

Progetto grafico
Studio Sismondo, Roma

Tipografia
Il Bandino, Firenze

Firenze, maggio 2007

PIANIFICAZIONE STRATEGICA

ISTRUZIONI PER L'USO

Monitoraggio *e valutazione* dei piani strategici

a cura di Turiddo Pugliese

QUADERNO
1



Questo volume è stato curato da

TURIDDO PUGLIESE

*Dirigente Area Pianificazione Strategica
del Comune di Venezia*

Hanno collaborato:

BRUNO DENTE

Politecnico di Milano

PAOLO PERULLI

Università del Piemonte Orientale

Hanno contribuito alla redazione dei casi di studio:

R. FLORIO e A. ESPOSITO

(Firenze 2010)

P. FUSONI

(Comune della Spezia)

F. MARTUFI

(Urban Center di Pesaro)

E. ROSSO

(Torino Internazionale)

P. PENASA, G. ANTONIACOMI, C. CAMPESTRINI e P. MARZANI

(Comune di Trento)

T. PUGLIESE e G. FERSINI

(Comune di Venezia)

Premessa

PARTE PRIMA

Premessapag. 1

1. Valutare il piano strategico o valutare il governo urbano?
a cura di Bruno Dentepag. 5

2. L'analisi delle esperienze delle città della Rete delle Città Strategiche
in materia di monitoraggio e valutazione dei piani strategici
a cura di Turiddo Pugliesepag. 11

3. Una griglia metodologica per l'inquadramento dei piani strategici
a cura di Paolo Perullipag. 27

PARTE SECONDA

4. Firenze: dall'humus del territorio all'analisi dei processi di governance
a cura di Raffaella Florio e Alfredo Esposito (Firenze 2010)pag. 43

5. Il monitoraggio e la valutazione del Piano Strategico della Spezia
a cura di Pierluigi Fusoni
(Ufficio del Piano Strategico del Comune della Spezia)pag. 51

6. Il Piano Strategico della città di Pesaro:
esperienze e azioni di supporto alla valutazione e monitoraggio
a cura di Fiorenza Martufi (Urban Center di Pesaro)pag. 61

7. Alcune indicazioni dal Piano Strategico di Torino
a cura di Elisa Rosso (Torino Internazionale).....pag. 69

8. Suggestioni dal Piano Strategico di Trento: dal piano all'agenda strategica
a cura di Paola Penasa, Giorgio Antoniacomi, Clara Campestrini,
Pietro Marzani.....pag. 77

9. Il Piano Strategico di Venezia: monitoraggio e valutazione
a cura di Turiddo Pugliese e Gianluigi Fersini.....pag. 87

ALLEGATI

A1. La caratterizzazione dei processi messi in atto dalle città
che sviluppano pianificazione strategica: il questionariopag. 99

A2. Documento di sintesi dell'attività del gruppo di lavoro
coordinato da Venezia.....pag.105

Premessa

In molte delle esperienze di “pianificazione strategica” sviluppate dalle città italiane è leggibile un continuo rimando alla esigenza di un monitoraggio e di una valutazione dei processi attivati.

Il significato attribuito a questi due termini cambia però da contesto a contesto, a seconda delle motivazioni che stanno alla base del problema, spesso riconducibili alla necessità dei promotori dei processi di pianificazione strategica di rendere visibili i risultati di una pratica partecipativa/concertativa di per sé estremamente faticosa e costosa per i partecipanti (sotto tutti i punti di vista: tempo dedicato, messa in gioco di credibilità e autorevolezza, risorse finanziarie dedicate, etc.) e alla volontà degli stessi di garantire un flusso continuo di informazioni a quanti, attori di un sistema locale, sono coinvolti nei processi di attivazione delle politiche e degli interventi riconducibili al piano.

Sono ancora pochi i riferimenti scientifici ai quali possono ricorrere le città che si propongono di dare corso operativo a questa necessità. O meglio, sono ancora scarse le esperienze maturate nel merito dalle città impegnate nella pianificazione strategica ed è, dunque, ancora oggettivamente difficile riportare a metodologie condivise i comportamenti delle singole città che, in genere, risultano condizionati da fattori locali e rispondono a logiche non generalizzabili.

Tutto ciò motiva l’iniziativa della Rete Città Strategiche, della ReCS, di promuovere la messa in discussione dei temi del monitoraggio e della valutazione dei processi di pianificazione strategica e la messa a confronto delle esperienze fin qui maturate dalle sue associate, per poter deriverne dagli esiti best practice che possano costituire reale riferimento all’azione di quanti, in questa fase, si avvicinano al tema.

I punti fermi del dibattito sono dati e sono riassumibili in alcune delle assunzioni di principio che trovano una loro prima concettualizzazione nei documenti raccolti in questo primo Quaderno della Rete ReCS. Il testo di apertura di Bruno Dente affronta il tema del monitoraggio e della valutazione nella

pianificazione strategica come presupposto fondamentale per l'efficace implementazione del Piano. Turiddo Pugliese (in collaborazione con Angela Salvato) propone alcune considerazioni sulla base di una analisi comparata delle esperienze maturate in materia di monitoraggio e di valutazione dalle città della ReCS. Il contributo di Paolo Perulli richiama invece la necessità di considerare l'intero processo di pianificazione strategica promosso dalle città e, conseguentemente, le attività di monitoraggio che ne derivano, rispetto alla dimensione del sistema economico-sociale e territoriale che il piano assume come proprio riferimento in quanto elemento determinante delle caratteristiche del piano e fattore condizionante la sua implementazione.

La seconda parte del volume raccoglie le schede tematiche predisposte direttamente da alcune delle città che hanno già attivato e messo a verifica sistemi di monitoraggio e di valutazione del proprio piano strategico: Firenze, La Spezia, Pesaro, Torino, Trento e Venezia.

PARTE PRIMA

1. Valutare il piano strategico o valutare il governo urbano?

a cura di Bruno Dente

La tesi che vogliamo sviluppare in questo breve intervento è in buona sostanza la seguente: affrontare il tema del monitoraggio e della valutazione all'interno dei processi di pianificazione strategica è una strada rilevante (ma non obbligata!) per sviluppare un dibattito assennato sulle finalità dell'intero esercizio, sui risultati attesi e sui meccanismi di pilotaggio nella fase di implementazione.

Tale tesi nasce dalla considerazione che come ha ben messo in evidenza Paolo Perulli, la pianificazione strategica (d'ora in poi PS) ha alcune caratteristiche di base che la differenziano radicalmente dalla pianificazione tradizionale e precisamente:

- essa è sostanzialmente basata sulla identificazione condivisa delle questioni da affrontare piuttosto che degli obiettivi da conseguire;
- essa non si basa su ipotesi relative alla evoluzione dei sistemi di cui tratta, quanto piuttosto sulla opportunità di introdurre elementi di discontinuità;
- essa mira ad identificare corsi di azione possibili, piuttosto che uno stato futuro desiderabile.

Le conseguenze di tali caratteristiche sono, per quanto riguarda il tema del mio intervento, abbastanza evidenti:

- in primo luogo viene in evidenza il fatto che non esiste un modello unico di PS, 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 PS.

Ciò detto uno dei punti chiave del ragionamento che bisogna fare è il seguente: dato l'alto livello di incertezza relativamente agli effetti dei processi di PS, e in particolare della relazione tra le azioni configurate come possibili e gli esiti delle stesse in relazione alle questioni considerate rilevanti, i processi di monitoraggio e valutazione debbono essere prevalentemente indirizzati a tenere sotto controllo le seconde (anche nel caso che esse non siano state sollevate in sede di PS ma si siano imposte all'attenzione dei protagonisti successivamente) mentre è tutto sommato secondario (salvo quanto si dirà successivamente) la dimensione di verifica della tenuta delle previsioni implicitamente o esplicitamente formulate in sede di PS. In altre è più semplici parole la valutazione di cui si ha bisogno non è la definizione *ex ante* di indicatori di successo e la loro misurazione in *itinere* ed *ex post* (tipica ad esempio dei programmi finanziati con i Fondi Strutturali europei) ma piuttosto un processo che continua a rimettere in discussione le ipotesi di base e la loro declinazione operativa contenuta nel PS.

