "Vision 2020" è quello degli altri piani di area vasta realizzati dalle dieci aree identificate dalla regione Puglia, ossia un sostanziale blocco decisionale che porta alla decisione di abbandonare sostanzialmente il quadro generale offerto dai Metaplan e di richiedere l'elaborazione di un Programma stralcio che permetta, a fronte del forte ritardo nell'avvio del processo di erogazione dei finanziamenti comunitari e di attuazione delle azioni previste, di avviare almeno alcuni cantieri più maturi.

Nel dicembre del 2009 il Sindaco di Barletta presenta il Programma stralcio per l'Area vasta del Nord Barese. I progetti stralcio, mettono complessivamente a disposizione delle Aree Vaste pugliesi 302 milioni di Euro; per il piano strategico Vision 2020 vengono destinati oltre 29 milioni di Euro sui circa 33 originariamente previsti nelle progettualità. Si tratta di risorse FESR articolate su differenti linee di intervento. Per la pianificazione di Vision 2020 si tratta, prevalentemente, di azioni finalizzate alla tutela del suolo di litoranee e zone costiere, ma anche al recupero funzionale di immobili di interesse storico o destinati ad attività d'indirizzo culturale. Durante il 2010 è proseguita la concertazione tra Regione e aree vaste per l'avvio dei Programmi stralcio, ma possiamo fin d'ora affermare che il lungo processo di attuazione di progetti che avrebbero dovuto rappresentare solo l'anticipazione immediatamente cantierabile delle azioni complesse e integrate previste dai diversi Piani strategici rende difficile immaginare che il ruolo dei Piani d'area vasta, e tra questi di Vision 2020, possa essere cruciale nella fase conclusiva della programmazione 2007-2013.

Chiavi di lettura

La storia di Vision 2020 può essere descritta come una vicenda nella quale emergono con chiarezza alcuni costi dell'istituzionalizzazione di processi di pianificazione strategica.

Se il primo Piano strategico, promosso a partire dalla ricca seppur controversa esperienza del Patto territoriale Nord-Barese Ofantino, evidenzia una forte capacità di auto-organizzazione e di attivazione delle istituzioni e

delle società locali, per riconoscimento degli stessi promotori il Piano strategico d'area vasta che nasce a partire dal precedente e rappresenta un dispositivo di "normalizzazione", non tanto in ragione della diversa configurazione geografica (già il primo piano si proponeva di ragionare a una scala intercomunale), quanto a causa della necessità di intendere il piano come uno strumento di "attuazione" e "territorializzazione" di strategie regionali.

In altri termini, il passaggio da una interpretazione del piano come campo per la definizione di una visione del futuro, connessa ad alcuni specifici progetti e radicata nelle relazioni locali, ad una sua declinazione come meccanismo di attuazione delle scelte programmatore regionali ne ha ridotto le potenzialità.

Inoltre, l'incardinamento del piano strategico nel meccanismo della programmazione regionale ne limita l'autonomia e, nonostante alcune aspettative, anche l'efficacia, se è vero che per molti aspetti la decisione di attivare i Programmi stralcio può essere considerata un sostanziale abbandono della logica della pianificazione strategica a scala regionale.

In definitiva, la vicenda di Barletta sembra corroborare l'idea che una istituzionalizzazione formata e *top-down*, soprattutto in un contesto che si era dimostrato autonomo e capace di promuovere un insieme di politiche e progetti integrati a scala sovra comunale, limita le potenzialità di apprendimento insite nei processi di pianificazione strategica senza necessariamente aumentare l'efficienza dell'azione pubblica.

3.3 Piano, progetti, strategie: “Innova Siracusa 2020”

La storia

La vicenda del Piano strategico “Innova Siracusa 2020” presenta più di una originalità anche nel contesto specifico dei piani strategici siciliani (Vinci, 2011). Si tratta infatti di un progetto assai complesso e ambizioso, che è partito con un certo ritardo rispetto ad altre esperienze siciliane e che sembra in grado di svolgere un ruolo significativo in un campo molto ricco di programmi, progetti e politiche per la città di Siracusa.

Il processo di pianificazione, promosso dal Comune di Siracusa, è finanziato nell’ambito della “Riserva Aree Urbane” dei Fondi FAS, disposti ex delibera Cipe 35/2005, dalla Regione Siciliana. Si tratta dunque di un piano che si colloca nell’ambito istituzionale e di *policy* che abbiamo già delineato nel par. 2.1 di questo testo, e che tuttavia prende le mosse solo nel marzo del 2009.

Questo slittamento temporale fa coincidere l’attivazione del processo con il mandato del nuovo Sindaco Roberto Visentin, eletto nel giugno del 2008, ingegnere impegnato in politica a partire dalla fine degli anni ’90, che succede a Giambattista Bufardeci, primo cittadino di Siracusa per quasi 10 anni.

Da questo punto di vista il Piano strategico per Siracusa può essere certamente considerato un processo connesso all’avvio di un nuovo ciclo amministrativo, pur caratterizzato dalla continuità politica (in entrambi i casi la maggioranza è di centrodestra) con l’esperienza di governo locale precedente.

Dal punto di vista dei dispositivi istituzionali attivati il processo in corso a Siracusa si presenta interessante. Innanzitutto, al fine di supportare il processo, il Comune di Siracusa ha promosso una Conferenza permanente dei servizi alla quale aderiscono tutti i sottoscrittori del Protocollo di intesa che definisce il partenariato di sostegno al Piano strategico (tra gli altri, oltre al Comune, la Provincia, l’Università di Catania e il Consorzio Universitario Archimede; la Soprintendenza, la Camera di Commercio, Confindustria e i Sindacati). La Conferenza dei servizi si configura dunque sia come una cabina di regia, sia come uno strumento operativo di coordinamento e attuazione delle scelte del piano.

Inoltre, la città di Siracusa ha voluto aderire ad un Protocollo di intesa tra Provincia, Camera di Commercio e le città capofila degli altri Piani strategici attivati nel territorio provinciale (quelli di Augusta e di Avola), al fine di identificare possibili forme di collaborazione nell'ambito di politiche di sviluppo sovra locali.

I passaggi più rilevanti intrapresi dal marzo del 2009 a oggi segnalano una forte regia unitaria del processo, garantita da un Gruppo di piano interno all'Amministrazione e dal supporto di una assistenza tecnica esterna e di un comitato di esperti, formato da personalità del mondo imprenditoriale, professionale e accademico.

Le due linee prioritarie di attività (ascolto e partecipazione, sintesi e proposta progettuale) si sono articolate nelle seguenti fasi. Nel maggio-giugno del 2009 si è svolto un Audit strategico rivolto ai diversi settori dell'Amministrazione comunale, mentre tra settembre e ottobre 2009 si sono svolti dei Tavoli tematici organizzati da Provincia e Camera di Commercio. Queste attività hanno portato all'elaborazione di un documento di diagnosi del territorio (ottobre 2009).

