



Politecnico di Milano
Dipartimento di Architettura e Pianificazione



La valutazione dei piani strategici delle città italiane: contesti, intenzioni, esiti

Simonetta Armondi, Valeria Fedeli, Gabriele Pasqui
(DiAP, Politecnico di Milano)

Rapporto preliminare

Aprile 2009

Indice

1. Introduzione	2
2. Alcuni elementi per un quadro di riferimento teorico	5
3. Prime ipotesi interpretative	9
4. L'indagine empirica: il protocollo di ricerca e i primi esiti dell'esplorazione sul campo	17
5. Riferimenti bibliografici	24

1. Introduzione

Questo primo Rapporto restituisce l'esito della fase di avvio dell'attività di ricerca realizzata da un gruppo di lavoro del DiAP (Dipartimento di Architettura e Pianificazione) del Politecnico di Milano per conto della Rete delle Città Strategiche (ReCS) sul tema della valutazione delle esperienze di pianificazione strategica attivate dalle città italiane.

La proposta si colloca in una 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, il presente Rapporto di ricerca assume come riferimento l'attività già realizzata da ReCS sul fronte dell'identificazione di metodologie e approcci per la valutazione dell'esperienza dei piani strategici delle città italiane e parzialmente restituita nel Quaderno n.1 di ReCS "Monitoraggio e valutazione dei piani strategici", oltre che le operazioni di (auto)valutazione già realizzate da diverse città che hanno avviato e implementato piani strategici.

Questa ricerca si propone dunque di ampliare l'indagine sulla valutazione dei piani strategici assumendo come sfondo teorico la riflessione italiana e internazionale sul senso e sull'efficacia dei processi di pianificazione strategica, assumendo che quest'ultima si configuri come una attività complessa e articolata, irriducibile a modelli definiti e fortemente dipendente dal contesto e dalle strategie degli attori coinvolti.

Ciò implica che il primo passo di qualunque ricerca valutativa deve consistere nel definire un protocollo di indagine sugli effetti e sugli impatti, diretti e indiretti, dei piani strategici, che tenga in considerazione questa varietà di intenzioni, di quadri istituzionali e di *policy* in cui le esperienze di pianificazione strategica si collocano.

Di conseguenza, in questa prospettiva valutare un piano strategico non può significare (esclusivamente o prioritariamente) analizzare il grado di realizzazione delle azioni che il piano prevede: si tratta piuttosto di comprendere l'insieme degli esiti diretti e indiretti del piano, a sua volta pensato come un fascio di azioni, operazioni, forme di interazione collocate in un contesto più ampio.

1.1 Gli obiettivi e il campo di indagine

Lungo questo asse di ragionamento la ricerca che abbiamo avviato si propone tre obiettivi principali:

- alimentare la riflessione e la discussione informata sulle esperienze di pianificazione strategica in Italia, partendo dall'assunto che, dopo una fase fortemente propulsiva oggi attori e promotori coinvolti in processi di pianificazione strategica abbiano bisogno di costruire un set condiviso di riflessioni e valutazioni anche per ricostruire un senso ed una prospettiva a questa variegata famiglia di pratiche;

- costruire un approccio valutativo efficace e pertinente rispetto alla varietà a cui si è fatto cenno. Di conseguenza, uno degli obiettivi espliciti della ricerca è approfondire la riflessione su cosa significhi valutare un piano strategico e su quali dimensioni sia necessario considerare nell'assunzione di una prospettiva valutativa (effetti sul *pattern* di *governance* locale, effetti sul governo urbano; effetti sulle policy in atto o in via di attuazione; effetti sulle forme di razionalità, sulle strategie e sulle *capabilities* degli attori coinvolti, etc.);
- definire a partire da questo approccio valutativo centrato sulla varietà un protocollo di ricerca empirica che consenta alle città della Rete e a tutti gli attori interessati di costruire un set condiviso di giudizi e valutazioni sulle esperienze compiute.

Sulla base delle indicazioni della ReCS, e in ragione delle risorse disponibili, si è dunque scelto di realizzare la parte empirica dell'indagine concentrando l'attenzione su alcune delle esperienze più mature di pianificazione strategica attivate da città aderenti alla rete, escludendo quelle che avevano già attivato autonomamente percorsi di valutazione.

Per queste ragioni i casi che saranno oggetto di studio fanno riferimento a una decina di esperienze (Barletta, Comuni copparesi, Cuneo, Jesi, Pesaro, Piacenza, Prato, Spezia, Trento), che verranno studiate sulla base del protocollo di indagine descritto di seguito in questo Rapporto.

1.2 Le operazioni di ricerca svolte finora e i contenuti del Rapporto

La ricerca, avviata circa due mesi fa, è in una fase di start-up. Finora sono state effettuate le seguenti operazioni di ricerca:

- una prima analisi della letteratura italiane e internazionale sulla pianificazione strategica, con particolare attenzione alle riflessioni volte a interrogare il nesso tra intenzioni, esiti ed effetti non attesi e non progettati dei processi di pianificazione strategica nel contesto più ampio delle politiche urbane. E' inoltre in corso una esplorazione della letteratura più generale sulla valutazione delle politiche pubbliche per delineare i tratti fondamentali di un approccio valutativo adeguato all'oggetto di indagine. Una prima riflessione su questi sfondi concettuali è restituita nel successivo par. 2 di questo Rapporto;
- la definizione di una prospettiva concettuale che potesse guidare l'indagine e che permettesse di qualificare il nostro approccio valutativo sulla base di una interpretazione più complessiva dei processi di pianificazione strategica e della loro natura intrinsecamente plurale e fortemente dipendente dal contesto d'azione e dalle intenzioni delle reti di attori in essi coinvolte. Le linee generali di questa prospettiva concettuale sono descritte nel successivo par. 3;
- la messa a fuoco del protocollo di indagine empirica, basato sull'analisi di materiali secondari e sulla realizzazione di un numero limitato di interviste in profondità per ciascuna delle città analizzate e la "messa alla prova" di questo protocollo attraverso la realizzazione dei due casi-studio relativi alla pianificazione strategica nei contesti di Prato e Jesi. Nel par.

4 di questo rapporto descriviamo sinteticamente il protocollo di analisi empirica che abbiamo definito e forniamo alcuni primi spunti di riflessione sui casi già analizzati.

Come è evidente, in questo Rapporto siamo in grado di offrire solo una descrizione dei primi passi dell'indagine. Una più compiuta e matura restituzione degli esiti dell'indagine verrà offerta entro la fine del 2009 e presumibilmente verrà presentata pubblicamente al Convegno annuale della ReCS del 2010.

2. Alcuni elementi per un quadro di riferimento teorico

La natura diversa e molteplice delle pratiche di pianificazione strategica attivate in Italia nel corso dell'ultimo decennio è stato oggetto di diverse esplorazioni quantitative e qualitative e al tempo stesso di diverse valutazioni. Il fatto che vi siano interpretazioni molto diverse di un approccio strategico alla pianificazione tra i piani promossi da 5 province italiane, i 13 promossi da alcune delle maggiori città italiane, i 10 promossi da forme di cooperazione intercomunale e un'altra cinquantina di casi promossi da comuni di varia dimensione (collocati al di sopra dei 100.000 abitanti) secondo i dati forniti da un rapporto Rur-Censis del 2007, costituisce in questo senso un patrimonio di ricerca operativa di particolare rilevanza per gli osservatori esterni, ma anche in qualche misura per i protagonisti di queste esperienze. Un patrimonio all'interno del quale sono riconoscibili e distinguibili situazioni molto diverse per storia, caratteristiche, fase: tra esse infatti stanno ad esempio sia i piani attivati in forma volontaristica nel corso degli anni Novanta, sia quelli più recentemente avviati all'interno della cornice proposta dalla sperimentazione avviata dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti nel 2005. Eppure questo largo patrimonio di esperienze presenta alcuni elementi in comune, rispetto ai quali anche i materiali prodotti dalla riflessione scientifica e disciplinare ci consentono di fare un po' di ordine e provare a capire come muoversi nella prospettiva di indagine di questo incarico di ricerca, e cioè quella di fornire elementi per la valutazione critica di queste esperienze.