Tanto più che – sempre a differenza dalla programmazione tradizionale – una delle caratteristiche specifiche della PS è la non esistenza e desiderabilità di un soggetto pianificatore. Anche se è sempre presente il rischio di dimenticarlo, i PS di nuova generazione sono PS delle città, non nel settore pubblico e tanto meno dei comuni capoluogo. Una delle ipotesi forti del movimento che ha dato origine – tra l'altro – alla Rete delle Città Strategiche è che solo dalla cooperazione tra una pluralità di soggetti possano nascere gli sviluppi necessari per un miglioramento della competitività delle nostre aree urbane.

Se questo ultimo punto appare sostanzialmente condiviso, non bisogna però nascondersi che vi sono differenti approcci - starei per dire "scuole di pensiero" – relativamente ai modi attraverso i quali tale cooperazione funziona.

Ad esempio vi è chi pensa che uno dei principali significati di un processo di PS sia quello di costruire ampie e solide coalizioni locali le quali, attraverso il loro accordo sulla definizione delle questioni rilevanti e delle linee di azione necessarie, possono di fatto garantire che i superiori livelli di governo si trovino confrontati con una voce unica e siano pertanto indotti ad effettuare le scelte di investimento condivise a livello locale. Da questo punto la messa in comune delle risorse tra i soggetti locali è

un ulteriore elemento in questo senso poiché rende più convenienti le scelte di investimento dei livelli superiori dal momento che esse servono ad innescare giochi a somma positiva.

All'estremo opposto vi è chi pensa – ma forse si tratta ancora di una minoranza se si guarda ai processi di costruzione dei PS – che

- (a) la natura necessariamente multi-livello delle politiche pubbliche di oggi e di domani (il fatto cioè che esse non “appartengono”, attraverso un qualche meccanismo di ripartizione delle competenze, ad un solo livello di governo) e
- (b) l'opportunità di sviluppare approcci integrati ai processi di sviluppo (in cui cioè vengono combinati sullo stesso territorio differenti interventi settoriali)

obbligano a ritenere che sia necessaria non solo l'estensione orizzontale delle coalizioni, attraverso l'inclusione di soggetti sia pubblici che privati, ad esempio, ma anche il loro sviluppo nella dimensione verticale. Di qui l'esigenza di coinvolgere nei processi di PS anche soggetti di dimensione e legittimazione sovra-locale (la provincia, le amministrazioni periferiche dello Stato, la regione, l'amministrazione centrale le agenzie tecniche a qualsiasi livello esse si trovino), non solo perché tali soggetti sono spesso titolari dei poteri, delle funzioni e delle risorse che è necessario integrare a livello territoriale, ma anche perché per questa strada è più facile prevenire la formazione di coalizioni collusive a livello locale (coalizioni cioè che trovano la loro sola ragion d'essere nell'interesse ad estrarre risorse dai livelli superiori e che pertanto tendono a sciogliersi rapidamente una volta concluso l'esercizio).

Questi due approcci appaiono entrambi pienamente legittimi e possono differentemente applicarsi a seconda delle caratteristiche dei contesti socio-politici, del precedente livello di sviluppo e delle dimensioni delle città. Essi però postulano, almeno in apparenza, differenti approcci all'intera problematica della PS e quindi anche al tema del monitoraggio e della valutazione.

Nel primo caso, infatti, il processo di PS dovrà costituire essenzialmente lo strumento per selezionare gli investimenti considerati essenziali per la competitività urbana, monitorare la capacità di tradurre tali progetti in decisioni e realizzazioni, valutare la loro capacità di affrontare con effi-

accia le questioni rilevanti. È importante notare che il monitoraggio dell'avanzamento e la valutazione degli effetti è in questa logica molto importante anche per assicurare la "tenuta" della coalizione locale attraverso il mantenimento degli impegni reciproci e l'effettiva condivisione delle risorse.

Nel secondo caso lo scopo principale dell'intero processo di PS diviene la capacità di costruire una pluralità di coalizioni (intersettoriali, multi-livello, pubblico/privato) e quindi il monitoraggio e la valutazione del piano strategico deve affrontare direttamente tale nodo interrogandosi sullo sviluppo delle reti di "governance", sulla capacità generativa dei processi innescati, sui meccanismi attraverso i quali tali reti possono essere istituzionalizzate (senza per questo venire proceduralizzate o burocratizzate).

In realtà a ben guardare le differenze tra i due approcci, almeno dal punto di vista che ci interessa in questa sede, sono più di forma che di sostanza. In entrambi i casi ciò che si vuole tenere sotto controllo è il governo (la "governance", come si usa ormai dire) delle aree urbane per capire se i processi di PS sono stati in grado di modificarla. Solo che nel primo caso vi è già a monte un'ipotesi su quale sia lo stato desiderabile (forti e coese coalizioni locali capaci di influenzare scelte esterne), mentre nel secondo vi è maggiore incertezza su quale sia l'assetto politico e istituzionale necessario, probabilmente si ritiene che esso non possa che essere "a geometria variabile", e pertanto si attribuisce al monitoraggio ed alla valutazione il ruolo di funzione di feed back, di meccanismo di adattamento continuo capace di trasformare il processo di PS da un processo scandito da fasi sequenziali (elaborazione, decisione, implementazione, valutazione) in un processo ricorsivo capace di auto-alimentarsi.

Questi scarni appunti vogliono esclusivamente servire ad aprire un dibattito su quali siano le ipotesi politico/istituzionali alla base dei processi di PS e, di conseguenza quale sia il ruolo attribuito alle funzioni di monitoraggio e di valutazione. Dall'indagine compiuta dalla ReCS appare in primo luogo come ci si sia posti il problema del monitoraggio e della valutazione spesso in una fase successiva all'innesco del processo di PS e questo obbliga a ricostruire *ex post* le premesse sulla base del quale progettare tali funzioni. Se lo schema interpretativo contenuto in queste poche pagine può servire a strutturare il dibattito esso avrà raggiunto il suo scopo. In conclusione però vorrei proporre ulteriori tre punti nella forma di asser-

zioni un po' apodittiche che a mio parere discendono dal ragionamento fatto prima, ma che vale la pena di esplicitare al fine di verificarne la condivisione di massima e trarne, eventualmente, le conseguenze operative. La prima è di ordine più generale. In sostanza quanto abbiamo detto è che l'ipotesi implicitamente ed esplicitamente alla base dei processi di PS è che la costruzione di coalizioni ampie e coese sia in grado di innescare i processi necessari a migliorare la competitività delle città. Ciò nasce da una assunzione di natura più generale che può essere espressa nel modo seguente: *il PS è essenzialmente un intervento diretto e intenzionale sui processi di costruzione delle decisioni relative alla provvista di beni collettivi; è pertanto del tutto naturale che la sua efficacia possa in definitiva essere misurata a partire dalla modifica dei processi stessi.* Il che equivale a dire che *la modifica dei processi (e delle istituzioni) di governo urbano è il vero risultato atteso del PS.*

La seconda asserzione è la seguente: *la vera differenza tra i due approcci sopra illustrati risiede soprattutto nelle ipotesi (e nelle scelte) relative alla "regia" dei processi.* Nel primo caso (costruzione di una forte coalizione locale) si ipotizza che tale regia debba e possa essere collettiva, e cioè che, a prescindere dai meccanismi di innesco della dinamica, essa possa essere controllata e verificata attraverso un'assunzione di responsabilità reciproca da parte di una pluralità di soggetti (probabilmente non amplissima) che si trovano in una situazione sostanzialmente paritaria. Nel secondo caso (necessità di costruire una pluralità di coalizioni a geometria variabile) la stessa ipotesi non appare realistica e pertanto il ruolo di regia (anche qui, a prescindere dall'innesco) deve essere attribuito a un soggetto specifico che si trovi almeno in parte in posizione di autonomia rispetto a tutte le parti interessate.