Nella fase successiva si è tentato di garantire un raccordo con i tavoli dell'Agenda XXI Locale di Siracusa (dicembre 2009) ed un confronto con i diversi attori interessati nell'ambito di incontri tematici organizzati nel marzo del 2010.

A valle di questa fase di ascolto e di interazione è stato elaborato il Documento intermedio di piano, contenente le prime proposte da sottoporre ad ulteriori affinamenti e approfondimenti al fine di redigere il Documento definitivo di piano e il Piano d'azione.

Nel settembre del 2010 è stato presentato il Documento intermedio "Piano strategico Innova Siracusa 2020: La città come porta della conoscenza, innovativa, aperta e interculturale per il contesto euro-mediterraneo ed il sistema territoriale della Sicilia orientale", primo esito del lavoro svolto, finalizzato all'individuazione delle criticità e delle potenzialità locali e per definire gli interventi di carattere urbanistico, economico e sociale.

Nelle parole del Sindaco Visentin, "il piano strategico è un'occasione offerta alla comunità locale di interrogarsi sul proprio futuro e di contribuire alla costruzione di prospettive attente alla sostenibilità ed alla definizione di azioni concrete che abbiano la capacità di orientare ed integrare le progettualità nei diversi settori. Un'occasione che mira a

rafforzare le capacità del territorio di attrarre risorse e di produrre ricchezza, a partire dalle proprie peculiarità”.

La fase successiva, nell'ottobre del 2010, è stata quella dell'organizzazione di seminari e tavoli tematici che hanno mirato ad approfondire la discussione nella direzione della redazione del Piano d'azione.

Questo percorso, tuttora aperto, si caratterizza per almeno cinque aspetti innovativi, che di seguito proviamo ad individuare. In primo luogo, il percorso di pianificazione strategica non è pensato come una pura cornice di altri piani, progetti o politiche, ma come un dispositivo di integrazione e anche di attivazione di nuove progettualità. Il lavoro svolto nell'ambito del piano prende infatti le mosse dall'esistenza di una ricca e spesso assai complessa progettualità istituzionale: Siracusa è l'ambito di uno dei progetti S.I.S.Te.M.A. promossi dal Ministero delle Infrastrutture; di un interessante Progetto Urban sull'area di Ortigia; di un Piano di Sviluppo Sostenibile e di una Agenda XXI; di un Progetto integrato territoriale, e così via, oltre a specifici progetti settoriali di natura materiale e immateriale. A fronte di questo ampio e non sempre coerente repertorio di progetti, il Piano strategico non si propone di offrire un sistema sovraordinato di coerenze e priorità, ma piuttosto di offrire un quadro di riferimento e insieme una occasione di integrazione progettuale. Per usare le parole del Documento intermedio: “La progettazione del Piano Strategico del Comune di Siracusa assume forti particolarità in relazione ad uno scenario di grande interesse che coinvolge la città ed il suo territorio, oggetto di una grande mole di piani, programmi e progetti, che agiscono sulla riqualificazione e valorizzazione di temi ed ambiti territoriali a forte potenzialità per lo sviluppo. Piani, programmi e progetti che promanano da diversi livelli amministrativi e scale di programmazione, locale, regionale e nazionale, con forti correlazioni con le politiche comunitarie e che prefigurano un assetto del territorio e della realtà socio-economica siracusana in grado di sostenere una positiva evoluzione della città e la sua competitiva collocazione nel nuovo ed ampio contesto euro-mediterraneo dello sviluppo”. Di qui l'idea che il Piano strategico, integrando anche risorse diverse, possa proporsi come uno (e non come l'esclusivo) strumento per definire forme efficienti di governo delle trasformazioni urbane.

Un secondo elemento interessante per processo avviato è la costruzione di un nesso tra diagnosi della situazione della città e del suo territorio e

l'identificazione di una idea guida sufficientemente chiara e selettiva (che nel Documento intermedio prende il nome di asse "magnete" del piano). L'idea guida ("Siracusa come centro regionale e internazionale delle politiche di valorizzazione del territorio, polo dell'innovazione basato sull'economia della conoscenza") si espone ovviamente a qualche rischio di vaghezza, soprattutto in ragione della natura in parte ambigua dei concetti di "economia della conoscenza" e di "innovazione". Tuttavia, questa vaghezza è temperata dal riferimento alla sua declinazione in tre "assi complementari": Siracusa "territorio snodo", polo territoriale aperto e attrattivo a livello di servizi per abitanti, *city users*, turisti e imprese; Siracusa "città in movimento", che centra sulla qualità urbana (ambientale, urbanistica, architettonica, infrastrutturale, logistica e della mobilità) la sua scommessa di rigenerazione e Siracusa "tra le capitali del bacino mediterraneo", come città aperta e interculturale, polo delle arti antiche e contemporanee e sede di attività culturali di livello internazionale. Nel Documento intermedio vengono poi delineate otto linee strategiche, ciascuna delle quali connessa a più di un asse, ed un insieme di obiettivi specifici. In definitiva, se il formato di questo Documento appare per alcuni aspetti abbastanza tradizionale, è significativo che l'idea guida costituisca effettivamente un criterio almeno potenziale di selezione di idee e progetti, secondo una interpretazione della pianificazione strategica come dispositivo di *framing* strettamente connesso a specifici orientamenti progettuali.

Un terzo elemento su cui vale la pena soffermarsi è l'interpretazione che il piano offre del proprio ambito geografico di riferimento. Diversamente da molte altre esperienze, quella di Siracusa si caratterizza per una chiara consapevolezza del carattere multiscalare delle attività di pianificazione strategica, e per l'assunzione di geografie variabili in riferimento ai diversi assi del piano. La Siracusa oggetto di attenzione è dunque la città nei suoi confini amministrativi ma anche il polo sovralocale e regionale, e il contesto geografico di riferimento è quello dei diversi quartieri e ambienti della città ma anche quello delle relazioni geografiche e funzionali con Catania e del ruolo regionale, fino al riconoscimento del bacino mediterraneo come riferimento essenziale per pensare ad un ruolo culturale internazionale della città. Questa logica, pur non infrequente nei piani strategici, assume nel caso di Siracusa una valenza peculiare, in quanto il percorso intrapreso è costruito a partire dalla consapevol-

za che per ciascun ambito di riferimento cambiano le reti di attori e i policy network rilevanti, e dunque si richiede una capacità di *governance* sia a livello orizzontale (in riferimento alla mobilitazione di risorse private), sia a livello verticale (dall'Unione Europea al Governo nazionale e regionale).