Proviamo dunque a strutturare una prima e parziale serie di riferimenti teorici proponendo tre chiavi di riorganizzazione della letteratura utili per capire con quali mosse di ricerca e sulla base di quali ipotesi di lavoro procedere.

Una prima famiglia di riflessioni prova a discutere di pianificazione strategica a partire dalle aspettative rispetto allo strumento *piano*: si tratta in generale di testi che partono dalla crisi in termini di efficacia e efficienza, ma anche legittimazione, della pianificazione (non solo urbana) tradizionale – e quindi non limitata solo alle trasformazioni fisiche, sociali ed economiche, oltre che politiche, territoriali e istituzionali che la città contemporanea ci propone, ma che attiene ad esempio anche campi quali la pianificazione economica. In questo senso ciò che è al centro dell'attenzione di questo tipo di letteratura è la necessità di fare i conti con la crisi del modello della razionalità decisionale e la necessità di trattare situazioni complesse e di incertezza e alle pressioni che essa produce (si pensi ai contributi di Bryson et al., 2004). Se i punti di partenza proposti dalla pianificazione aziendale stanno ormai chiaramente stretti a chi si occupi oggi di pianificazione strategica nel campo urbano, è vero che parte delle argomentazioni prodotte in quel campo continuano ad informare parte della discussione, ma anche delle pratiche e a produrre una serie di approcci che appaiono essenzialmente impegnati nella codificazione di nuove sequenze di operazioni tese a superare i problemi suddetti.

Rispetto agli esiti di questi tentativi la letteratura esprime diverse perplessità: da un lato c'è chi evidenzia che le nuove codificazioni ripropongano dispositivi basati su una sequenza lineare tra conoscenza e azione e un approccio di tipo comprensivo, oltre che ad una impostazione top-down e mono-attoriale dell'azione. In altre parole, per semplificare, alla riproposizione di un approccio tradizionale alla pianificazione, argomentato sulla base di nuove cornici retoriche e argomentative. Dall'altra c'è anche chi evidenzia che il modello di piano prodotto nelle situazioni anche più innovative non ha nulla a che vedere con il piano stesso e disattende allo stesso modo le aspettative rispetto alla ricerca di nuova efficacia e legittimazione del piano: è nota la posizione di Friedmann

che sostiene che parte della produzione di piani strategici potrebbe non avere 'diritto' a rientrare nella famiglia dei piani. Si tratterebbe di studi, che solo in un certo senso riescono a incidere operativamente, pur avendo spesso valenza simbolica e culturale.

Accanto a queste posizioni che si concentrano sul piano come dispositivo tecnico-decisionale da ripensare, ve ne sono altre che convogliano la propria attenzione su altri tipi di aspettative che si riflettono in pratiche strategiche di pianificazione, per molti versi eccentriche rispetto a quelle tradizionali: nella letteratura internazionale, Patsy Healey (2007), che ha progressivamente circoscritto la propria riflessione dallo *strategic planning* allo *strategic spatial plan making* ne propone una interpretazione come processo di produzione di nuove idee e nuovi processi capaci di portarle avanti - alla dimensione di processo sociale, piuttosto che di esercizio tecnico del piano, che si propone di mettere in relazione le azioni individuali, i processi sociali, il potere dei sistemi di forza economici e organizzativi, l'organizzazione politica e le dinamiche sociali, oltre che le forze naturali. In questo senso il riferimento alla pianificazione strategica assume la dimensione processuale e sociale come nodo chiave rispetto a cui sviluppare un diverso approccio al tema dell'azione, non solo pubblica, oltre che al trattamento dello spazio e del tempo. In questa linea si colloca anche, pur provenendo da altri tipi di riferimenti teorici, Jean Hillier (2008), secondo la quale la pianificazione strategica ha a che vedere con la produzione e rincorsa di traiettorie d'azione, piuttosto che con fini predefinitibili: va intesa pertanto come una investigazione sperimentale delle possibilità del presente, basata sulla improvvisazione e sulla performance piuttosto che sulla dimensione normativa e prescrittiva, dove ciò che conta è più il viaggio che il punto di arrivo.

Nelle due posizioni, che non sono necessariamente sovrapponibili, sembra però interessante mettere in evidenza la proiezione verso l'innovazione e la sperimentazione, oltre che verso la dimensione processuale del piano, che conduce necessariamente ad una valutabilità e valutazione degli esiti del tutto diversa da quella che si può ancora ritrovare nella famiglia del primo tipo, oltre che ad ipotesi diverse di metodo e contenuti. Nel primo caso infatti gli effetti attesi (ma anche quelli inattesi) sono di tipo non necessariamente materiale, ma culturale e simbolico (variando dalla produzione di nuove cornici di senso, per arrivare alla produzione di una nuova cultura di *governance*, dunque allargando sensibilmente il campo degli esiti, anche a rischio di indebolirlo sensibilmente agli occhi di un osservatore tradizionale). Nel secondo si individua una nuova sequenza di pratiche, anche operative, capaci di fare i conti con le diverse aspettative, i diversi esiti attesi e modalità di azione: ad esempio Albrechts e Van den Broeck (2004) propongono di lavorare su quattro binari, da intendere in maniera interrelata e non parallela e non convergente: la produzione di visioni di lungo termine, ma al tempo stesso la promozione di azioni immediate, l'interazione con gli attori rilevanti, ma allo stesso tempo la conversazione sociale allargata. In questo approccio l'intreccio della razionalità strumentale e strategica, di quella valutativa e argomentativa rende conto della complessità dell'approccio proposto.

Questi tre riferimenti scientifici vanno inseriti e riletti nell'ambito delle diverse culture e pratiche di pianificazione che hanno alle spalle (quella inglese, quella americana e quella nord-europea) e nell'ambito di un dibattito disciplinare (quello della *planning theory*, che in esse trova un specifico significato), ma di fatto esse aiutano a spostare l'attenzione dal piano, come strumento, alle aspettative e alle questioni urbane rispetto alle quali il piano è una delle risposte possibili, non l'unica. Tanto che pur parlando ancora di piano si indicano cose molto diverse; cose che con la pianificazione in senso stretto hanno poco a che fare e che anzi secondo alcuni osservatori

continuano a fare problema. Come scrive Luigi Mazza: “ il tema del futuro e dello sviluppo, il tema del rapporto tra governo e governance, il tema del rapporto tra dimensione fisica e dimensione socio-economica, tra territorio e sviluppo che appaiono utili per mettere in luce le ragioni del disagio attuale della pianificazione strategica” (Mazza, 2009, p. 125).

Rispetto alle tre questioni poste da Mazza, è vero che anche in Italia molta della riflessione sulla pianificazione strategica ha provato a guardare ad essa come pratica immaginativa, costruzione di una visione condivisa che produce immagini di un futuro possibile, le consegna alla discussione pubblica, perché vengano appropriate, modificate, interpretate, discusse ...; come occasione di animazione culturale che alimenta il dibattito sul senso e il significato dei problemi e delle politiche possibili per la regione urbana milanese, come evento mobilitante che propone una sequenza, solo in parte progettabile, di occasioni, eventi mobilitanti (si vedano Balducci, Pasqui, Fedeli, in Provincia di Milano-DIAP 2009). Così come Perulli partendo dall'importanza di aprire al dialogo il progetto della città (Perulli, 2004) ha proposto una accezione di pianificazione strategica come forma di democrazia deliberativa e ha sottolineato le ragioni di un interesse verso la pianificazione strategica e delle sue ipotesi di lavoro: in particolare come modo per superare il potere di veto decisionale, di fare fronte alla necessità di distribuire l'incertezza e di gestire il rischio, e infine i vantaggi insiti nella co-produzione di politiche pubbliche. E cioè in altri termini il passaggio alla logica della associazione rispetto a quella del contratto, privilegiando la produzione di processi simultanei piuttosto che sequenziali, capaci di fare i conti con contratti multilaterali e policontestuali.