La terza asserzione riguarda infine direttamente la titolarità delle funzioni di monitoraggio e valutazione. Il dibattito relativo all'opportunità di tenere legate tali funzioni al soggetto che gestisce il PS (spesso la segreteria del PS) oppure di affidarle ad un soggetto esterno e indipendente tende ad oscurare l'aspetto veramente essenziale della questione. Esso può essere espresso nel modo seguente: *il presidio dei processi di monitoraggio e valutazione implica delle capacità professionali specifiche che non possono essere date per scontate, che possiedono capacità relative all'uso di metodi e tecniche di analisi proprie delle scelte politiche e sociali e che non possono essere date una volta per tutte attraverso la predisposizione di*

una griglia di indicatori uniforme. Se da un lato ciò sdrammatizza la questione dell'indipendenza del valutatore, dall'altro la scarsità nel nostro paese di tali capacità professionali pone l'esigenza di procurarsele sul mercato o, più probabilmente, di costruirle attraverso uno sforzo specifico da fare possibilmente nella fase precoce del processo.

2. L'analisi delle esperienze delle città della Rete delle Città Strategiche in materia di monitoraggio e valutazione dei piani strategici

a cura di Turiddu Pugliese

con la collaborazione di Angela Salvato (Ufficio Piano strategico di Venezia)

Premessa

Per un approfondimento delle tematiche relative all'attività di monitoraggio dello stato di attuazione dei piani strategici e all'attività di valutazione degli impatti che la realizzazione delle politiche d'intervento previste dai piani comportano, comunemente ritenute poco conosciute e sperimentate, la Rete Città Strategiche - ReCS ha promosso una discussione nel merito e la messa a confronto delle esperienze fin qui maturate dalle sue associate, per poter derivarne dagli esiti *best practice* che possano costituire reale riferimento all'azione di quanti, in questa fase, si avvicinano al tema (si veda l'allegato A1).

In questo contesto, vengono presentate alcune considerazioni riassuntive.

Il questionario utilizzato per la raccolta delle informazioni, una ventina di domande una parte delle quali a struttura aperta, è stato costruito anche sulla base degli esiti del seminario di lavoro sul tema tenutosi a Venezia ancora nel maggio 2004 e delle discussioni successive sviluppate nelle riunioni della ReCS a La Spezia prima e a Firenze poi, ed è stato articolato in tre sezioni (si veda l'allegato A2):

1^a sezione

PARTE GENERALE mirata ad accertare se e in quali fase del processo di pianificazione strategica le città hanno previsto e promosso lo sviluppo di attività di monitoraggio e di valutazione; quale significato le stesse città attribuiscono

ai due concetti; quali siano le relazioni riconosciute tra queste attività e la normale prassi di programmazione e controllo di quanti si riconoscono nel piano;

2^a sezione

MONITORAGGIO (6 domande)

mirata, in particolare, ad indagare quale sia il soggetto responsabile del monitoraggio; quale tipo di monitoraggio le città sviluppano o si ripromettono di sviluppare; quali le risorse messe a disposizione ed, infine, quali siano i vantaggi e le criticità per quanti si propongono di portare avanti questa esperienza;

3^a sezione

VALUTAZIONE (9 domande)

mirata ad indagare quale sia il soggetto responsabile dell'attività, cosa realmente viene sottoposto a valutazione, quale il tipo di approccio utilizzato, quali siano gli strumenti tecnici utilizzati, quali siano gli indicatori assunti a riferimento, quali le risorse messe a disposizione ed, infine, anche in questo caso, quali i vantaggi e le criticità per quanti si propongono lo sviluppo di questa esperienza.

Considerazioni preliminari

1. Il questionario è stato inviato a tutte le 21 città che partecipano alla Rete ReCS.
Sono solo 12 però le città che hanno partecipato all'indagine², tra le quali le sei città promotrici dell'Associazione.
Questo è un primo limite oggettivo dell'indagine – i cui risultati non sono pertanto riferibili ad un quadro esaustivo delle esperienze in atto – che fa emergere la necessità di un ulteriore approfondimento d'analisi e la messa a verifica delle considerazioni riportate in questo documento.
2. Le risposte date dalle città ai quesiti posti dal questionario risultano fortemente condizionati da:

- la diversità tipologica dei processi di pianificazione strategica avviati dalle singole realtà.

Come hanno avuto modo di rimarcare Bruno Dente e Paolo Perulli nei loro scritti presenti in questo Quaderno, non esiste un modello unico di pianificazione strategica e, conseguentemente, non è possibile riportare ad un unico modello l'attività di monitoraggio e di valutazione dei piani.

- lo stato di avanzamento delle esperienze monitorate e valutate.
Il fare pianificazione strategica è una modalità di governo che ancora fatica a trovare affermazione e consenso. Manca ancora una cultura della pianificazione strategica. Spesso le città promuovono l'avvio dei processi di pianificazione strategica confidando di verificarne la validità e la fattibilità in corso d'opera e accettano preventivamente, con pragmatismo ed in modo opportunistico, i limiti propri di una attività in progress, rimandando l'avvio delle attività di monitoraggio e di valutazione a processo ultimato. Questo è, nei fatti, un errore metodologico che comporta la definizione a posteriori degli oggetti che si vogliono sottoporre a monitoraggio e valutazione.
- il livello di integrazione/processo della pratica quotidiana di programmazione del soggetto promotore con il processo di pianificazione strategica.
- la diversa caratterizzazione della struttura preposta alla formazione, implementazione e gestione del Piano strategico.

Torna utile pertanto, quando necessario, riferire le osservazioni alle risposte del questionario a due diverse famiglie di città: la prima composta da quelle che già dispongono di un qualsivoglia piano strategico e che già hanno attivato forme di monitoraggio e valutazione; la seconda, invece, composta dalle città che, ancora impegnate nella redazione del progetto di sviluppo, riportano nelle risposte date ai quesiti, propri pareri nel merito e manifestazioni di volontà la cui rilevanza non è ancora stata, o lo è stata solo limitatamente, messa a verifica;

² Cuneo (CN), Firenze (FI), La Spezia (SP), Jesi (JE), Pesaro (PE), Torino (TO), Trento (TN), Venezia (VE), Verona (VR), Bolzano (BZ), Barletta (BL), Caserta (CS).

3. risulta particolarmente significativa l'importanza attribuita dalle città che hanno partecipato all'indagine alle strutture preposte alla implementazione e gestione del Piano come titolari delle competenze in materia di monitoraggio e di valutazione. A dispetto della comune convinzione che le due attività raggiungano risultati migliori se realizzate da soggetti esterni al processo di piano, di sicura imparzialità, sembra che la *pragmaticità* prevalga sulla *scientificità*: la *pragmaticità* è dovuta alla necessità di un contenimento dei costi?, alla necessità di un sicuro controllo anche politico dei risultati e delle modalità di loro utilizzazione?). Il reale avvio di processi di monitoraggio e di valutazione è, nei fatti, condizionato dalla visibilità e autorevolezza dei processi di pianificazione strategica avviati e forse anche dai costi che l'operazione comporta e che spesso non risultano essere sostenibili dai soggetti promotori del Piano.
4. una volta convenuto che la valenza del fare pianificazione strategica sta nella capacità di favorire un miglioramento delle relazioni tra gli attori del sistema locale in modo che risulti più facile sviluppare progetti complessi per il conseguimento di obiettivi condivisi, trova convincente spiegazione l'attenzione posta, in fase di valutazione, ai cambiamenti della *governance locale* e, in particolare, alle modifiche che intervengono nella sua caratterizzazione;
Non risulta ancora sufficientemente chiaro però quali possano essere le metodologie più adatte da utilizzare per misurare questi cambiamenti. Forse varrebbe la pena di approfondire maggiormente il tema, magari a partire dalla individuazione di alcune esperienze di successo.
5. va infine segnalata come *contraddizione* la relativa discordanza rilevata tra le risposte date ai quesiti sul monitoraggio e le risposte ai quesiti sulla valutazione. Se una domanda va posta nel merito è quella se sia o meno possibile, come dichiarato da alcune città, una assenza di relazioni tra le due fasi del processo di pianificazione strategica.

L'analisi dei questionari pervenuti

PARTE PRIMA

La caratterizzazione dei processi messi in atto dalle Città che fanno pianificazione strategica

1. Domanda 1.1

In sede di piano strategico, è stato previsto un sistema formale di monitoraggio del suo avanzamento?