Un quarto elemento significativo dell'esperienza siracusana è l'attenzione rivolta al coinvolgimento diretto dei diversi settori dell'Amministrazione comunale, a partire dalla consapevolezza che uno dei punti più delicati dei processi di pianificazione strategica attiene proprio alla capacità di far interagire il processo di pianificazione con le attività ordinarie dell'Amministrazione. Da questo punto di vista che la mossa iniziale sia stato un Audit in forma di interviste a dirigenti e funzionari del Comune, ma anche a consulenti esterni responsabili di piani e progetti, costituisce certamente un tentativo di affrontare il difficile problema del radicamento del piano strategico. Nella stessa direzione sembra andare anche la scelta di attivare uno strumento istituzionalizzato come la Conferenza dei servizi per svolgere un ruolo di cabina di regia del processo e della sua attuazione.

Infine, un ultimo elemento significativo è l'attenzione per la costruzione di un percorso sostenibile nel tempo e per l'identificazione di dispositivi (ossia di *government tools*: Lascoumes, Le Galès, 2004; Solomon, 2002) capaci di dare robustezza al processo in atto. In questa direzione gli approfondimenti avviati sui meccanismi di finanza civica innovativa e sull'esperienza degli Urban Center sono indicativi di un approccio che coglie con chiarezza la necessità di darsi strumenti che siano in grado di garantire continuità nel tempo e risorse effettive ai progetti incubati nel Piano o comunque riconosciuti dal Piano come rilevanti. Assumere una prospettiva di questo tipo significa pensare al piano strategico non come una cornice fatta di vaghi riferimenti, ma come un meccanismo capace di produrre effetti rilevanti dal punto di vista dell'apprendimento dei singoli attori e delle reti che li connettono. Non è un caso che un obiettivo specifico sia quello di "aumentare la riflessività e l'apprendimento istituzionale, le relative relazioni tra diversi attori e le proposte di soluzioni innovative ed operative (sistemi organizzativi, strutture educative, tecnologie sociali, sistemi informatici, etc.) di sviluppo locale in relazione alla loro fattibilità e sostenibilità".

Chiavi di lettura

È molto difficile esprimere un giudizio articolato, o anche solo una riflessione compiuta, su un'esperienza appena avviata come quella del Piano strategico di Siracusa. Per certi aspetti i ritardi nell'avvio dell'esperienza, anche comparativamente ad altre realtà siciliane, sembra evidenziare alcuni problemi dal punto di vista del riconoscimento del ruolo del piano da parte della classe politica locale. D'altra parte, nel processo attivato negli ultimi due anni si può riconoscere una consapevolezza acuta dei rischi e delle potenzialità dei processi di pianificazione strategica.

Una immagine del Piano non come sequenza lineare di strategie e azioni ma come *frame* di riferimento e insieme come cantiere per possibili integrazioni progettuali; una visione interpretata come idea guida sufficientemente selettiva piuttosto che come elenco di buone intenzioni e di immagini generiche; una apertura multiscalare a diverse "geografie" di contesti, attori e politiche piuttosto che una arealità definita da confini amministrativi; una attenzione alla dimensione dell'apprendimento istituzionale e al ruolo dell'Amministrazione comunale nelle sue articolazioni come chiave per definire *government tools* efficaci e dispositivi di radicamento del processo. Si tratta di fattori qualitativamente rilevanti, che segnalano la natura peculiare del *frame* concettuale e tecnico dell'esperienza in atto a Siracusa.

Naturalmente, nulla è scontato: è infatti plausibile che non tutte le promesse vengano mantenute e che anche questa esperienza incontri difficoltà interne ed esterne. In questo contesto conta però maggiormente sottolineare come anche nel Mezzogiorno, ad alcune condizioni, è possibile interpretare creativamente un processo di carattere strategico, e che queste condizioni attengono sia al quadro istituzionale (quello siciliano di tipo *bottom up* e meno strettamente connesso ai dispositivi di programmazione regionale sembra essere più permeabile all'innovazione), sia al ciclo politico (il piano è nato in una fase amministrativa che si è posta in continuità con il passato ma che ha comunque marcato un passaggio di fase nella vita politica della città), sia alla presenza di un quadro di progetti "veri" (in termini di attori e risorse), che possono rappresentare la piattaforma sulla qual costruire un nesso significativo tra visioni e cantieri.

3.4 Un piano-processo: il Piano strategico di Cagliari

La storia

Il Piano strategico del Comune di Cagliari ha una storia piuttosto lunga, che affonda le sue radici nella prima fase dell'attivazione dei piani a partire dalla deliberazione della Regione Sardegna nell'ambito del ciclo di programmazione 2000/2006. Per tutto il suo svolgimento il processo di pianificazione strategica viene gestito da una Amministrazione di centro-destra guidata dal Sindaco Emilio Floris, eletto per la prima volta nel 2001 e confermato nel 2006.

In particolare, la Giunta comunale di Cagliari nell'ottobre del 2005 ha approvato il piano metodologico operativo e quello economico e amministrativo per la elaborazione del piano strategico della città di Cagliari e lo ha trasmesso alla Regione Autonoma della Sardegna per la formale istanza per l'attivazione delle risorse finanziarie necessarie per la redazione del piano strategico.

Contemporaneamente, la Giunta comunale ha inoltre approvato il piano metodologico operativo e quello economico e amministrativo per la elaborazione del piano strategico inter-comunale dell'area vasta di Cagliari ed il Comune di Cagliari, in qualità di Comune capofila, entro il termine di scadenza del 20 dicembre 2005 ha trasmesso ai competenti uffici della Regione la formale istanza per l'attivazione delle risorse finanziarie necessarie per la redazione del Piano strategico inter-comunale.

In questa prima fase, dunque, vengono attivati in modo congiunto due diversi processi, il primo relativo alla sola città (Piano comunale), il secondo (Piano intercomunale) relativo a sedici comuni dell'area vasta di Cagliari (Assemini, Cagliari, Capoterra, Decimomannu, Elmas, Maracalagonis, Monserrato, Pula, Quartu S.E., Quartucciu, Sarroch, Selargius, Sestu, Settimo S. Pietro, Sinnai, Villa S. Pietro), così come definiti dal documento di programmazione regionale della misura 5.1 del POR Sardegna 2000-2006. Questi comuni, attraverso un verbale di intesa sottoscritto in data 13 dicembre 2005 hanno deciso di procedere nella elaborazione di una proposta metodologica unica di sviluppo e programmazione strategica.

Entrambi i processi prendono corpo in modo parallelo nel corso del 2006, e trovano una restituzione in alcuni Report che descrivono le attività svolte

e gli incontri e i tavoli istituzionali realizzati. Tuttavia, questa prima fase appare per molti aspetti incompiuta, in assenza di una regia unitaria e forte capace di far convergere le attività e gli sforzi prodotti in un chiaro quadro generale.

Anche a partire dai limiti rilevati nella fase precedente, nella sua ulteriore fase, che si avvia nel 2007, il processo di elaborazione del Piano viene coordinato dalle strutture apicali del Comune (e in particolare dal Direttore generale e dai Dirigenti d'area), oltre che da un Ufficio del piano strategico appositamente costituito, composto da esperti esterni e funzionari comunali e ospitato in una sede autonoma (l'ex-distilleria di Pirri), con il supporto di un Comitato scientifico.