A partire da questo punto di vista ci ha proposto di mettere a fuoco, anche nella valutazione oltre che nella progettazione di queste esperienze, il carattere volontaristico delle esperienze avviate, l'approccio incrementale e pragmatico, il carattere di azione autoriflessiva condotta sulla società locale, l'attenzione al trattamento delle questioni controverse, piuttosto che alla stabilizzazione degli obiettivi, l'interesse a produrre scenari in maniera non lineare e a definire corsi d'azione possibili e opzioni aperte piuttosto che a definire futuri desiderabili. Innovazioni di processo oltre che di prodotto in cui il carattere sperimentale è prioritario. Mentre dal punto di vista della *governance*, questo approccio ha evidenziato una prospettiva di lavoro tesa a costruire nuovi sistemi di *governance*, attivando processi di apprendimento sociale, e non a ridurre la complessità, ma a renderla affrontabile a partire dalla produzione di nuove cornice cognitive - provando a passare da istituzioni permanenti a contratti temporanei e provvisori, anche al fine di arrivare a prospettare, insieme ad essi, delle possibili soluzioni.

Allo stesso modo Carlo Donolo (2003), definendo il piano strategico come un *tema di policy*, e come un rischio che un imprenditore politico si assume, ha individuato alcuni anni fa le ragioni di un simile interesse nella percezione diffusa di una svolta necessaria, all'interno di un generale momento di riforma amministrativa che ha aperto in una determinata stagione alcuni spazi inediti di movimento, non codificati in strumenti e forme di azione pubblica definiti. In questo senso riprendere la riflessione di Donolo ci aiuta a collocare storicamente questa serie di esperienze e a porci in generale il problema della valutazione di una stagione di politiche: alcune di questi processi, ci diceva Donolo alcuni anni fa, si siano collocati in momenti speciali in cui l'emergere di nuove forme di coesione sociale, di intelligenze latenti da valorizzare, di risorse mobilitabili, di un sufficiente numero di attori capaci di assumere un impegno e di attivare nuove sfide, e una nuova ricerca del consenso, non in forma permanente ma situata, hanno prodotto particolari momenti di attivazione. In una stagione per altro legata all'emergere di alcuni temi: la vivibilità (definita come

disponibilità di beni pubblici e beni comuni); la coesione (dove la differenza è una possibilità da percorrere); della sostenibilità e della capacità (inteso come il potenziamento dei potenziali degli individui e delle organizzazioni).

Dunque, la letteratura italiana evidenzia come i processi di pianificazione strategica si collochino in un campo nel quale sono presenti molteplici aspettative: anche Mazza, definiva qualche anno fa la “pianificazione strategica” come azione politica e tecnica volontaria volta alla costruzione di una coalizione intorno a linee strategiche condivise, sottolineandone la natura informale, il ruolo svolto dalla produzione di una visione di insieme, durevole e selettiva, ma anche condivisa. Aspettative rispetto alle quali questa ricerca vuole provare a costruire una mappa esplorativa, capace di verificare a distanza di alcuni anni se gli elementi di novità e innovazione che la riflessione disciplinare ha ricercato di evidenziare abbiano avuto un ritorno nelle pratiche avviate e in corso. Anche perché alla pianificazione strategica, seguendo ancora Perulli (2004) si chiede “di agire come una indagine aperta, un indagine esplorativa, capace di essere una sorta di politica costituente, che non riduce la complessità, ma al tempo stesso produce cornici di senso”.

Nel fare questo si assume da un lato l’ipotesi proposta da Bruno Dente (2007), nel quaderno dedicato alla valutazione dei Piani Strategici e cioè che se nello specifico: “non esiste un modello unico di piano strategico, e quindi altresì un modello unico di monitoraggio e valutazione; in secondo luogo essendo buona parte degli approcci al monitoraggio ed alla valutazione basati su una concezione tradizionale della programmazione (tipicamente: il criterio di efficacia inteso come capacità di conseguire gli obiettivi), occorre ripensare tali strumenti di analisi nel contesto del piano strategico”. Dall’altro che nel valutare gli esiti di questa stagione devono essere tenute in considerazione le aspettative degli attori che ne sono stati protagonisti, ma anche la dimensione di innovazione di metodo e non solo di contenuti rispetto alla quale la stagione della pianificazione strategica è da passare oggi al vaglio. Così, nel ragionare sugli esiti, si può anche provare a ragionare sulla capacità di reagire agli esiti attesi e non attesi che un approccio strategico alla pianificazione dovrebbe rifondare: si veda in particolare la posizione del sinologo francese Secondo il quale, il pensiero strategico ad esempio non è quello che parte dalla situazione, per modellizzarla, ma cercando di scoprirne il potenziale e come farne uso a partire da quella specifica e imprevedibile situazione all’interno della quale capita di ritrovarsi. Dove dunque è strategica un’azione che non solo rinuncia a calcolare in partenza gli esiti, ma riesce a tenere in considerazione anche gli effetti insorgenti e inattesi e a farne in qualche modo tesoro.

3. Prime ipotesi interpretative

3.1 I presupposti e le domande di ricerca

Le osservazioni proposte in questo paragrafo definiscono lo spazio concettuale in cui si collocano le operazioni di indagine empirica presentate nel paragrafo successivo. Tali operazioni dipendono da alcuni presupposti che, a loro volta, sono l'esito di una impostazione argomentata dal punto di vista teorico nel paragrafo precedente. Tali presupposti sono articolabili in tre punti essenziali:

- la pianificazione strategica è un campo di *pratiche* di diversa natura (istituzionale, sociale, cognitiva, ..), irriducibile ad un quadro di riferimento unitario. Quando ci riferiamo alla pianificazione strategica indichiamo dunque processi e prodotti che non possono essere ricondotti ad alcun strumento formalizzato, sebbene ovviamente al loro interno vengano messi al lavoro una molteplicità di “*government tools*” (Salomon, 2002; Lascoumes, Le Galès, 2004) e di pratiche di *governance*;
- questa varietà di esperienze ha a che vedere sia con la molteplicità di contesti (e di problemi collettivi) che la pianificazione strategica si propone di trattare, sia con la pluralità di intenzioni che i promotori (e innanzitutto gli attori istituzionali e di governo) manifestano nell'attivazione, promozione e gestione di percorsi di pianificazione strategica. A sua volta tale *varietà* di contesi problematici e di intenzioni implica che lo sguardo valutativo debba concentrarsi su dimensioni diverse a seconda dell'incontro possibile tra problemi e intenzioni che caratterizza ciascun caso di pianificazione strategica;
- a questa pluralità di intenzioni e di problemi si associa necessariamente una molteplicità di *effetti* possibili, direttamente e intenzionalmente perseguiti dagli attori o esito inintenzionale e imprevisto del processo di interazione attivato. Ciò richiede una certa cautela sia nel riconoscimento degli effetti diretti e indiretti della pianificazione strategica nei contesti urbani interessati, sia la capacità di identificare con una certa precisione quella famiglia di esiti generativi, ossia capaci di identificare potenzialità inespresse ed emergenti nell'ambito del processo di pianificazione.