- Molte le città dichiarano di fare (FI, PS, TN e BZ) o si ripromettono di fare (CN, SP e VE) monitoraggio. Fanno eccezione JE, VR e BR che non hanno ancora previsto sistemi formali di monitoraggio, presumibilmente perché ancora in fase di costruzione del proprio piano, e TO che, sembra aver dedicato maggior tempo e risorse alla valutazione a posteriori dei processi attivati;
- Le motivazioni, le finalità che spingono le città a promuovere questa attività risultano essere generalmente le stesse e spesso, per contenuti, rimandano a principi di carattere generale (in qualche modo prevedibili):
 - monitorare le variazioni del sistema di *governance*;
 - monitorare stato di attuazione dei singoli progetti (politiche?);
 - monitorare per aggiornare in progress i contenuti del piano;
- per l'elaborazione formale dei sistemi di monitoraggio già operativi (PS, TN e BZ) e di quelli di prossima attivazione (CN, SP e VE) le città si sono avvalse di collaborazioni esterne, in genere degli stessi consulenti che hanno accompagnato e che ancora accompagnano la costruzione del piano e/o di rappresentanti delle Università locali;

2. Domanda 1.2

In sede di piano strategico, è stato previsto un sistema formale di valutazione?

La domanda trova esito positivo per le città che hanno da più lungo tempo avviato processi di pianificazione strategica. Solo FI, PS, TO e TN, tra queste hanno però realmente definito e portato a termine un processo di valutazione. Altrimenti, SP e VE si ripromettono di avviare il processo in un prossimo futuro, la seconda in parallelo con il reale avvio della fase di implementazione del piano.

Le altre città registrano un ritardo rispetto a questa problematica.

Stante le risposte date alla specifica domanda, le motivazioni che spingono le città ad avviare una valutazione dell'impatto del piano strategico sulla realtà locale fanno principalmente riferimento alla necessità di:

- disporre di una analisi della coerenza tra progetti;
- realizzare una analisi costi/benefici del processo di piano;
- poter procedere ad una revisione dei contenuti del piano;
- assicurare la visibilità dei risultati raggiunti;
- disporre di uno strumento che favorisca l'acquisizione del consenso.

Le risposte date al quesito sono però abbastanza generiche. Apparentemente questa genericità nasconde le difficoltà che le città incontrano nell'attivare reali ed efficaci attività di valutazione dell'impatto del piano, a dispetto della comune convinzione dell'opportunità e dell'utilità di prevedere comunque una valutazione degli interventi promossi, anche in assenza di un piano strategico.

Così come per il monitoraggio, anche per l'elaborazione formale dei sistemi di valutazione le città impegnate in questa attività hanno riconosciuto la validità dell'apporto di contributi esterni.

3. Domanda 1.3

Quale fase del processo di pianificazione strategica è stato impostato il sistema di monitoraggio e valutazione del Piano?

CN, FI, PS e TN dichiarano di aver progettato e definito i propri sistemi di monitoraggio e di valutazione fin dall'avvio del processo di pianificazione strategica. VE e BZ, invece, dichiarano di averli impostati in un secondo momento. VE in particolare, pur avendo studiato il problema, non ha ancora deciso quale sistema adottare e metter in pratica.

Particolare i comportamenti di La Spezia e di Torino che, pur avendo pensato alla valutazione fin dall'avvio del piano, non hanno ancora impostato un processo di monitoraggio.

4. Domanda 1.4

Per la vostra esperienza, quando si parla di monitoraggio e valutazione a cosa ci si riferisce?

Monitoraggio

Ben 10 sulle 12 città che hanno compilato il questionario dichiarano di

promuovere attività di monitoraggio soprattutto rapportando gli stessi alla analisi di una serie di indicatori di risultato capaci di descrivere e qualificare i processi di cambiamento in atto come effetto del piano strategico e allo stato di avanzamento di singole azioni e di interventi specifici.

Preso per buono l'impegno, l'attenzione si sposta su quali indicatori le stesse città mettono o si propongono di mettere sotto osservazione. Pochissime le informazioni disponibili nel merito.

Solo CN e VR si propongono preventivamente di monitorare lo stato di avanzamento del piano in funzione di una successiva valutazione dei suoi effetti sui processi di *governance* locale (sia come mutamento del numero e del tipo di attori coinvolti che di cambiamento dei luoghi dove le decisioni vengono assunte).

Valutazione

Le risposte a questa domanda fanno pensare soprattutto alla buona volontà di praticare al meglio i principi teorici della pianificazione strategica.

Tutte le città, in modo esplicito o meno, riferiscono il loro agire ad un insieme di principi teorici che sono diventati patrimonio comune. Termini come conseguimento della *vision* condivisa, promozione di processi di *partnership*, nuova *governance* locale e partecipazione sembrano essere oramai diventati/considerati il valore aggiunto del fare pianificazione strategica. In realtà, proprio questi aspetti del processo sono i più difficili da praticare e i più difficili da misurare. Appaiono perciò troppo facili le dichiarazioni di principio che esplicitano una volontà di valutazione della qualità dei processi di *governance* o del raggiungimento di una certa visione dell'assetto futuro della città. Una strada difficile da praticare e difficile da misurare senza rischiare una eccessiva discrezionalità (quante città si possono permettere di sviluppare, con continuità, le analisi prodotte per Torino?).

Una seconda considerazione nel merito delle risposte date a questo quesito non può non rilevare che tutte le opzioni offerte sono state considerate. Alcune città, soprattutto quelle che sono più in ritardo nel processo di costruzione del proprio piano rispondono affermativamente a diverse opzioni (addirittura a tutte nel caso di CN e VR) il cui sviluppo comporta percorsi diversi e alternativi.

Questo sembra dimostrare però la scarsa capacità di selezione degli obiettivi e forse la non consapevolezza della pesantezza/onerosità dei processi che le stesse intendono o si ripromettono di avviare.

Quale coerenza tra processi di monitoraggio e processi di valutazione ? Si riscontrano alcune contraddizioni nelle risposte date a questa domanda che mettono in evidenza la difficoltà di definire esattamente cosa si intende per monitoraggio e per valutazione. Non si capisce come alcune città presuppongano sia possibile fare valutazione senza un suo reale aggancio alla fase di monitoraggio.

Viene spontaneo domandarsi se sia possibile centrare il monitoraggio su un sistema di indicatori (che possono essere sia quantitativi che qualitativi) e sullo stato di avanzamento dei singoli progetti e poi voler fare valutazione dei cambiamenti intervenuti nella *governance* locale e nella conseguimento di una data vision che rispetto alle cose monitorate hanno poco in comune (vedi i casi di FI, JE, PS, TO e in qualche modo anche di VE).

5. Domanda 1.5

Alcuni attori del sistema locale dispongono di propri sistemi di monitoraggio e valutazione (in primis l'Amministrazione comunale ed ogni altra Amministrazione pubblica coinvolta nel processo di Piano). Quali forme di coordinamento sono state messe in atto per portare a coerenza le diverse esperienze?

La questione si è rivelata di un certo interesse.

Perché sempre più il fare pianificazione strategica è intesa come una attività ordinaria dei soggetti che condividono l'obiettivo, una attività ormai integrata per il governo della città. E pertanto azione conseguente il prevedere forme di coordinamento tra strumenti di controllo esistenti (che comunque vengono sviluppati anche in risposta a precise norme di legge). Una cosa è il riconoscimento del problema, altra cosa però è la messa in pratica della sua soluzione.

Vale la pena riprendere i casi più interessanti:

SP, PS, TN e VE si ripromettono e stanno praticando una vero coordinamento delle varie forme di valutazione delle pratiche di programmazione e controllo dell'attività amministrativa del soggetto promotore (il Comune). A La Spezia e a Pesaro, con le dovute differenze, addirittura è leggibile la stretta relazione esistente tra l'attività amministrativa ordinaria dell'ente locale e la pianificazione strategica.