Le attività svolte in questa prima fase si sono sostanziate da una parte nella costruzione di una analisi del posizionamento strategico e competitivo del contesto cagliaritano e in un processo di ascolto degli attori locali che si è svolto nella prima metà del 2007.

A seguito di un passaggio in Consiglio comunale nell'aprile del 2007 i risultati dell'analisi e dell'ascolto sono stati infine resi pubblici nel corso della Prima Conferenza Strategica della città di Cagliari, svoltasi nel maggio del 2007.

La Conferenza ha rappresentato un momento importante nella definizione degli indirizzi fondamentali del piano ed ha evidenziato i cinque assi strategici attorno ai quali delineare la visione del piano: il governo del territorio (residenzialità, mobilità, servizi e rete ambientale) nella chiave della qualità insediativa e della cooperazione orizzontale e verticale; il posizionamento di Cagliari in riferimento alle reti mediterranee di merci e persone e in relazione alle grandi operazioni infrastrutturali e di riqualificazione urbana; l'assunzione della prospettiva dell'economia della conoscenza come chiave per il rilancio economico della città e dell'intera area vasta; il riconoscimento del ruolo del patrimonio storico e ambientale e dell'identità come chiave del rilancio competitivo nel campo turistico; la valorizzazione del capitale umano, anche attraverso adeguate politiche di *welfare*, e la promozione dell'inclusione sociale. L'esito del processo di partecipazione degli *stakeholders* e della diagnosi svolta si è depositato nel rapporto "Verso il Piano. Temi rilevanti e assi strategici".

A partire dall'identificazione dei cinque assi di intervento sono stati costruiti i tavoli tematici, avviati nel mese di luglio del 2007 e conclusisi alla fine del 2007, che hanno ulteriormente irrobustito la partecipazione degli

attori locali nella definizione della visione del piano e del suo programma d'azione. L'attività dei Tavoli tematici è stata restituita e resa coerente nel Rapporto "Piano strategico. Il contributo degli attori locali", nel quale vengono messi a fuoco i punti di vista degli attori sul futuro della città e le attese emergenti, entro una visione dell'area vasta cagliaritano come "sistema policentrico metropolitano a rete".

Questo secondo passaggio ha portato ad un ulteriore approfondimento da parte dell'Ufficio di piano degli esiti del lavoro dei Tavoli, al fine di delineare operativamente le azioni e i progetti capaci di dare corpo alla visione. Il risultato del riesame delle prime ipotesi di progetti-guida (Cittadini della grande Cagliari; Mare nostrum; Cagliari città della conoscenza, dell'innovazione e del terziario avanzato; Cagliari città di parchi naturali, di storia e di cultura; Cagliari città dello sport, del benessere e dell'intrattenimento; Cagliari città creativa, inclusiva e tollerante) è stato poi restituito nel Rapporto "Piano strategico. Progetti guida ed ambiti progettuali", dove viene definita una nuova articolazione dei principali macro-interventi e dove vengono identificati sei progetti guida e venti ambiti progettuali caratterizzati da un diverso grado di maturazione progettuale.

Nel loro complesso i tre Rapporti (temi rilevanti e assi strategici, contributo degli attori e progetti guida) vanno a comporre una bozza generale di Documento di piano che verrà approvato nel settembre del 2009 dal Consiglio comunale di Cagliari nella sua versione definitiva.

Il processo di elaborazione del Piano strategico non è partito da zero; si ricollega, infatti, ad una serie di azioni ed interventi completati, in fase di attuazione o pianificati, da parte di questa Amministrazione comunale.

Il processo portato a compimento con l'approvazione del Piano non è tuttavia che l'avvio di un percorso più ampio, nel quale il Piano strategico si colloca in una più ampia famiglia di politiche e di progetti per la città, in parte già avviati, in parte in fase di progettazione. Nel corso degli anni 2000 Cagliari è stata infatti oggetto di un significativo processo di trasformazione relativamente ai principali servizi, alle aree portuali, ai quartieri storici, ad importanti edifici restituiti alla città, alle nuove strutture per la cultura ed il sociale, al verde pubblico, alle periferie che stanno conoscendo un nuovo protagonismo

In questo quadro un ruolo essenziale hanno avuto le azioni orientate a connettere la città al mare: gli interventi pubblici sul Fronte Porto:

l'abbattimento del muro del molo Ichnusa e la realizzazione del nuovo terminal croceristico.

A quello del mare vanno, però, accostati altri tipi di interventi come il completamento dell'Asse mediano, i progetti in corso di avanzata definizione per il sottopasso nella Via Roma, il sistema di metropolitana integrata e la Zona Franca Urbana di Sant'Elia.

È dunque in questo contesto che si colloca la fase di attuazione del Piano strategico, guidata dall'ipotesi di "Cagliari capitale nel Mediterraneo", città internazionale, proiettata a conquistarsi uno spazio importante nel bacino del Mediterraneo.

In questo campo di politiche urbane il processo di elaborazione del Piano strategico ha cercato di far emergere nuovi obiettivi, nuove priorità ed interventi per lo sviluppo del territorio, assumendo come propri riferimenti gli indirizzi comunitari in materia di sviluppo locale e di politiche urbane, il Quadro strategico nazionale della programmazione comunitaria, il documento strategico regionale ed i collegati programmi operativi riguardanti i fondi strutturali europei.

A differenza del riferimento temporale del prossimo ciclo della programmazione europea (2007-2013), le strategie inserite nel Piano poggiano inoltre su un arco temporale più ampio, simbolicamente identificato nel 2020. In questo senso il Piano si propone l'obiettivo di individuare gli interventi principali e prioritari, le azioni necessarie ad attuarli, gli attori che dovranno necessariamente essere coinvolti, il modo per reperire le risorse finanziarie necessarie e le rispettive fasi di attuazione indicando le modalità di monitoraggio, nel corso del tempo, della realizzazione delle scelte effettuate.

Dunque, a valle della sua approvazione formale il Piano diventa un dispositivo di integrazione e di incentivazione delle politiche di rigenerazione (in particolare fisica, ma anche sociale ed economica) della città. Allo stesso tempo, pur essendo nella sua formulazione approvata un Piano comunale il documento assume come ambito territoriale di riferimento l'Area vasta cagliaritana con i suoi 400.000 abitanti.

Un passaggio ulteriore rispetto a quello del Piano approvato va dunque nella direzione di utilizzare il Piano strategico come una occasione per Cagliari di svolgere, sia a livello locale sia a livello regionale, un ruolo di città capofila, capace di favorire la cooperazione orizzontale inter-istituzionale (anche attraverso il Forum degli Enti locali dell'Area vasta caglia-

ritana) e il coinvolgimento dei diversi stakeholders del territorio (a partire dagli attori economici e sociali).