Se questi sono i presupposti da cui prende le mosse la costruzione del quadro di riferimento teorico, possiamo provare a proporre alcune domande che definiscono l'ossatura del ragionamento proposto e il *frame* concettuale per l'attività di indagine empirica proposta. Le domande sono le seguenti:

- *perché un piano strategico?* A partire da quale interpretazione del contesto urbano e delle sue criticità prende le mosse l'attività di pianificazione strategica? In questa prima domanda l'enfasi è dunque sulle intenzioni degli attori e sull'incontro tra queste intenzioni e diverse famiglie di problemi, assumendo che in contesti e in condizioni differenti i piani strategici possano rispondere a domande e fare cose molto diverse;
- *qual è il valore aggiunto del piano strategico?* ossia, quali sarebbero state le conseguenze nel caso in cui un processo di pianificazione strategica non fosse stato attivato? Il senso di questa seconda domanda è volto a ricostruire gli elementi di “valore aggiunto” rispetto ad una matrice di problemi/obiettivi, cercando di identificare con chiarezza cosa dipende dal processo di pianificazione strategica e cosa invece da altri fattori del ciclo di vita delle città e

del ciclo di *policy* che le ha caratterizzate. In definitiva, in questo caso la domanda valutativa centrale è rivolta ad interrogare il processo rispetto alle aspettative, anche plurali, che ha sollevato;

- *quali sono gli esiti* (diretti e indiretti, intenzionali o meno, positivi o eventualmente negativi) che il processo di pianificazione strategica ha prodotto per diversi attori e a più livello nel campo urbano di riferimento? Questa domanda, più classicamente valutativa, assume un senso diverso alla luce delle due precedenti, in quanto oggetto di interesse in questo caso non è tanto la realizzazione degli obiettivi dichiarati dal piano, quanto il riconoscimento di un “deposito” significativo del processo e dei suoi prodotti. Qui la domanda chiave è dunque riformulabile nel modo seguente: “(anche a prescindere dalle intenzioni) cosa è rimasto?”

3.2 La domanda di piano

Una risposta alla prima domanda, relativa alla domanda di piano, presuppone un orientamento tra possibili intenzionalità consegnate dagli attori promotori al processo di pianificazione strategica e potenziali problemi che il contesto urbano propone in agenda e che il piano strategico si propone di trattare. E' importante sottolineare da subito che sia le intenzioni, sia le famiglie di problemi che di seguito proviamo a identificare analiticamente non sono mutuamente esclusivi. Le classificazioni proposte di seguito devono dunque essere intese come chiavi analitico-interpretative, utili a costruire adeguatamente la domanda valutativa, e non come categorie esclusive di lettura dei processi.

Sotto il profilo della domanda e delle intenzioni implicite o esplicite che intorno ad essa si coagulano, possiamo prendere le mosse dal contributo di Mintzberg (1994) che identifica tre ragioni principali per l'attivazione di processi di pianificazione strategica: costringersi a prendere in considerazione il futuro e non toglierlo dall'agenda nella gestione del quotidiano; assicurarsi il coordinamento (l'interazione) degli attori che sono coinvolti in una serie di scelte in quanto tra loro interagenti; garantirsi sistematicità e ordine (norme universali per decidere in maniera razionale) rispetto all'agenda delle questioni urbane rilevanti.

Potremmo ridenominare queste tre famiglie di obiettivi in questo modo:

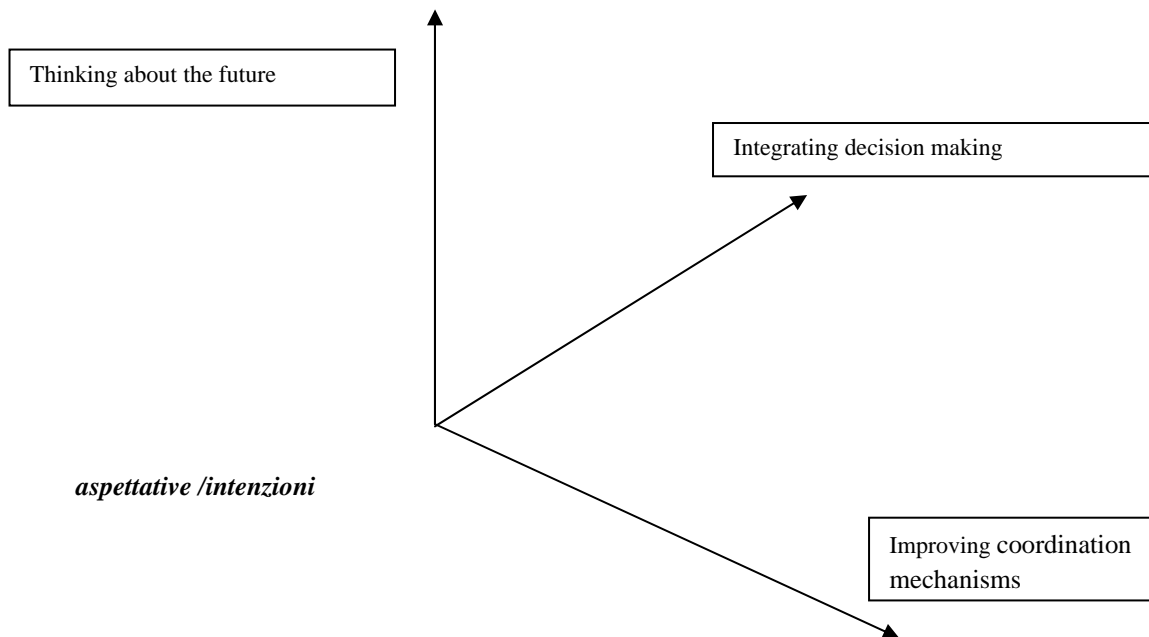
- *thinking about the future*. L'enfasi in questa prima famiglia di obiettivi e intenzioni espresse è posta sulla costruzione di visioni di futuro per la città nel quadro di un progetto d'insieme (e forse di un programma politico) per la città da parte dell'attore promotore (amministrazione, Sindaco, rete di attori, etc...). In questa prima declinazione si può immaginare il piano strategico sia come una “visione”, sia come un programma politico (si può fare riferimento anche alla difficoltà di pensare al futuro in una condizione quale quella in cui siamo?);
- *integrating decision making*. L'interesse, in questa seconda famiglia di obiettivi e di intenzioni, è rivolto alla costruzione di una rete / coalizione di attori (verticale e/o orizzontale) per le politiche urbane, rete che sia in grado di garantire maggiore efficacia all'azione di governo a partire da una integrazione (da un ispessimento o di una

articolazione) dei *network* decisionali. In questa seconda declinazione il piano strategico può essere descritto come un dispositivo di *governance*;

- *improving coordination mechanisms*. L'attenzione, in questa ultima famiglia di obiettivi/intenzioni, è rivolta alla costruzione di uno o più dispositivi di coordinamento e/o di convergenza tra politiche settoriali intorno ad alcuni nodi cruciali per l'azione di governo urbano. In questa terza declinazione il piano strategico può essere osservato come un (insieme di) *government tool(s)*.

Come già osservato, è assai probabile che in ogni processo reale possa essere riconosciuto un mix peculiare tra queste famiglie di obiettivi/intenzioni. Dal punto di vista concettuale, è dunque possibile collocare specifici processi di pianificazione strategica in uno spazio concettuale nel quale il livello di rilevanza di ciascuna famiglia di intenzioni / obiettivi sia più o meno alta.