I casi di Venezia e di Trento si differenziano dalle altre esperienze perché il primo considera esclusivamente l'attività di programmazione e controllo dell'Ente Comune; il secondo invece limita il riporto a coerenza degli strumenti di programmazione solo relativamente alle politiche sociali. Questo appare essere uno degli aspetti più importanti delle attività di monitoraggio e di valutazione che le città impegnate in processi di pianificazione strategica possono promuovere, anche a garanzia di reale successo delle loro iniziative mirate, è bene ricordarlo, a conseguire obiettivi condivisi in una situazione di risorse scarse.

PARTE SECONDA

L'attività di monitoraggio

La seconda parte del questionario analizza altri aspetti della attività di monitoraggio del processo di implementazione del Piano

6. Domanda 2.1

A quale soggetto è affidata l'attività di monitoraggio del Piano strategico?

7. Domanda 2.2

Se non ancora individuato il soggetto responsabile del monitoraggio, a chi si ritiene che dovrebbe essere affidata questa attività?

Sostanzialmente tutte le città convengono che l'attività di monitoraggio del Piano sia sviluppata dalla stessa struttura preposta al processo di implementazione e di gestione.

Solo Cuneo e Barletta, che peraltro sono ancora impegnate nella redazione del Piano, ipotizzano possibile che l'attività di monitoraggio venga sviluppata con la collaborazione di soggetti esterni, garanti di una certa imparzialità di valutazione.

8. Domanda 2.4

Quali risorse (umane e finanziarie) sono state messe a disposizione per l'attività di monitoraggio del piano strategico?

Considerando nell'insieme sia le città che già praticano attività di monitoraggio che le città che si propongono di farlo, è evidente l'intenzione delle stesse di attribuire i costi dell'operazione alle strutture preposte all'implementazione del Piano e alla sua gestione, opportunamente finanziate anche per questa funzione.

Solo Cuneo, rimarca che la collaborazione di consulenti esterni al monitoraggio dovrà essere finanziata con risorse ad hoc.

9. Domanda 2.3

Che tipo di monitoraggio è stato messo in funzione (o si prevede che lo sarà)?

Anche in questo caso si tratta solo di registrare le risposte date.

Tutte le città, sia quelle che già hanno il Piano che quelle che non lo hanno, dichiarano la caratterizzazione procedurale e finanziaria della propria attività di monitoraggio.

Costituiscono eccezione, Torino, che non si esprime nel merito e Pesaro e Venezia che non considerano la caratterizzazione finanziaria della loro attività di monitoraggio.

Per contro, ben 7 città dichiarano che il monitoraggio da loro avviato o in corso di avvio analizza anche la dimensione fisica degli interventi promossi per l'implementazione del Piano. Questo fa pensare possibile una verifica puntuale degli effetti fisici degli interventi promossi con l'implementazione del piano, sicuramente la dimensione più fattibile della attività di monitoraggio ma anche la più costosa in termini di tempo e di impegno (p.e. a Venezia è stata approntata una Carta delle trasformazioni urbane che osserva lo sviluppo di interventi strategici sul territorio. Il suo mantenimento richiede persone dedicate e il coinvolgimento di una rete di osservatori, anche esterni all'amministrazione) che costituiscono un costo fisso).

10. Domanda 2.5

Quali ritenete essere le principali opportunità e i maggiori vantaggi derivanti dall'attività di monitoraggio dei processi di pianificazione strategica?

Alla domanda, le città hanno dato risposte varie che nell'insieme però fanno risaltare come l'attività di monitoraggio debba essere intesa come una fase propria del processo di implementazione del piano e non una cosa a parte.

Tutte le città contano di derivare dagli esiti del monitoraggio informazioni utili per un aggiornamento in *itinere* degli indirizzi assunti e una evidenziazione dei condizionamenti che limitano la realizzazione dei singoli interventi promossi rendendo possibile così l'intervento per un loro superamento.

Ritengo comunque importante la posizione di Venezia (che credo però essere sottointesa anche dalle altre città) che intende il monitoraggio

come strumento per far emergere i vantaggi del fare pianificazione strategica, come strumento cioè che favorisce il coinvolgimento e la fidelizzazione degli attori del sistema locale coinvolti (sia pubblici che privati).

11. Domanda 2.6

E quali le maggiori criticità?

Le risposte esplicitano anche quei limiti dell'attività di monitoraggio non emersi nelle risposte precedenti e rimandano, principalmente

CN e FI alla difficoltà di definire una corretta metodologia d'analisi;

FI, SP, VE, TN, BZ alla difficoltà di definire indicatori di sintesi, anche di tipo qualitativo, la cui osservazione consenta il monitoraggio degli effetti del piano;

Non mancano però altre riflessioni che mi sembrano di particolare significato:

- a. Jesi, ma in qualche modo anche Verona, teme fortemente il rischio che la attività di monitoraggio possa, nel tempo, trasformarsi in mera operazione tecnica incapace di alimentare quella riflessione permanente sul futuro della città che è il vero valore aggiunto del fare pianificazione strategica;
- b. Cuneo, invece, teme i costi finanziari della attività di monitoraggio ritenendo che alla lunga pesino sui costi del fare pianificazione strategica;
- c. Pesaro, ancora, richiama la difficoltà di portare a riflessione comune tutti i *project leader* coinvolti nell'implementazione del piano;
- d. Caserta, curiosamente, lamenta l'assenza di software per la gestione dell'attività di monitoraggio entrando così nel merito di quali siano gli strumenti utilizzabili per sviluppare una efficace attività di monitoraggio.

PARTE TERZA

L'attività di valutazione

12. Domanda 3.1

A quale soggetto è affidata l'attività di valutazione del Piano strategico?

13. Domanda 3.2

Se non ancora individuato il soggetto responsabile della valutazione, a chi si ritie-

ne che dovrebbe essere affidata questa attività?

Attualmente risultano essere soprattutto le strutture preposte all'implementazione del piano le titolari della competenza relativa alla valutazione dei suoi effetti. Una competenza già esercitata dalle strutture dedicate delle città di FI, TO, TN, VE, VR e BZ ma di prossima assegnazione anche nei casi delle città di SP, VR e Barletta, che rimarca il ruolo pesante svolto dagli Uffici di piano in tutte le fasi del processo di pianificazione strategica.

La titolarità della competenza autorizza le stesse strutture del piano ad avvalersi o meno di propri consulenti a supporto dell'attività di valutazione. Da questo punto di vista, il caso di Torino può costituire un riferimento. Per la valutazione degli effetti del proprio piano, l'Associazione Torino Internazionale ha affidato a consulenti esterni sia la valutazione del piano come strumento di governance sia la valutazione dei cambiamenti intervenuti nella società con gli obiettivi del piano (analisi di singoli aspetti).

Solo Cuneo, Jesi e Caserta, tra le città che non hanno ancora delegato questa funzione, ipotizzano possibile, in futuro, il coinvolgimento nella attività di valutazione di un soggetto esterno e autonomo dal cosiddetto Ufficio di piano.

Diversamente, una modalità del tutto particolare di valutazione è stata adottata da Pesaro. In questo caso, con un preciso riferimento a quello che è stato l'indicatore che si è proposta di porre sotto osservazione, la valutazione degli effetti del piano è stata affidata ad un insieme composto sia dai *project leader*, dagli organi elettivi del Comune, da expertise esterni e da una unità tecnico scientifica appositamente costituita.

Dobbiamo ammettere che il processo di monitoraggio e di valutazione adottato da questa città è quello che maggiormente convince perché parla di cose concrete, effettivamente misurabili.

In qualche modo il processo adottato da Pesaro è simile a quello di Trento anche se in questo caso l'attività è riferita alle sole politiche di sviluppo di carattere sociale e non a tutte quelle previste dal Piano.