Nel testo del Piano approvato dal Consiglio comunale si identificano infine alcune operazioni ineludibili per l'attuazione e il radicamento del percorso svolto: la costituzione di un Comitato promotore per Cagliari, coordinato dall'Amministrazione comunale con la partecipazione di membri della Giunta e del Consiglio comunale, finalizzato a promuovere, ed eventualmente a monitorare, le azioni individuate con il Piano a cui parteciperebbero gli stakeholders pubblici e privati sottoscrittori di un "Patto per Cagliari"; una struttura organizzativa di natura tecnico amministrativa interna all'Amministrazione comunale, coordinata dal Direttore Generale del Comune, i cui compiti saranno quelli di definire la fattibilità tecnica ed economica delle azioni previste dal Piano; una struttura organizzativa, con specifica valenza di natura promozionale, coordinata dal Sindaco e dagli assessori competenti per materia, la cui finalità è quella di valorizzare, a livello globale, la nuova immagine della città, nella direzione e con gli obiettivi strategici che lo stesso Piano ha disegnato.

Nel corso del 2010 è proseguita l'attività dell'Ufficio del Piano Strategico, nella direzione del rafforzamento della sua natura intercomunale, anche attraverso la mobilitazione del Forum dei Sindaci dell'area vasta, oltre che dell'assunzione di una prospettiva più fortemente intrecciata alle principali questioni urbanistiche aperte a Cagliari e nel suo territorio.

Chiavi di lettura

Il Piano strategico di Cagliari deve essere innanzitutto osservato come un processo non lineare, che è andato ridefinendo nel corso del tempo la propria fisionomia e che nelle diverse fasi ha giocato ruoli non uniformi nel contesto locale e sovra locale.

Nato come piano comunale integrato ad un coevo piano intercomunale sulla base della sollecitazione dell'Amministrazione regionale, nel corso del tempo il Piano strategico ha assunto un ruolo di coordinamento e sollecitazione delle politiche comunali.

Dopo una fase di identificazione dei temi centrali del piano la dimensione intercomunale è tornata al centro dell'attenzione. Nelle parole del Sindaco Floris "la criticità che ci si è trovata davanti sta nelle forme delle città reali, cioè mentre si pianificava ci si è accorti che i limiti derivavano proprio dall'estensione del piano. Non si poteva trascendere dalla città

reale che vivevano i cittadini, quindi si è deciso di allargare la pianificazione strategica e farla diventare una pianificazione di area vasta. Non è stato facile poiché alcuni comuni, con cui si è fatta la programmazione, avevano paura di perdere la propria identità aderendo al piano. Altra difficoltà è stata nel decidere da dove muoversi a causa della vastità dell'area di Cagliari quindi, come in tutte le aree vaste, ci si muove in una dimensione sopra comunale ma certamente sotto provinciale. Si è ricorso così al Forum dei Sindaci per la programmazione di questa area vasta. L'obiettivo è quello di rendere policentrica l'area vasta senza sacrificare e penalizzare nessun comune".

La necessità di assumere una prospettiva intercomunale si è dunque intrecciata all'esigenza di connettere pianificazione strategica e progettazione urbana a diverse scale. Questa attenzione al nesso tra strategie di sviluppo e questioni urbanistiche appare certamente uno spunto significativo dell'esperienza cagliaritano, nella quale è progressivamente cresciuta la consapevolezza dell'ineludibile connessione tra visione e progetti (anche fisici) di trasformazione urbana.

Solo il tempo dirà se il Piano strategico di Cagliari sarà in grado da una parte di garantire una effettiva dimensione intercomunale, attraverso un coinvolgimento forte delle diverse Amministrazioni coinvolte e la definizione di meccanismi efficaci di coordinamento intercomunale; e dall'altra parte di mettere in connessione fertile con le visioni del futuro emerse dal processo di pianificazione strategica gli orientamenti e le scelte urbanistiche in atto.

CAPITOLO 4
Conclusioni. Piani strategici al Sud: come e perché

4. Conclusioni. Piani strategici al Sud: come e perché

Le esperienze di pianificazione strategica realizzate nel Mezzogiorno, e in particolare quelle osservate più da vicino nel paragrafo precedente, chiedono di essere comprese alla luce dell'interpretazione di un ciclo che è insieme politico e di *policy*. Le vicende di Barletta e Teramo, di Cagliari e Siracusa possono essere lette e interpretate solo se si colloca la pianificazione strategica in un più ampio campo di pratiche politiche e di *policy*, istituzionali e socio-economiche. In questo modo emergono all'attenzione le opportunità e i rischi che sono insiti nell'approccio strategico, che non può essere ridotto a una metodologia ma che va collocato nel suo contesto specifico e in riferimento a domande e opportunità che tale contesto esprime.

D'altra parte, come già osservato, il nesso tra città e sviluppo e in definitiva lo stesso cambiamento della questione urbana in Italia, e con esso il sostanziale fallimento della fase delle "prove di innovazione" (Palermo, 2001) apertasi dopo il crollo del sistema di regolazione politica locale e nazionale nei primi anni '90, dipendono in modo essenziale dalla parabola di un ciclo politico che oggi appare in larga misura esaurito (Vinci, 2010; Pasqui, 2011).

Le relazioni tra ciclo politico e pianificazione strategica sono in tutta evidenza manifeste per le esperienze più interessanti attivate nelle città del Centro e del Nord Italia. Ad esempio, in riferimento alle città medie, la ricerca realizzata per conto della Rete delle Città Strategiche (ReCS) ha evidenziato la necessità di collocare qualunque interpretazione delle esperienze nel loro contesto storico, politico e istituzionale (Arondi, Fedeli, Pasqui, 2010). Contro ogni "scolastica" della valutazione e contro ogni prospettiva di indagine "*contextless*", la ricerca ha evidenziato che i piani strategici delle città medie italiane acquistano senso soltanto se compresi in una specifica *fase di mutamento radicale delle forme di regolazione politica locale* nel nostro Paese.

Si tratta di temi ben noti e ampiamente studiati dalla letteratura. Meno noto è il fatto che gli effetti di tali processi hanno investito, pur con accenti diversi, non solo le grandi città (le cui vicende sono state analizzate proprio in questa prospettiva: Bolocan Goldstein, 1997; Dente et al.,

2005; Burrioni, Piselli, Ramella, a cura di, 2010), ma anche la rilevante rete delle città medie, il cui peso nei processi di sviluppo italiano è da tempo al centro dell'attenzione.

Meno certo è che questa interpretazione possa attagliarsi anche alle città del Mezzogiorno, molte delle quali non hanno "scelto" la pianificazione strategica, ma l'hanno praticata sulla base di un incentivo (innanzitutto finanziario) e di un sistema di regolazione del tutto esogeni.