Figura 1: lo spazio concettuale delle aspettative/intenzioni



A fronte di queste famiglie di obiettivi e intenzioni espresse da parte dell'attivatore e promotore del processo (sia esso un singolo attore o una rete di attori), i diversi contesti urbani nei quali sono state sperimentate pratiche di pianificazione strategica sia nel contesto italiano che in quello internazionale consegnano *cluster* di problemi tra loro riconducibili probabilmente ad almeno quattro categorie:

- problemi di *transizione urbana*, ossia di passaggio di fase tra modelli diversi di sviluppo e coesione sociale in condizioni di crisi di un modello di sviluppo storicamente consolidato e dell'assetto culturale e sociale ad esso connesso. Il riferimento è ovviamente, ma non esclusivamente, alle criticità connesse a modelli di sviluppo urbano basati su assetti d'impresa tradizionali (sia fordisti che di piccola e media impresa);

- 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 / identità riconoscibile e condivisa in relazione a processi economici, sociali, istituzionali, etc. Il riferimento, in questo caso, è alle criticità emergenti in contesti urbani soggetti a dinamiche inedite (non necessariamente traumatiche) che richiedono nuove forme di problematizzazione e nuove agende condivise, anche nella chiave della definizione o ridefinizione (in termini comparativi rispetto ad altri contesti territoriali vicini o lontani) di rappresentazioni e identità;
- problemi di *complessità e frammentazione decisionale*. In riferimento in questo caso è alla famiglia di problemi e di criticità connessa all'esistenza di una pluralizzazione dei poteri locali e delle competenze, alla compresenza di diversi livelli di governo rilevanti sia a scala orizzontale (tra amministrazioni comunali) che 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;
- problemi di *inefficienza degli strumenti ordinari di governo* delle trasformazioni urbane e più in generale delle politiche urbane. Il riferimento in questo caso è alla crisi di efficienza e di efficacia delle politiche ordinarie, siano esse quelle di *welfare* o quelle di governo del territorio (si pensi ai piani urbanistici e alle scelte di natura infrastrutturale, ma non solo), rispetto alle quali la pianificazione strategica sembra rappresentare una occasione di miglioramento delle performance delle politiche a fronte di una crisi profonda degli strumenti tradizionali.

Ancora una volta, è ovvio che in specifici contesti urbani si potranno dare contemporaneamente tutti (o molti) tra questi problemi. Quel che è importante sottolineare è che il tipo di ipotesi sulle possibilità d'uso della pianificazione strategica muta anche considerevolmente se le questioni principali che si vogliono trattare sono dell'uno o dell'altro tipo.

E' dunque possibile costruire una matrice concettuale che associa intenzioni/obiettivi a famiglie di problemi. La collocazione di uno specifico piano strategico nell'uno o nell'altra casella è ovviamente solo un esercizio analitico-interpretativo, ma può essere utile per mettere alla prova una strategia di osservazione dei processi che sia radicata sia nelle intenzioni dei promotori, sia nella percezione dei problemi rilevanti del contesto.

Figura2: la matrice problemi / obiettivi come chiave per comprendere la domanda di pianificazione

<i>Obiettivi</i>	<i>Problemi</i>	Transizione urbana	Riposizionamento strategico	Complessità e frammentazione decisionale	Inefficienza degli strumenti ordinari di governo
THINKING ABOUT THE FUTURE					
INTEGRATING DECISION MAKING					
IMPROVING COORDINATION MECHANISMS					

3.3 Il valore aggiunto dei processi di pianificazione strategica

A valle della ricostruzione della domanda di pianificazione, la seconda dimensione che può essere utile affrontare riguarda il valore aggiunto dei processi attivati. In questo caso l'enfasi è sugli effetti intenzionalmente perseguiti e sulla capacità della rete di attori coinvolta nel percorso di pianificazione di "scartare" rispetto allo stato iniziale.

La domanda valutativa in questo caso è indirizzata a riconoscere, se esistenti, gli elementi di rottura che il processo è effettivamente stato in grado di produrre. Tale rottura degli equilibri consolidati può essere ricondotta a due dimensioni principali:

- la capacità di introdurre *innovazioni* (di processo, di prodotto o di agenda) nel contesto urbano, negli attori e nelle loro relazioni , ossia di perseguire un percorso di *sperimentazione*;
- la capacità di definire percorsi di *istituzionalizzazione* e formalizzazione dei risultati aggiunti, ossia di definire condizioni di *strutturazione* del processo e dei suoi esiti..

Ovviamente, sperimentazione /innovazione e formalizzazione / istituzionalizzazione sono tra loro connessi. Tuttavia, analiticamente è utile distinguerli in quanto la prima dimensione allude alla pianificazione strategica come processo continuo e generativo, fortemente dipendente da condizioni (interne o esterne al contesto) di disequilibrio che hanno motivato l'attivazione del percorso (e che spesso hanno caratteri di "eccezionalità"); mentre la seconda allude alla pianificazione strategica come insieme di dispositivi e pratiche capaci di consolidare forme (anche istituzionali) di trattamento di problemi (vecchi o nuovi) e di permettere un radicamento delle pratiche di pianificazione strategica entro contesti d'azione ordinari.

La dimensione dell'innovazione e quella dell'istituzionalizzazione definiscono dunque uno spazio concettuale sul quale è possibile misurare il valore aggiunto dei processi di pianificazione strategica in relazione a ciascuna delle tre famiglie di obiettivi /intenzioni.

E' dunque possibile costruire delle matrici concettuali che presentano questa forma e che possono riferirsi a ciascuna delle famiglie di obiettivi / intenzioni espresse:

Fig. 3: valore aggiunto in relazione agli effetti di innovazione e istituzionalizzazione

Innovazione/sperimentazione	high		
	low		
		low	high
		Istituzionalizzazione/ formalizzazione	

E' importante sottolineare che gli effetti in termini di sperimentazione / innovazione e in termini di istituzionalizzazione / innovazione possono essere dunque assai diversi se ci si riferisce all'obiettivo della costruzione di visioni, a quello della definizione di nuovi meccanismi di *governance* o a quello della costruzione di strumenti di coordinamento. Dunque, il tipo di indicatori che la ricerca valutativa potrà attendersi nei tre casi è piuttosto articolato.

3.4 La molteplicità degli effetti

L'ultima questione che la ricerca intende affrontare, e che richiama più direttamente le pratiche valutative ordinarie, attiene alla varietà di esiti e di impatti, diretti o indiretti, che è possibile riconoscere come "deposito" del piano strategico e del suo processo. Su quest'ultima domanda la ricerca empirica è chiamata a sorreggere e irrobustire queste prime ipotesi concettuali sulla base dell'osservazione empirica e delle interviste agli attori coinvolti direttamente nei processi. Per ora possiamo cominciare a distinguere alcune famiglie di esiti possibili, assumendo che essi possano essere stati direttamente perseguiti dagli attori oppure che possano essere stati l'esito non previsto dell'interazione di piano. Tra questi ultimi è inoltre interessante provare a riconoscere quegli esiti "insorgenti" e generativi, in grado di creare nuovi orizzonti di senso per l'azione degli attori e più in generale una nuova capacità da parte degli attori di costruire e definire *emergent strategies*, ossia strategie non pianificate che nel corso dell'azione traggono vantaggio da opportunità create strada facendo.

Dal punto di vista della tipologia di esiti e impatti, proponiamo in questa fase di organizzarli in quattro famiglie:

- *cognitivi* (processi di apprendimento, meccanismi di cambiamento delle strategie e delle forme di razionalità degli attori, produzione di idee e di creatività, assunzione di dispositivi di valutazione e monitoraggio delle politiche urbane, ...);

- *istituzionali* (forme di *institutional building*, processi di riorganizzazione della pubblica amministrazione e degli Uffici comunali, esiti in termini di cooperazione verticale e orizzontale stabile, ..);
- *sui network* (partecipazione stabile di attori diversi al processo, attivazione di nuovi attori urbani, partecipazione bottom up e inclusiva da parte di attori precedentemente esclusi dai network decisionali, ..);
- “*materiali*” (progetti di diversa natura incubati, progetti effettivamente realizzati, depositi visibili e simbolicamente rilevanti del processo di pianificazione strategica,...)

In termini generali la ricerca si propone dunque di riconoscere, in relazione alla domanda di pianificazione e al valore aggiunto prodottosi, gli esiti riconducibili a queste diverse categorie.

Fig. 4: famiglie di esiti riconoscibili nei processi di pianificazione strategica rispetto alla natura degli esiti

	<i>attesi</i>	<i>inattesi</i>	<i>di cui “insorgenti”</i>
<i>cognitivi</i>			
<i>istituzionali</i>			
<i>di network</i>			
<i>materiali</i>			
...			