14. Domanda 3.3

Nel vostro caso specifico, quale aspetto del piano strategico ritenete opportuno valutare prioritariamente

In questo caso, le risposte al quesito sono risultate essere sufficiente-

mente omogenee. La gran parte delle città ha dichiarato di fare/voler fare valutazione degli effetti del Piano sulla realtà locale soprattutto per:

- misurare l'efficacia del piano tutte meno CN, VE e VR
in termini di miglioramento della città
 - per misurare la miglior/maggior governabilità tutte meno TN e BZ
della città intesa come capacità di coinvolgere
più attori del sistema locale nella definizione
e nell'implementazione del Piano
 - considerare le modalità di gestione del Piano CN, FI, VE, VR, BA e CA
verificare l'attualità degli obiettivi posti FI, TO, TN, VE, VR e CA
- Le due priorità sembrano essere valutazione dell'efficacia del Piano e cambiamenti intervenuti nella governance locale.

15. Domanda 3.4

Nel vostro contesto, quali strumenti tecnici e metodologici sono utilizzati (o si prevede che lo saranno) per l'attività di valutazione dei processi di pianificazione strategica?

In modo molto pragmatico, TO e VE tra le città indagate ritengono che un risultato soddisfacente della valutazione degli effetti del piano sia conseguibile attivando contemporaneamente più modalità d'analisi: interviste ad interlocutori privilegiati, analisi di settore e/o mirate ad esplodere una particolare tematica e predisposizione di specifiche schede progetto.

Altre invece contano di selezionare e mantenere sotto osservazione e valutazione un set di indicatori (JE, TN e BZ).

Altre ancora presuppongono che una corretta valutazione degli effetti del Piano possa avvenire attraverso specifiche schede progetto TO, TN e BZ. Nel caso di PS, riferendo i risultati dei singoli progetti anche ad un specifico meta-obiettivo.

Barletta e Caserta non hanno risposto al quesito.

16. Domanda 3.5

Nel caso tra gli strumenti metodologici siano utilizzati degli indicatori, quali ritenete essere i più efficaci per la valutazione del piano strategico?

In questo caso, è opportuno segnalare che in coerenza con le risposte date ad altre domande, le città di CN, FI, TO, VR, BA e CA non forniscono risposte al quesito.

Le altre città danno una propria risposta senza però esplicitare realmente

la natura e una definizione degli indicatori, pur richiamandone le finalità: SP rimanda alla valutazione di singoli progetti, Jesi e TN li riferiscono alla *governance*.

Forse più chiare le risposte date da PS e TN che legano la loro esperienza alla definizione di meta-obiettivi che dimostrano di considerare concreti e pertanto misurabili.

17. Domanda 3.6

A vostro parere, per valutare la qualità della partecipazione (in termini di involvement o di commitment) degli attori nei processi promossi da un piano strategico, sono più appropriati metodi e tecniche di tipo qualitativo o quantitativo?

La quasi totalità delle città dichiara che la migliore modalità di valutazione sia quella che si propone di utilizzare metodi e tecniche di carattere qualitativo.

Solo Bolzano dichiara di volersi affidare anche a indicatori di carattere quantitativo, anche se non avendo ancora avviato l'intero processo la risposta può essere interpretata come manifestazione di principio, da sottoporre a verifica di fattibilità

18. Domanda 3.7

Quali risorse (umane e finanziarie) sono state messe a disposizione per l'attività di valutazione del piano strategico?

Ancora una volta è la struttura preposta alla gestione del Piano quella incaricata dello sviluppo della funzione. Questo vale soprattutto nel caso di esperienze già avviate quali quelle di FI, SP, PS, TO e VE anche se nel caso di PS si ipotizza che il processo coinvolga anche soggetti esterni, principalmente interlocutori privilegiati.

Per contro, TN e BZ dichiarano di credere fattibile il coinvolgimento delle strutture amministrative del promotore pubblico del Piano (parlano esplicitamente di dirigenti comunali e di responsabili di area).

Cuneo e JE non hanno ancora deciso nel merito. La seconda prevede comunque la costituzione di una struttura che coinvolga nella valutazione del Piano anche gli attori del sistema locale.

19. Domanda 3.8

Quali ritenete essere le principali opportunità e i maggiori vantaggi derivanti dall'attività di valutazione dei processi di pianificazione strategica?

In modo più che convinto, la gran parte delle città indagate ritengono che

la valutazione favorisca in particolare

- la possibilità di disporre informazioni sufficienti per considerare possibili correzioni e miglioramenti in *itinere* dei processi di sviluppo avviati (anche attraverso una analisi dei costi/benefici del fare pianificazione strategica);
- la possibilità di valutare l'impatto delle politiche promosse dal piano sulla governance locale;

Ritengo però che le risposte più significative al quesito siano offerte da quelle città che individuano nella valutazione:

- uno strumento di supporto alla gestione del piano, utile peraltro a mantener viva la tensione degli attori del sistema locale coinvolti nel processo di pianificazione strategica (CN, SP, FI, PS, TO, TN e BA);
- uno strumento che rafforza la credibilità del processo e l'affidabilità dell'Amministrazione pubblica che ne è il promotore (CN, SP, JE, VE, TN e BA);

20. Domanda 3.9

E quali le maggiori criticità?

Parte delle città individuano come criticità una serie di aspetti riferibili alla metodologia con la quale viene sviluppata l'attività di valutazione: in primis, rilevano la difficoltà di individuare indicatori adatti alla bisogna, misurabili e di carattere qualitativo e il rischio di una eccessiva burocratizzazione delle procedure che vengono adottate (CN, PS, TO, TN, VR, CS); In secondo ordine, ma in modo non meno significativo, risaltano tra le criticità la difficoltà che hanno le città di interpretare la complessità del piano strategico e, di conseguenza, la difficoltà di attribuire i cambiamenti che comunque avvengono nella realtà all'esistenza di un piano strategico.

Un peso rilevante tra le criticità è assunto anche dalla difficoltà delle città di considerare la valutazione del piano come parte integrante del fare pianificazione strategica e non solo come una attività burocratica da realizzare a posteriori (CN, JE, TN e VE).

Non mancano però anche risposte particolari come la difficoltà di procedere alla valutazione di politiche che comportano cambiamenti di carattere qualitativo nel medio lungo periodo, magari in contraddittorio con la generale necessità delle pubbliche amministrazioni di misurarsi sul breve periodo (FI e VR); o la difficoltà di disporre di valutatori indipendenti e obiettivi (CN).

3. Griglia metodologica per l'inquadramento dei piani strategici

a cura di Paolo Perulli

Premessa

Il presente documento ha un fine molto pratico: intende dirigere l'azione dei soggetti, a vario titolo impegnati nella pianificazione strategica delle città (sindaci, direttori generali, amministratori locali, *stakeholders*, esperti, semplici cittadini), che vogliano posizionare la propria città nel campo della pianificazione strategica valutandone l'esperienza in corso rispetto a *standard* di riferimento più generali tratti dalle esperienze internazionali e dalla letteratura scientifica. Trattandosi di una cornice di pratiche ancora in formazione, gli *standard* sono essi stessi ancora da definire: di qui l'esigenza di una "griglia metodologica" di inquadramento, semplice ma duttile, per i soggetti della politica locale.

I soggetti impegnati nella pianificazione strategica dovranno avvicinarsi alla presente griglia metodologica consapevoli di alcune caratteristiche dell'azione di cui sono partecipi o in cui intendono entrare. Esse sono principalmente le seguenti:

- i. La pianificazione strategica della città cerca di individuare e risolvere le questioni controverse (*issues*) prima di fissare gli obiettivi (*goals*);
- ii essa evita di estrapolare in modo lineare da trends correnti o passati (come in genere faceva la "vecchia" programmazione degli anni del dopoguerra) ma tende a introdurre novità, discontinuità, effetti di apprendimento, retroazioni;
- iii essa definisce corsi di azioni possibili e varie opzioni aperte e cerca di "costruire" tali azioni, anziché fissare uno stato futuro desiderabile e di lì retroagire sul presente;
- iv infine essa non è un corpo unitario di concetti e procedure, ma un campo di esperimenti: pertanto non esiste un "modello unico" di pianificazione strategica da applicare, ma una varietà di vie da esplorare.

Pianificazione strategica: l'innescò

Quando una città decide di avviare la pianificazione strategica? Anche se il campo degli esperimenti è vasto, essi si possono ricondurre ad alcune principali costanti:

a. Reazioni a fasi di declino urbano.