Per cercare di interrogare il nesso stringente tra ciclo politico e ciclo di politiche nel Mezzogiorno bisogna muovere da almeno due osservazioni. La prima: la gran parte dei piani attivati nelle città del Sud si avviano assai dopo quelli promossi nel città del Centro-Nord, in una fase nella quale la spinta propulsiva del ciclo politico locale della metà degli anni '90 (la "stagione dei Sindaci") appare già in larga misura esaurita. In altre parole, molti piani strategici delle città del Sud rischiano di *arrivare tardi*, per essere davvero in grado di capitalizzare l'entusiasmo e la convergenza di diverse forze politiche, sociali e anche economiche che per una certa fase avevano scommesso in modo rilevante sulla rottura del sistema politico della cosiddetta "prima Repubblica".

Non sempre questo è vero: come insegna il caso di Siracusa, ma più in generale tutte le vicende osservate da vicino nel capitolo precedente, ci sono contesti che, anche in ragione di specifiche convergenze tra orientamenti delle *élite* politiche, risorse e processi sociali si trovano in fasi diverse de loro ciclo politico e di *policy*, e che dunque possono provare a capitalizzare la pianificazione strategica come dispositivo di apertura e di innovazione. D'altra parte, in molti contesti appare chiaro che il clima non è il più adatto per avviare processi che richiedono cura e coesione, capacità tecniche e responsabilità politiche.

La seconda osservazione, di conseguenza, attiene alla scarsa chiarezza da parte delle *élite* locali e innanzitutto delle amministrazioni coinvolte nei processi di pianificazione sulla domanda (o sull'insieme di domande) a cui il piano strategico si propone di rispondere. Come ha evidenziato il caso di Teramo, laddove la domanda è invece chiara i processi di pianificazione possono assumere ruoli significativi rispetto al contesto e alle sue specificità.

Il punto essenziale è che l'identificazione di queste motivazioni, e la messa in campo di strategie per corrispondervi, è un atto eminentemente politico, nel quale un ruolo importante è giocato dai promotori. Se il

processo di pianificazione strategica si è avviato in assenza di un investimento politico forte, diventa difficile costruire le condizioni per mettere a fuoco con chiarezza la domanda di piano, mentre se la fase di avvio è accompagnata da una robusta “domanda politica” (come è stato certamente a Teramo e a Barletta e per molti aspetti anche a Cagliari), gli obiettivi effettivi del piano (al di là delle retoriche) possono essere perseguiti.

Vi è tuttavia un altro aspetto della domanda di piano che deve essere considerato. Un piano strategico non sovrintende solo a diverse motivazioni, ma ha senso e può essere efficace solo se è in grado di “costruire i suoi problemi”, ossia di identificare con chiarezza una interpretazione del contesto territoriale (città o area vasta) e dei problemi prioritari che ci si propone di affrontare.

Non è difficile convenire sul fatto che le città del Mezzogiorno, pur con le molteplici differenze, presentassero intorno alla metà degli anni 2000 una situazione nella quale erano compresenti in combinazioni diverse molti problemi. Tuttavia, in linea generale la capacità di trattamento di questi problemi è stata scarsa, e non certo solo per la *performance* deludente di molti piani strategici. La ridotta incisività di questi ultimi dipende infatti da una più generale crisi di governabilità delle città grandi e medie del Mezzogiorno che ci consegna oggi una situazione radicalmente deteriorata rispetto a dieci anni fa.

Comprendere le esperienze di pianificazione strategica nel Mezzogiorno, e i loro limiti, significa dunque prendere sul serio il fallimento complessivo delle politiche urbane nelle città del Sud.

Se osserviamo oggi la condizione delle città del Mezzogiorno, il quadro è in genere preoccupante (Lanzani, Pasqui, 2011). Città in bancarotta; servizi pubblici locali inefficienti; problemi urbani non trattati o apparentemente intrattabili (i rifiuti in Campania, l’acqua in Sicilia); fenomeni diffusi di corruzione e collusione con la criminalità organizzata.

Certo, non è meno vero oggi rispetto a dieci anni fa che, a fronte di processi di convergenza emergono anche situazioni molto diversificate, secondo una logica della varietà che la letteratura più attenta (da Trigilia, 1992 a Viesti, 2003) ha da tempo posto al centro dell’attenzione. Tuttavia, una osservazione anche superficiale degli esiti delle politiche urbane nel Mezzogiorno sembra confermare che le città italiane in questi quindici anni sono state meno capaci di altre di trattare efficacemente

almeno alcuni dei problemi che Secchi (2010) ascrive alla nuova questione urbana (Cremaschi, a cura di, 2008).

In un contesto di questo tipo è francamente difficile stupirsi del fatto che dispositivi fragili come quelli della pianificazione strategica siano stati solo relativamente efficaci. Piuttosto, c'è da sorprendersi se in alcune situazioni specifiche, tra le quali almeno parzialmente quelle dei quattro contesti considerati, i piani strategici siano serviti a qualche cosa o possano essere utili a trattare efficacemente almeno alcuni problemi.

In questa prospettiva le vicende narrate nel capitolo precedente mostrano che, date alcune condizioni in effetti abbastanza difficili a prodursi, e in alcune situazioni solo in riferimento a certe fasi dei processi di pianificazione strategica, si possono realizzare condizioni di efficacia significative ed esiti interessanti.

Propongo di riconoscere tre tipi di meccanismi che possono almeno parzialmente dar conto di alcuni esiti positivi dei processi di pianificazione strategica nel Mezzogiorno. Il primo ha a che vedere con il ruolo cruciale assunto da alcuni leader, imprenditori politici o tecnici, che hanno usato il veicolo della pianificazione strategica per operare qualche tipo di rottura rilevante nei contesti politici e istituzionali nei quali operavano.

L'ipotesi sottostante alla rilevanza eventuale di questo meccanismo è che l'azione di piano è in prima istanza una mossa "imprenditoriale" da parte di un soggetto innovatore, che è chiamato a ridefinire il proprio ruolo, a consolidare la propria *constituency*, a rilegittimare l'azione di governo.

Di conseguenza, anche nei casi dei piani strategici del Mezzogiorno, in cui la dimensione volontaristica della pianificazione strategica viene meno, con le conseguenze di una istituzionalizzazione marcata, può accadere (ed è accaduto) che un imprenditore politico abbia utilizzato il piano strategico come veicolo di un programma di rinnovamento radicale della città.

È il caso del piano strategico di Teramo, che ha interpretato il piano strategico come una occasione di rottura di equilibri consolidati nel contesto locale, ma anche come riposizionamento della città e del teramano nel contesto abruzzese.

Ed è stato il caso di un piano strategico anomalo, quello di Barletta, promosso da un "Sindaco imprenditore" che già negli anni '90 lanciò il piano interpretandolo come strumento di costruzione di politiche innovative per l'alto barese, anche a scala intercomunale. È interessante osservare come

la trasformazione del piano strategico di Barletta in uno dei piani strategici di area vasta, promossi dalla Regione Puglia nell'ambito dell'attività di programmazione comunitaria 2007/2013, sembra averne ridotto la forza propulsiva e di rottura.