Infine, è opportuno riconoscere come le diverse tipologie di esiti possano essere anche poste in relazione a dimensioni significative sotto il profilo del contenuto delle politiche e dei processi attivati.

In questo caso è forse possibile distinguere tra esiti di diversa natura (cognitivi, istituzionali, di network, materiali) in relazione al *focus* prevalente: la crescita della competitività (attrattività rispetto a investimenti, funzioni ed eventi, dotazione di infrastrutture e di grandi servizi, etc...), della cura (produzione di beni pubblici, sostenibilità ambientale, qualità della vita e “abitabilità”) o della coesione (sociale e territoriale).

Ancora una volta, è utile richiamare che questa distinzione è prevalentemente analitica, anche se utile a definire il “segno” generale degli esiti e degli impatti del processo di pianificazione strategica rispetto a interpretazioni (e retoriche) significative che lo sorreggono.

Fig. 5: famiglie di esiti riconoscibili nei processi di pianificazione strategica rispetto al contenuto

	<i>competitività</i>	<i>cura</i>	<i>coesione</i>
<i>cognitivi</i>			
<i>istituzionali</i>			
<i>di network</i>			
<i>materiali</i>			
...			

L'obiettivo dell'indagine empirica che sarà descritta nel paragrafo successivo è dunque, attraverso l'indagine ravvicinata dei processi di pianificazione strategica, di riconoscere una serie di possibili esiti che consentano anche di mettere a fuoco indicatori rilevanti delle diverse tipologie di esiti. Una anticipazione in questa fase di batterie di indicatori non sembra rispondere adeguatamente all'impostazione concettuale proposta, in quanto non sembra in grado di dar conto della rilevanza delle due prime fasi dell'osservazione: il riconoscimento della domanda di pianificazione e la messa a fuoco del valore aggiunto in termini di innovazione e istituzionalizzazione del processo.

4. L'indagine empirica: il protocollo di ricerca e i primi esiti dell'esplorazione sul campo

4.1 Il metodo: lo studio di caso come strumento di valutazione

Una delle fasi cruciali dell'attività di ricerca per "testare" sia il *frame* interpretativo, sia la batteria di indicatori – che verrà messa a punto nella seconda fase del lavoro – è costituita dall'osservazione dei piani strategici delle città selezionate attraverso lo strumento dello studio di caso. Di seguito verranno richiamati le ragioni della scelta metodologica e le principali operazioni che condurranno alla messa a punto del protocollo di ricerca.

Le pratiche valutative delle politiche urbane e territoriali sempre più stanno riconoscendo il valore aggiunto delle tecniche di rilevazione dei dati qualitative rispetto a quelle quantitative, come ad esempio l'analisi costi-benefici. Ciò accade soprattutto nei casi in cui il *focus* della valutazione è rappresentato non solamente gli obiettivi economici, ma anche i processi istituzionali e sociali innescati dai programmi, dei progetti e dei piani che si intendono valutare: le dinamiche di capacitazione e di apprendimento delle istituzioni e degli attori coinvolti, l'ispessimento delle reti di *governance*, il livello di integrazione, nelle sue diverse accezioni, dei piani strategici. In particolare, ampia rilevanza viene attribuita allo studio di caso come strumento di valutazione.

Lo studio di caso può essere considerato come una *strategia di ricerca* che consente di ragionare a partire *dalle* singolarità e non *sulle* singolarità. La ricerca "per casi" porta alla progressiva composizione di un *framework* dentro il quale è possibile riconoscere mettere in relazione soggetti, obiettivi, risorse, poste in gioco, fattori di contesto. Lo studio di caso come strumento di valutazione di un piano strategico ha una serie di vantaggi:

1. rappresenta un'adeguata *strategia di indagine* per ricostruire processi complessi come quelli innescati dai piani strategici. Adeguata perché, diversamente dalle analisi di tipo quantitativo, è in grado di cogliere *ex post*, ma anche *in itinere*, gli aspetti processuali e gli esiti inattesi dei programmi, con particolare riferimento alle dimensioni che sono al centro dell'attenzione della modalità di valutazione proposta in questo lavoro e specificata nel § 3;
2. ponendo grande attenzione alla ricostruzione del *contesto territoriale e strategico* all'interno del quale si colloca il piano, consente di confrontare anche *in itinere* gli esiti ritenuti rilevanti con le condizioni pregresse, aiutando a comprendere se tali esiti sono legati a fenomeni di *path dependency* e di individuare un effettivo *valore aggiunto* prodotto dal piano strategico;
3. trattandosi di una forma valutativa attivabile non solo *ex post*, ma anche *in itinere*, e presupponendo un forte livello di interazione con gli attori in gioco per essere messa a fuoco, un protocollo valutativo di questo tipo può anche configurarsi come un'*occasione di apprendimento* per tutti gli attori coinvolti nel processo. La ricostruzione della propria esperienza da parte degli attori in gioco, sollecitata dalle operazioni di valutazione, può dunque assumere anche la valenza di una riflessione collettiva e di *sensemaking* del proprio operato per considerare punti di forza e di debolezza e attivare, laddove possibile, eventuali correzioni in corso d'opera o riflessioni sul futuro del territorio interessato dal piano strategico;

4. infine, un *confronto tra le diverse esperienze di piani strategici messi sotto osservazione* può rivelarsi utile per far emergere i meccanismi causali che determinano il “successo” o meno dei piani in relazione agli specifici contesti in cui sono attivati e gli elementi e le condizioni di generalizzabilità delle esperienze.

4.2 Operazioni di ricerca valutativa

a) Attività preliminari: individuazione di un referente sul territorio e prima raccolta di documentazione

Si tratta di un insieme di attività da condurre nella fase precedente all’ esplorazione sul campo. In primo luogo, sarà opportuno riconoscere un attore di riferimento che abbia giocato un ruolo chiave possibilmente nel corso di tutto il processo che ha portato alla preparazione e all’ implementazione del piano. Il referente può in questa prima fase:

- dare indicazioni riguardo alle fonti di informazione immediatamente accessibili (documentazione disponibile presso l’ eventuale organismo di gestione del piano strategico o presso gli enti locali coinvolti e altre organizzazioni e soggetti della società locale, documenti rintracciabili in rete, contributi su periodici o volumi, ecc.);
- guidare nella scelta delle persone da intervistare per avere un quadro il più possibile completo dei diversi aspetti del piano strategico;
- essere un tramite per introdurre il valutatore agli attori principali del processo e spiegare i motivi e le finalità della ricerca valutativa.

Contestualmente, l’ acquisizione di contatti, materiali e informazioni sarà condotta dal valutatore anche con una certa *autonomia* dal referente per evitare che il punto di vista di quest’ ultimo condizioni eccessivamente l’ impostazione del lavoro. La raccolta dei dati e dei materiali, già in questa fase, pur tendendo ad una ricostruzione il più possibile completa dei diversi aspetti del singolo caso di pianificazione strategica, *sarà selettiva*, a partire dalle categorie interpretative individuate nel § 3.

Gli obiettivi generali ai quali rispondono queste operazioni preliminari sono:

- raccogliere informazioni e redigere una prima rassegna di *documenti di riferimento* sul piano strategico;
- descrivere il *contesto territoriale e strategico di riferimento del piano strategico*;
- elaborare *prime ipotesi* da verificare e mettere in discussione attraverso i colloqui con gli interlocutori locali: le interviste saranno infatti orientate ad esplorare questioni, problemi e scenari già vagliati nella prima fase e laddove fosse necessario, a integrare il sistema di dati raccolti.

Nel corso della prima fase del lavoro si raccoglieranno materiali utili a una prima e provvisoria elaborazione di alcune parti del protocollo.

Le principali operazioni da effettuare nella fase preliminare sono schematizzate nel box A.