I classici casi di città inglesi, come Glasgow e Birmingham, sono noti. Qui la crisi di interi settori di base dell'economia ha messo in ginocchio l'intera comunità. Le crisi hanno favorito il formarsi di una coalizione di attori disposti a mettersi in gioco per inventare una nuova vocazione della città.

b. Allargamento dei confini territoriali.

In questo caso le città, per crescere di influenza e di rango, hanno necessità di darsi strategie e ruoli che non sono limitati all'ambito circoscritto del comune, ma richiedono ampie alleanze intercomunali. I casi della Comunità Urbana di Lione, o della Conferenza Regionale di Stoccarda sono di questo tipo. Si tratta di nuove agglomerazioni rese possibili dalla pianificazione strategica.

c. Municipalismo e regolazione tra livelli di governo.

In questi casi si ricercano forme di accordo tra livello della città, della regione, dello stato per fare politiche congiunte anziché conflittuali. Un caso emblematico è quello di Barcellona, in cui il municipalismo catalano ha giocato un ruolo fondamentale. Diverso e altrettanto interessante è il caso dei *contrats de ville* francesi che hanno stabilito un miglior raccordo contrattuale tra stato e città sulle principali "poste" in gioco nelle città francesi.

d. Attrazione di investimenti e aumento della competitività territoriale.

I casi sono quelli di città che hanno avviato politiche di marketing territoriale che hanno "accompagnato" la pianificazione strategica. Tra i casi più noti quelli di piccole e medie città alla ricerca di un vantaggio competitivo come Rennes, in cui agiscono importanti agenzie di sviluppo locale per l'attrazione di imprese che cercano efficienza e assets territoriali strategici. In Italia il caso di Torino (Torino Internazionale, ITP e Olimpiadi 2006) è da segnalare.

Indicatori di input

La pianificazione strategica richiede un forte impegno per essere avviata. E' uno sforzo volontaristico che presuppone una volontà, manifestata da chi guida la città e dalle diverse espressioni della società civile, dell'economia, del mondo associativo. Anche se la pianificazione strategica è un processo di interazione e quindi il suo esito non è predeterminabile, essa presuppone un investimento sul futuro, un' "anticipazione". A questa anticipazione è dedicata in effetti la "costruzione della visione" della città che accompagna la prima fase della pianificazione strategica.

Per questo scopo opportuni indicatori di input saranno:

- a. le risorse materiali e immateriali investite nella pianificazione strategica: in primo luogo le risorse economiche misurate dall'investimento diretto del Comune, di altri attori locali, di fonte statale o regionale. La diretta esposizione del Comune e degli attori locali esprime un valore diverso rispetto al caso di un contributo statale o europeo che avvia il processo, e che potrebbe incitare alla pianificazione strategica senza che ne esistano appieno i presupposti. Un caso di insuccesso di questo tipo è quello del piano strategico di Berlino, la cui promozione da parte dell'Unione europea non si è tradotta in un forte network di attori locali protagonisti. Riflessioni si impongono al proposito rispetto al caso delle città del Mezzogiorno d'Italia.
- b. le risorse di leadership, misurate dalla promozione del piano da parte del sindaco, dalla sua diretta partecipazione all'avvio e alla costruzione dei tavoli, dalla presenza di figure (come il direttore generale del Comune) con un ruolo di coordinamento, dal coinvolgimento della giunta e del consiglio comunale, dalla presenza ai tavoli dei principali attori collettivi e associativi.
- c. le risorse di legittimazione che derivano dalla partecipazione al processo di pianificazione strategica da parte della città intesa come attore collettivo: un buon misuratore è quindi l'avvio di fori e di arene deliberative cui partecipino al massimo livello i principali portatori di interesse (stakeholders).

- d. le risorse cognitive messe a disposizione del processo: risorse essenziali per la pianificazione strategica che richiede una base di conoscenza della città (la fase “diagnostica”) che è spesso assente all’inizio del percorso. In questo senso la creazione di un centro di raccolta e di elaborazione di dati sensibili (su aspetti socio-economici, territoriali, di capitale sociale etc.) è un passaggio importante. Per misurare queste risorse, l’utilizzo di expertise e di consulenza qualificata (come a Torino, Spezia, Pesaro, Verona), la mobilitazione delle università locali (come a Trento e Firenze), percorsi di formazione per i dirigenti del settore pubblico allargato (Comune, utilities, etc.) sono alcuni indizi misurabili.

Indicatori di output

L’output della pianificazione strategica è definito come l’insieme dei risultati che sono conseguiti dalla città come esito del percorso di pianificazione seguito.

Un esito di questo tipo è, come si è detto, solo eventuale e non pre-determinabile, in quanto esso è il frutto del gioco interattivo tra gli attori e non di una astratta “decisione”.

I risultati principali possono essere controllati e misurati per fasi, corrispondenti in particolare a:

- a. un “diagnostico”, espresso di norma da un documento del tipo **SWOT Analysis**, o da altre forme di rappresentazione dei problemi di partenza e delle questioni controverse (issues strategiche) della città in chiave di pianificazione strategica.
- b. un “documento di visione”, che raccoglie in forma ragionata le costruzioni condivise di scenari, assi strategici, azioni future elaborate nel corso del processo.
- c. un “parco progetti”, che raccoglie in forma di schede progettuali (indicando aspetti operativi, tempistica, risorse) le principali indicazioni di policy emerse nelle varie fasi del processo.
- d. una “struttura di implementazione”, che corrisponde alla fase di avvio della operatività del piano strategico mediante la creazione di un ufficio interno al Comune, o di un’agenzia di sviluppo, o di una fondazio-

ne di scopo, o di un'associazione tra attori pubblici e privati, o di un Urban center etc., a seconda del tipo di scelta e della maturazione determinatasi nella coalizione degli attori che sostiene il piano strategico.

Indicatori di processo

Durante la pianificazione strategica cambiano i parametri di riferimento. Nella grande varietà di esperienze, emerge come cruciale la tempistica del processo.

La durata e le fasi sono un primo elemento da tenere sotto controllo. Spesso le città sono troppo immerse nel "ciclo breve" politico-elettorale per mantenere l'attenzione su visioni e progetti di medio-lungo termine. E' per ciò essenziale misurare la durata del processo, distinguerne le fasi, e rendere esplicito il passaggio seguito dalle esperienze più prolungate (come quella di Barcellona) tra diversi piani strategici (in quel caso si sono succeduti il 1°, 2°, 3° piano strategico). In questi casi si realizza sia una manutenzione del piano, sia a volte una selezione o un parziale cambiamento dei suoi obiettivi.

Ad esempio, da piani strategici prevalentemente urbani si passa a piani strategici metropolitani. Da piani strategici orientati alla competitività economica si passa a piani strategici più attenti alla coesione sociale, etc. Altro indicatore di processo è relativo agli attori partecipanti ai tavoli. Numero e tipologia degli attori, distinti per fase, sono utili indicatori per valutare il processo.

In particolare sarà da tener monitorata la presenza di attori pubblici e di attori privati, la cui adesione ai tavoli è necessaria ma soggetta a fluttuazioni e a variabili calcoli di convenienza.

Altra dimensione utile da monitorare è la presenza ai tavoli di attori locali e di attori extra-locali (come la regione, lo stato, imprese extra-locali, soggetti come l'Unione europea, organismi internazionali come l'Unesco o l'OCSE) che possono entrare in campo intorno a progetti in fase sia di ideazione che di attuazione (esempio: enti come le Ferrovie, diversi ministeri, imprese di telecomunicazioni etc. hanno giocato un ruolo importante ai tavoli di piani strategici come quello di Barcellona e di Lione). Infine un utile indicatore di processo è la registrazione dei conflitti insorti nel suo corso, delle criticità e delle negoziazioni intervenute.

Reticolo organizzativo

Quale tipo di relazioni stabili si sviluppano nel corso della pianificazione strategica tra gli attori del processo, è uno dei punti-chiave da indagare. Infatti la pianificazione strategica è vista da un certo punto di vista essenzialmente come la costruzione di una rete di attori più ancora che come la definizione di una strategia. La rete degli attori è la conseguenza, o l'esito, della pianificazione strategica: ma forse è una condizione di successo del piano, il suo essenziale ma vitale "sotto-prodotto". La costruzione di una rete stabile permette infatti di far cooperare attori che normalmente non cooperano o perfino confliggono tra loro.