Naturalmente, questi ed altri esempi nei quali una forte *leadership* (politica, in qualche caso anche tecnica) si è fatta carico di *dare senso* all'attività di pianificazione strategica sono soggetti ai problemi che in tutti i processi di pianificazione strategica attengono al radicamento e alla capacità di dare continuità alle esperienze avviate. Se è dunque vero in termini generali che i processi di pianificazione strategica sono legati a doppio filo con la *robustezza* della *leadership* politica, ciò implica che quando i promotori vengono sostituiti o concludono il proprio ciclo amministrativo, anche in presenza di continuità di maggioranze politiche, i processi di pianificazione entrano in crisi. D'altra parte, come conferma anche l'analisi svolta in questo volume, nel corso degli ultimi anni si è assistito anche ad un ritorno a logiche d'azione più tradizionali, in parte dovute ad una percezione diffusa di scarsa incisività dei processi attivati.

Le considerazioni precedenti portano dunque a chiedersi in modo non retorico a cosa possano servire e a cosa siano serviti i piani strategici in condizioni come quelle descritte. Se la riflessione sulla *leadership* permette di identificare un meccanismo di riconversione delle finalità, ossia di *sensemaking*, operato dall'imprenditore politico che usa un dispositivo incardinato nell'attività di programmazione comunitaria o nazionale per finalità proprie, altri due meccanismi ben noti nelle scienze sociali possono essere richiamati per dar ragione di alcuni effetti inattesi dei processi di pianificazione.

Il primo di questi meccanismi è quello della "mano che nasconde", introdotto da Hirschman nella sua analisi dei progetti di sviluppo (Hirschman, 1958). Il meccanismo, come è noto, prevede che in situazioni molto complicate una conoscenza troppo accurata del problema potrebbe indurre all'inerzia, impedendo di cogliere opportunità emergenti. I piani strategici possono funzionare come una mano che nasconde se sono in grado di velare una serie di difficoltà operative, nella definizione e costruzione di progetti, attivando processi di mobilitazione. È vero che dopo la fase di *start-up* la mancanza di protocolli operativi precisi, e di progetti realistici e significativi, può in definitiva bloccare un percorso virtuoso; ma è anche vero che in contesti socialmente e amministrativamente fragili

come quelli di diverse città del Mezzogiorno l'attività di pianificazione strategica diventa una occasione, talvolta irripetibile, per provare a "fare in un altro modo".

Il secondo meccanismo, invece, fa riferimento all'analisi dei processi decisionali in ambito organizzativo svolta da Cohen, March e Olsen (1972), secondo i quali la complessità decisionale può essere descritta come un bidone nel quale problemi e soluzioni collocati alla rinfusa vengono accoppiati in modo in parte causale da decisori che cambiano nel tempo. Nel contesto dei processi di pianificazione strategica possiamo pensare che le soluzioni siano possibili progetti, e che il piano strategico sia l'ambito di accoppiamento, non basato su una razionalità olimpica, di problemi e progetti.

Naturalmente, ciò implica che molte soluzioni saranno sub-ottimali: tuttavia, in contesti come quelli dei piani strategici delle città del Mezzogiorno l'attivazione di forme inedite di accoppiamento tra progetti e problemi rappresenta una opportunità di cambiamento rilevante.

Entrambi i meccanismi evidenziano come una serie di effetti inintenzionali generati nel processo di pianificazione strategica abbiamo essenzialmente a che vedere con una concezione "possibilista" del percorso di pianificazione, ossia con l'idea che i piani non sono innanzitutto dispositivi razionali di selezione degli obiettivi e degli strumenti, ma in prima istanza possibilità generative e di apertura (Balducci, Fedeli, Pasqui, 2011).

Da questo punto di vista, se almeno in parte i due meccanismi citati hanno giocato un ruolo per attivare risorse nuove e per aprire possibilità inedite in alcuni dei processi di pianificazione strategica attivati nel Mezzogiorno, ciò è accaduto nonostante, e forse anche contro, il *framework* istituzionale nel quale queste esperienze si collocavano.

Come hanno evidenziato in forma diversa i casi di Barletta e di Siracusa, la permeabilità ai vincoli istituzionali e alle regole del gioco è in realtà una condizione di successo, ossia una opportunità per introdurre nel processo elementi di innovazione, apprendimento e autonomia.

Resta inteso che in situazioni molto difficili, come quelle di molte città del Sud, i piani strategici non possono certo bastare. Solo robuste politiche urbane, nazionali e locali, possono permettere di avviare un percorso virtuoso, e solo un diverso contesto può permettere di capitalizzare quelle risorse personali e collettive che i piani strategici possono essere in grado di attivare e mettere al lavoro.

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv. (2003)., "Vecchie e nuove questioni del Mezzogiorno", *Archivio di studi urbani e regionali*, n 74.
- Allulli M. (2010), *Le politiche urbane in Italia. Tra adattamento e frammentazione*, Cittalia, marzo.
- Andreoli A. (2008), *Verso l'ordinario: città del Mezzogiorno tra programmazione e progetto del territorio*, Tesi di laurea, Facoltà di Architettura e Società, Politecnico di Milano.
- Armondi S., Fedeli V., Pasqui G. (2010), "I piani strategici alla prova", in R. Florio, a cura di, *10 anni di pianificazione strategica in Italia*, ReCS, Quaderno 3, Firenze.
- Balducci A., Fedeli V. Pasqui G. (2011), *Strategic Planning for Contemporary Urban Regions*, Ashgate, London.
- Banca d'Italia (2010), *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, Seminari e convegni, Roma.
- Barca F. (2006), *L'Italia frenata*, Donzelli, Roma.
- Barca F. (2009), *An Agenda for Reformed Cohesion Policies*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hubner, Commissioner for regional Policies, Bruxelles.
- Becchi A., Rey G.M. (1994), *L'economia criminale*, Laterza, Bari.
- Belli A. (a cura di) (2002), *Il territorio speranza. Politiche territoriali possibili per il Mezzogiorno d'Italia*, Alinea Firenze.
- Belli A. (a cura di) (2007), *Non è così facile. Politiche urbane a Napoli a cavallo del secolo*, Franco Angeli, Milano.
- Bianco M., Sestino P. (2010), *I servizi pubblici locali. Liberalizzazione, regolazione e sviluppo industriale*, Il Mulino, Bologna.
- Bobbio R. (a cura di) (2008), *Urbanistica creativa*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Bolocan Goldstein M. (1997), *Urbanistica come regolazione locale*, Dunod, Milano.
- Bolocan M. et al. (2010), *Torino, Milano, Roma, Napoli. Ciclo politico, agenda urbana, policies (1993-2010)*, CSS.
- Briata P., Bricocoli M. Tedesco C. (2009), *Città in periferia*, Carocci, Roma.
- Burroni L., Piselli F., Ramella F. (a cura di) (2010), *Città metropolitane e politiche urbane*, Firenze University Press, Firenze.
- Calafati A. (2010), *Economie in cerca di città*, Donzelli, Roma.
- Calvaresi C. (1997), "Provenienze e possibilità della pianificazione strategica", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 57.
- Camagni R. (2011), "I piani strategici nel Mezzogiorno", in I. Vinci (2011).
- Cammelli M. (a cura di) (2007), *Territorialità e delocalizzazione del governo locale*, Il Mulino, Bologna.
- Campos Venuti G. (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, a cura di F. Oliva, Laterza, Bari.
- Cersosimo D., Wolleb G. (2006), *Economie dal basso*, Donzelli, Roma.
- Cittalia (2008), *Rapporto Cittalia 2008*, Roma.