Box A– operazioni preliminari

Di seguito vengono illustrate più in dettaglio una sequenza di operazioni che è opportuno compiere nella fase preliminare, ma che non sono necessariamente propedeutiche l'una all'altra.

1. Contatti e presentazione

Al referente del PS potrà essere inviato un breve documento di presentazione che chiarisca:

- chi sono i responsabili della ricerca valutativa;
- le modalità attraverso le quali si svolgerà il processo valutativo e il ruolo dello studio di caso;
- gli obiettivi della ricerca valutativa.

Il documento servirà inoltre a:

- chiedere disponibilità e indicazioni per i contatti successivi;
- specificare le coordinate del ricercatore che istruisce lo studio di caso e anticipare un periodo di disponibilità per il lavoro sul campo.

2. Raccolta dei materiali diretti e secondari

I materiali da raccogliere nella fase preliminare alle attività di lavoro sul campo possono essere ricondotti a due tipi:

- *documenti diretti*, prodotti dagli Enti locali aderenti al PS o dagli eventuali organismi di gestione;
- *documenti indiretti* riguardo al PS e al contesto, elaborati a cura di altri soggetti che non fanno parte del PS, che contribuiscano a chiarire il ruolo attribuito al piano strategico nel territorio e le sue relazioni con altre politiche e con i diversi attori attivi nella società locale.

Tra i *materiali diretti*, prodotti dagli enti locali aderenti al PS o dagli organismi di gestione potranno essere reperiti:

- *documenti progettuali e atti amministrativi*: documenti di piano ed eventuali aggiornamenti; documentazione su operazioni puntuali significative e caratterizzanti contenute nel PS; documenti inerenti alla formazione di agenzie, consorzi o forme di collaborazione istituzionalizzate tra amministrazioni o altre realtà locali stimulate o previste dal PS;
- *documenti di presentazione e marketing*: pagine web, *brochures*, fascicoli, forme di pubblicizzazione dell'esperienza sulla stampa locale;
- *documenti inerenti iniziative e ricerche*: atti di seminari, rapporti di ricerca, pubblicazioni;
- documenti relativi a *programmi e progetti nei quali il partenariato che sostiene il piano strategico, o parte di esso, è coinvolto* (pregressi, ultimati e non e in corso di attuazione);
- documenti che attestino eventuali *momenti di confronto* tra l'esperienza di PS e altre iniziative similari (piani urbanistici, di settore e/o strategici) a livello locale, regionale, nazionale e comunitario.

Tra i *materiali indiretti* potranno essere reperiti:

- *informazioni, dati, ricerche e immagini* relative al territorio a cui fa riferimento il PS;
- informazioni sulle *politiche d'area vasta* attivate che interessino il territorio al centro dell'attenzione del PS da Governo centrale, Regione, Provincia o altri soggetti istituzionali (ad esempio: documenti politici e programmatici elaborati da Amministrazioni Pubbliche; altri progetti o programmi).

3. Prima interpretazione dei materiali

A valle di queste attività sarà possibile elaborare una *sintesi* e anticipare un'*interpretazione* dei materiali presi in esame. I materiali raccolti contribuiranno a costruire e istruire in via provvisoria alcune questioni. Inoltre l'analisi dei materiali raccolti potrebbe far emergere la necessità a fare riferimento a ulteriori fonti che sarà possibile reperire in occasione della fase di lavoro sul campo (chiedendo al referente o informandosi su quali altri soggetti contattare).

b) Interviste e focus group: la selezione degli interlocutori e la conduzione delle interviste

Le interviste, così come i *focus group*, costituiscono uno strumento fondamentale per la realizzazione di uno studio di caso. L'intervista individuale, rispetto al *focus group*, permette un rapporto più diretto con ogni singolo interlocutore e mette al riparo dal rischio che gli intervistati misurino le proprie risposte in base alle opinioni e alle affermazioni degli altri partecipanti. Ciò non toglie che anche le dinamiche tra gli attori che si possono venire a creare nel contesto di un *focus*

group possano essere momenti di apprendimento sul processo interessanti, a patto però che questi abbia già maturato un buon livello di conoscenza del caso e quindi anche una certa capacità di distinguere quali comportamenti sono dettati da convinzioni individuali e quali dalla situazione interattiva.

Nella redazione di uno studio di caso è cruciale selezionare in modo efficace il *panel* degli intervistati e preparare adeguatamente il lavoro sul campo. La scelta delle persone da intervistare – seguendo la traccia proposta nel box B – sarà l'esito della valutazione di diversi fattori:

- indicazioni emerse a partire dai documenti consultati;
- indicazioni fornite dal referente del PS;
- varietà di ruoli e competenze rappresentati;
- facilità di accesso alle persone da incontrare.

I contributi degli intervistati dovranno elementi di conoscenza e interpretazione riguardo ad alcune questioni essenziali:

- il contesto territoriale e strategico in cui si inserisce il PS;
- il processo di formazione del partenariato e di costruzione del PS a fronte del modello di programmazione regionale;
- le modalità e lo stato di attuazione.

Box B – La traccia di intervista

Premessa

- Le interviste effettuate nella prima parte del lavoro al referente del PS e ad alcuni attori privilegiati dovranno, come già accennato, tendere a ricostruire rapidamente alcune caratteristiche del contesto territoriale e strategico in cui si inserisce il PS, del processo di formazione del partenariato e di costruzione del PS, delle modalità e dello stato di attuazione. Questa ricostruzione costituisce lo *sfondo contestuale* nel quale collocare le *riflessioni più puntuali e approfondite* sulle dimensioni analitiche che il disegno valutativo qui proposto vuole privilegiare. Per questo, già nelle prime interviste si dovrà tenere presente che l'obiettivo è anche e soprattutto quello di *completare la batteria di indicatori* da perfezionare per il secondo step dell'incarico di ricerca.
- Nella traccia di intervista che segue, i temi *possono emergere in modo trasversale* dalle risposte a più di una delle domande proposte, così come una domanda, può abbracciare più di una delle dimensioni analitiche al centro dell'attenzione.
- La seguente traccia di intervista, così come le riflessioni del § 3 (e la batteria di indicatori che verrà a essa a punto successivamente), costituiscono una guida all'indagine sul campo e *possono essere utilizzati congiuntamente come una sorta di checklist*: un promemoria che potrà essere usato per *verificare la completezza e l'adeguatezza dei contenuti dello studio di caso al protocollo qui proposto*.

Traccia di intervista

Informazioni generali

- Data e luogo intervista
- Città di riferimento
- Intervistata/o
- Ruolo
- Ruolo svolto nel processo di pianificazione strategica
- A quale fase o a quali fasi del processo ha partecipato

L'intervistato/a è chiamato/a a narrare le vicende del Piano strategico, prendendo le mosse dalla sua fase di avvio e dal suo eventuale nesso con altri strumenti o politiche pubbliche.

Prima parte: la domanda di pianificazione strategica

1. In quale contesto nasce l'ipotesi di attivare un processo di pianificazione strategica?
2. Da quale domanda/questione prende le mosse il processo?
3. Quale interpretazione dei problemi-opportunità della città sorregge l'avvio del processo?
4. Quali tra le tipologie di problemi che usualmente motivano l'avvio di un processo di pianificazione strategica (*transizione urbana; riposizionamento strategico; frammentazione, complessità o debolezza del network decisionale; inefficienza degli strumenti ordinari di governo*) è stato particolarmente importante per definire la "domanda di piano"?
5. Chi gioca il ruolo di promotore del processo?

In questa parte del racconto possiamo provare a verificare quali delle tre famiglie di obiettivi/aspettative

- *thinking about the future* (programma politico)
- *integrating decision making system* (*governance*)
- *coordination* (*government*)

abbiano rappresentato lo snodo centrale del sistema di obiettivi e aspettative del/dei promotore/i.