- Cohen M.D., March J.G., Olsen J.P. (1972) "A garbage can model of organizational choice", *Administrative Science Quarterly*, 17(1).
- Commission of the European Community (2007), *State of the European Cities*, Bruxelles.
- Crainz G. (1997), *Storia del miracolo economico, Culture, identità, trasformazione tra anni cinquanta e sessanta*, Donzelli, Roma.
- Crainz G. (2009), *Autobiografia di una repubblica, Le radici dell'Italia attuale*, Donzelli, Roma.
- Cremaschi M. (2005), *L'Europa delle città*, Alinea, Firenze.
- Cremaschi M. (2006), "Politiche urbane: una assenza solo parziale", *Urbanistica*, n. 130.
- Cremaschi M. (a cura di) (2008), "La nuova questione urbana", *Territorio*, n. 46.
- Cremaschi M. (a cura di) (2010), *Politiche, città, innovazione*, Donzelli, Roma.
- Consiglio per le Scienze Sociali (2011), *Libro bianco sulle città in Italia*, in corso di pubblicazione.
- Deidda D. (2011), "Pianificazione strategica e sviluppo locale", in I. Vinci (2011).
- Dente B. "Valutare il piano strategico o valutare il governo urbano?", in Pugliese T. (2007), a cura di, *Monitoraggio e valutazione dei piani strategici*, Quaderno ReCS n.1, maggio.
- Dente B. et al. (2005), "Government or governance of urban innovation? A tale of two cities", *DISP*, n. 162.
- Di Biagi P. (2001) (a cura di), *La grande ricostruzione. Il piano INA-Casa e l'Italia degli anni '50*, Donzelli, Roma.
- Dicoter (2004), *Linee Guida per la costruzione dei Piani strategici delle città*, Roma.
- Donolo C. (1999), *Questioni meridionali, L'Ancora del Mediterraneo*, Napoli.
- Donolo C. (2001), *Disordine*, Donzelli, Roma.
- Donolo C. (2003), "Partecipazione e produzione di una visione condivisa", in Pugliese T., Spaziante A., (a cura di), *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, Franco Angeli, Milano.
- Donolo C. (2006), (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano.
- Donolo C. (2009), *Sostenere lo sviluppo*, Bruno Mondadori, Milano.
- Donzelli C., Cersosimo D. (2000), *Mezzogiorno*, Donzelli, Roma.
- Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (2006), *Rapporto annuale*, Roma.
- Faludi A., van der Valk A. (1994), *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the 20th Century*, Kluwer Academic Publishers, Berlin.
- Fedeli, V. and Gastaldi F. (eds) (2004), *Pratiche strategiche di pianificazione: riflessioni a partire da nuovi spazi urbani in costruzione*, Franco Angeli, Milano.
- Ginsborg P. (1989), *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Einaudi, Torino.
- Healey, P. (2007), *Urban Complexity and Spatial Strategies*, Routledge, London and New York.
- Healey, P., Khakee, A., Motte, A. and Needham, B. (eds) (1997), *Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe*, UCL Press, London.
- Jovene B. (2008), *Campania infelix*, Rizzoli, Milano.
- Lanzani A., Pasqui G. (2011), *L'Italia al futuro. Città e paesaggi, economia e società*, Franco Angeli, Milano.

- Lascoumes P., Le Galès P., (a cura di) (2004), *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po, Paris.
- Le Galès P. (2003), *Le retour des villes europeen*, Les Presses de Science Po, Paris.
- Lindblom Ch (1979), "Still muddling, not yet through", *Public Administration Review* 39.
- Lindblom Ch (1990), *Inquiry and Change*, Yale University Press, New haven (Mass.)
- Mazza L. (2004), *Piano, progetti, strategie*, FrancoAngeli, Milano.
- Mazza L. (2009), "Pianificazione e prospettiva repubblicana", *Territorio*, n. 48
- Mintzberg H. (1994), *Rise and Fall of Strategic Planning*, Free Press, London.
- Palermo P.C. (2001), *Prove di innovazione*, Franco Angeli, Milano.
- Palermo P.C. (2009), *I limiti del possibile*, Donzelli, Roma.
- Palermo P.C. (a cura di) (2002), *Il Programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane*, 3 volumi, Franco Angeli, Milano.
- Palermo P.C., Pasqui G. (2003) (a cura di), *La progettazione territoriale integrata nelle regioni Obiettivo 1. Una ricognizione interpretativa*, Formez, Roma.
- Pasqui G. (2005), *Territori: progettare lo sviluppo*, Carocci, Roma.
- Pasqui G. (2011), "Un ciclo politico al tramonto: perché l'innovazione delle politiche urbane in Italia non ha funzionato", *Territorio*, in corso di pubblicazione.
- Pasqui G., Palermo P.C. (2008), *Ripensando sviluppo e governo del territorio. Critiche e proposte*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Perulli P. (2004), *Piani strategici. Governare le città europee*, Franco Angeli, Milano.
- Piore M.J., Sabel C.F. (1987), *The Second Industrial Divide*, Basic Books, New York.
- Salamon L.M., (ed) (2002), *The Tools of Government*, Oxford University Press, Oxford.
- Salzano E. (1998), *Fondamenti di urbanistica*, Laterza, Bari.
- Secchi B. (2010), "A New Urban Question", *Territorio*, n. 53.
- Svimez (2010), *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno 2010*, Il Mulino, Bologna.
- Triglia C. (1992), *Sviluppo senza autonomia*, Il Mulino, Bologna.
- Viesti G. (2003), *Abolire il Mezzogiorno*, Laterza, Bari.
- Viesti G. (2009), *Mezzogiorno a tradimento*, Laterza, Bari.
- Viesti G. (2007) (a cura di), *Le sfide del cambiamento. I sistemi produttivi nell'Italia e nel Mezzogiorno di oggi*, Donzelli, Roma.
- Vinci I. (2010), "Città e politiche di sviluppo. Come cambia la questione urbana in Italia?", *Città e crisi globale. Atti della XIII Conferenza della SIU*, Roma, 25-27 febbraio 2010.
- Vinci I. (2011), *Pianificazione strategica in contesti fragili*, in corso di pubblicazione.
- Zanfi F. (2008), *Città latenti. Un progetto per l'Italia abusiva*, Bruno Mondadori, Milano.

Finito di stampare
nel mese di febbraio 2011
dalla Tipografia Nuova Grafica Fiorentina
di Firenze