Seconda parte: il valore aggiunto

1. Quale è stato il valore aggiunto del processo di pianificazione strategica che si ritiene maggiormente significativo?
2. Per ciascuna delle tre dimensioni è possibile riconoscere due famiglie di effetti (innovazione/sperimentazione piuttosto che formalizzazione/istituzionalizzazione).
3. Quale delle due dimensioni è stata in generale più rilevante dal punto di vista del "valore aggiunto" del processo di pianificazione strategica?
4. Potrebbe definire il posizionamento della città in termini di valore aggiunto per ciascuno dei tre obiettivi?
5. Sulla base di quali famiglie di effetti darebbe questo giudizio?

Terza parte: impatti, esiti, effetti

1. Cosa è rimasto alla città a valle del piano strategico?
2. Quali sono stati gli effetti e gli impatti più rilevanti del processo di pianificazione strategica?
3. Questa ultima parte dell'intervista potrebbe essere condotta provando a distinguere tra:

effetti

- cognitivi
- istituzionali
- di network
- di attivazione di cantieri progettuali

effetti

- attesi (distinguendo tra i risultati raggiunti e quelli falliti)
- inattesi (mettendo in evidenza gli effetti/impatti "insorgenti" e generativi)

effetti legati alla dimensione della

- competitività (sviluppo economico, innovazione, attrattività)
- coesione (sociale, territoriale)
- cura (ambiente, qualità della vita, abitabilità)

Infine, questa riflessione sugli effetti potrebbe condurre l'intervistato/a a riflettere sul seguente tema: se la pianificazione strategica aiuta a considerare meglio gli effetti inattesi e le strategie emergenti.

4.3 Il report conclusivo: composizione e struttura dei casi di piano strategico in una prospettiva valutativa

La composizione e la redazione del *report* conclusivo è un'operazione delicata perché non si tratta semplicemente di realizzare una relazione scritta delle interviste e dei dati tratti dalle fonti, ma di far emergere in relazione agli obiettivi e delle dimensioni analitiche al centro dell'attenzione del rapporto valutativo, le specificità dei piani strategici considerati in termini di buone pratiche, di criticità, di riposizionamento.

La struttura del report conclusivo che per ora è possibile delineare è organizzata in tre sezioni:

1. presentazione sintetica: contesto, storia del piano, attori e risorse.
2. le tre dimensioni al centro del protocollo: la domanda di piano, il valore aggiunto, impatti/esiti/effetti.
3. Temi trasversali: criticità, buone pratiche, culture.

4. 4. Primi esiti dell'esplorazione sul campo

Di seguito si restituiscono in estrema sintesi i primi esiti della ricerca sul campo finora compiuta. Sono stati infatti individuati due casi, il piano strategico di Prato e quello di Jesi, sia per mettere alla prova la traccia di intervista, sia per l'asestamento dell'elaborazione della griglia di indicatori. Quel che segue non è dunque la restituzione analitica dei casi, ma solo un breve bilancio delle prime attività di indagine realizzate nei due contesti esplorati.

Prato

La domanda di piano:

- I temi della *transizione urbana* di un distretto a vocazione manifatturiera in crisi, del *riposizionamento strategico nell'area metropolitana e a livello nazionale* attraverso un ripensamento e una ridefinizione dell'immagine della città hanno configurato le tipologie di problemi che hanno determinato l'avvio del processo di pianificazione strategica.

Il valore aggiunto:

- Il valore aggiunto del piano strategico è rappresentato dal trattamento del tema dell'integrazione tra politiche differenti e dall'integrazione tra programmazione e politiche di scala diversa (urbane, regionali ed europee).

Impatti/esiti/effetti:

- Il piano strategico ha comportato un percorso importante di innovazione e di sperimentazione dell'integrazione tra settori, all'interno della struttura amministrativa (sia nella riorganizzazione degli uffici, sia nel metodo di lavoro).

- Il piano strategico ha avuto esiti di *networking* istituzionali importanti (accordi interistituzionali a scala sovralocale).

- Il piano strategico è uno strumento che si è rivelato indispensabile per esplorare le potenziali strategie emergenti di una città in transizione, per andare oltre i confini amministrativi e assumere una prospettiva integrata, ovvero per dare una lettura della società locale, ma anche del contesto territoriale più ampio, della regione e delle relazioni tra questi ambiti.

Jesi

La domanda di piano:

- La domanda è legata da un lato ad una esigenza di rinnovamento della cornice delle pratiche politiche espressa dall'allora nuova amministrazione comunale e, dall'altro, ad un'esigenza di *riposizionamento strategico* di Jesi nelle reti di area vasta connesso ad una *riprogettazione*

complessiva e condivisa della sua immagine urbana attraverso, anche strumenti diversi dal piano strategico.

Valore aggiunto:

- Il valore aggiunto nel caso di Jesi ha rispettivamente una dimensione di scenario, perché ha consentito di assumere un approccio progettuale orientato al futuro nelle prassi amministrative e politiche – con la realizzazione di quattro progetti strategici – e una di metodo, perché ha introdotto un approccio cooperativo (a livello intercomunale) e partecipativo (degli abitanti) prima assente.

Impatti/esiti/effetti:

- Il ridisegno riconoscibile del programma politico;
- L'avvio di diversi cantieri progettuali che hanno mutato la percezione della città e hanno innescato, a loro volta, processi di competizione/cooperazione a livello territoriale (un tentativo è costituito dalla ridefinizione della struttura di governo della Vallesina);
- Effetti immateriali e simbolici sull'immagine della città;
- Riorganizzazione sperimentale degli uffici comunali con l'istituzione dell'Ufficio Progetti Speciali: si tratta di una struttura tecnica di riferimento dell'Assessorato;
- Capacità di gestire progetti complessi.

Riferimenti bibliografici

- Albrechts L. and van den Broeck (2004), "From discourse to facts: the case of the ROM project in Ghent, Belgium", *Town Planning Review*, vol. 75, n. 2.
- Balducci, A (2008) 'Constructing spatial strategies in complex environments', in Van den Broeck, J, Moulaert, F and Oosterlynck, S (eds), *Empowering the Planning Fields: Ethics, Creativity, Action*, Leuven, Belgium: ACCO.
- Bryson J. M, Ackermann F. and Eden C. (2004), "Contributions of Planning Under Pressure", *Planning Theory*, n. 3.
- 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 .
- Donolo C. (2003), "Partecipazione e produzione di una visione condivisa", in Pugliese T., Spaziantè 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.
- Fedeli, V. and Gastaldi F. (eds) (2004), *Pratiche strategiche di pianificazione: riflessioni a partire da nuovi spazi urbani in costruzione*, Franco Angeli, Milano.
- Friedmann, J. (2004), "Strategic spatial planning and the longer range" in *Planning Theory and Practice*, Vol. 5, n. 1, March.
- Healey, P., Khakee, A., Motte, A. and Needham, B. (eds) (1997), *Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe*, UCL Press, London.
- Healey, P. (2007), *Urban Complexity and Spatial Strategies*, Routledge, London and New York.
- Hillier J. (2008) "Plan(e) Speaking: a Multiplanar Theory of Spatial Planning", *Planning Theory*; vol. 7, n. 24
- Lascoumes P., Le Galès P., (a cura di) (2004), *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po, Paris.
- Mintzberg H. (1994), *Rise and Fall of Strategic Planning*, Free Press, London.
- Perulli P. (2004), *Piani strategici. Governare le città europee*, Franco Angeli, Milano.
- Provincia di Milano and Politecnico di Milano - DiAP (2009), *Progetto Strategico città di città. Per una nuova cultura di governo della regione urbana milanese*, Milano.
- Pugliese T. (a cura di) (2007), *Monitoraggio e valutazione dei piani strategici*, Quaderno ReCS, n. 1, maggio.
- Rur , Censis (2007), *Strategie per il territorio. Nuova cultura della programmazione o retorica del piano?*, FrancoAngeli, Milano.
- Salamon L.M., (ed) (2002), *The Tools of Government*, Oxford University Press, Oxford.