A proposito di rete degli attori, si distingue tra Policy Network e Issue Network.

Il Policy Network ha natura di rete stabile tra attori che condividono il disegno di una policy e la sua successiva implementazione. Si tratta di casi maturi e a più elevata cooperazione.

L'Issue Network è il caso di una rete che si forma intorno a una singola "questione controversa" (issue): è meno stabile e maggiormente occasionale, anche se può essere funzionale alla soluzione della singola issue.

Altro caso è quello in cui non si forma nessun network di attori: esso si verifica allorché le posizioni restano lontane o perfino contrapposte, la città si divide, i portatori di interessi non cooperano. La città divisa corrisponde a una tipica situazione di mancanza di cultura condivisa: ad es. per forti cleavages ideologici o fratture nella rappresentanza degli interessi, o per conflitti etnici etc. In questi casi si registra un insuccesso della pianificazione strategica.

Partecipazione

La pianificazione strategica è un processo di "democrazia deliberativa". Essa affianca le istituzioni rappresentative elettive attraverso un coinvolgimento più ampio di attori collettivi, pubblici e privati, nelle decisioni fondamentali sul futuro della città. Ciò non toglie che il ruolo di gestione resti affidato agli organi della democrazia rappresentativa e alle amministrazioni pubbliche.

Si tratta a questo scopo di coinvolgere organizzazioni dei cittadini e degli interessi: i primi, essenziali nelle espressioni della società civile; i secondi, ingredienti della società economica. Naturalmente perché ciò avvenga, sono necessari sforzi organizzativi e occorre che siano sviluppati

incentivi alla partecipazione. L'obiettivo, non facile, è di avere sia interessi forti che interessi deboli entro il processo.

Opportuni indicatori per monitorare la situazione del processo partecipativo possono essere:

- la partecipazione, costantemente monitorata, dei cittadini e delle loro associazioni ai fori e arene del piano strategico
- la creazione di un sito del piano strategico e il monitoraggio dei contatti che si realizzano, la partecipazione a forum virtuali etc.
- la presenza di arene deliberative misurate dalla intensità e qualità delle discussioni pubbliche sulla pianificazione strategica (tavoli, consulte)
- la esperienza di eventuali sondaggi, surveys e referendum su questioni urbane strategiche (referendum sul modello di quanto fatto a Monaco a proposito dell'altezza delle torri da edificare sulle aree dismesse Siemens, che ha portato a una revisione del progetto iniziale).

Influenza sulle politiche

La pianificazione strategica non dovrebbe restare un esperimento laterale rispetto alle politiche ordinarie del Comune e della città. Il rischio che ciò avvenga è però ben presente: in questo caso il piano strategico stesso perderebbe di efficacia, mentre le politiche ordinarie (dei diversi assessorati, delle istituzioni, delle associazioni degli interessi etc.) continuerebbero sulle proprie strade.

A evitare questo rischio può concorrere una misurazione dell'efficacia e dell'efficienza connesse all'adozione del metodo della pianificazione strategica.

A tal fine può essere realizzata:

- la misurazione di risultati del processo partecipativo in termini di efficacia e di efficienza, come il migliore accesso a uffici (Urban Center, uffici comunali competenti), o la realizzazione di un accorciamento del processo decisionale
- la individuazione di "poste in gioco" che la pianificazione strategica ha contribuito ad affrontare (come un processo decisionale urbano, una scelta localizzativa complessa, l'avvio di nuovi progetti, etc.)
- la presenza o meno di conflitti relativi alla presa di decisioni nelle sedi rappresentative (Consiglio comunale, Giunta) rispetto a quelle deliberative.

Rapporto con le politiche ordinarie

Una griglia di analisi delle politiche pubbliche dovrebbe essere predisposta per verificare se e come le politiche ordinarie siano coerenti e “informate” rispetto alle indicazioni emerse dalla pianificazione strategica. Occorre anche evitare duplicazioni di organismi (es. fori del Piano strategico e di Agenda 21 che discutono delle stesse cose) o dissonanze tra organismi (es. la commissione cultura del Comune che ignora o contraddice ciò che il piano strategico sta elaborando in materia di scelte culturali).

In linea di massima la griglia dovrà tenere sotto controllo le seguenti politiche:

- urbanistiche (rapporti tra pianificazione strategica e piano regolatore)
- ambientali (rapporto tra pianificazione strategica e Agenda 21)
- di bilancio (compresa la possibilità che il bilancio del Comune includa alcuni progetti del piano strategico)
- di welfare (anche nel raccordo con gli enti del terzo settore che ricevono finanziamenti pubblici)
- infrastrutturali e della mobilità (raccordo con piani di coordinamento nazionali, regionali e provinciali)
- delle public utilities (strategie delle aziende municipali)
- della cultura (spesso sono presenti Fondazioni e altri attori a partecipazione pubblica e privata)
- della ricerca, università e innovazione (il settore pubblico ha qui un ruolo centrale e insieme di raccordo con il mondo delle imprese private).

Rapporto con le politiche sovra-locali

Il piano strategico della città non può essere isolato dalle politiche sovra-locali (regionali, nazionali, europee). Un buon set di indicatori della “governance multi-livello” può avere l’articolazione seguente:

- piano strategico e dimensione metropolitana. Alcuni piani strategici sono metropolitani, altri aspirano ad esserlo. In Italia la dimensione metropolitana indicata dalla legge 142/90 e dalla riforma del titolo V non ha trovato attuazione. I piani strategici metropolitani potrebbero esserne un ottimo “equivalente funzionale”, su base di cooperazione volontaria intercomunale. L’adesione dei comuni dell’area metropolita-

na è però condizione necessaria ma non sufficiente. Accanto ad essa, vanno individuate alcune politiche metropolitane da implementare (es. mobilità, immigrazione, ambiente).

- piano strategico e politiche regionali. Specie nel caso di città capoluogo di regione, esiste tensione tra i due livelli della Città e della Regione. Importante è, come nei casi di Barcellona, che la Regione sia portata ai tavoli del piano strategico e che possa, come è successo anche in Italia in alcuni casi (tra cui quello della regione Marche), alla fine firmare il piano stesso (nello specifico, si tratta del Piano strategico di Pesaro).

Un indicatore più sofisticato dovrebbe prevedere una “lettura comparata”, condotta da un gruppo di esperti indipendenti, delle indicazioni delle principali politiche regionali (es.: sanità, territorio, ambiente) in rapporto agli assi individuati dal piano strategico della Città.

- piano strategico e politiche nazionali. In Italia non è chiaro se la recente promozione (dicembre 2004) da parte del CIPE di piani strategici urbani nelle regioni del Mezzogiorno si configuri come una politica nazionale di sostegno alla pianificazione strategica, che sarebbe del resto poco augurabile. Infatti le politiche nazionali devono intervenire con cautela in termini di sostegni finanziari, per evitare i ben noti effetti perversi (proliferazione di esperienze senza solide basi e capacità progettuali, frammentazione, semplice dispersione di risorse pubbliche) già sperimentati nelle passate politiche per il Mezzogiorno. Il “centro” (in particolare il Ministero dell’Economia, ma non solo) dovrebbe piuttosto fornire risorse conoscitive e di expertise, e favorire il coordinamento tra le politiche nazionali e le politiche delle città, ad esempio seguendo il modello francese dei contatti tra Stato e Città (Contrats de Ville).
- Discorso analogo va fatto per il raccordo tra piani strategici e politiche europee. In questo campo si raccomanda alle città impegnate nella pianificazione strategica che un raccordo sia organizzato con le rappresentanze delle città italiane in Europa, in particolare con ANCI-IDEALI a Bruxelles.

Governance

La governance, pur non avendo una definizione univoca, si può ricondurre alle modalità di azione pubblica basate sul coordinamento e sull'integrazione piuttosto che sul governo per atti unilaterali e sull'uso dell'autorità.

Il piano strategico diventa uno strumento di governance sui temi più rilevanti del futuro della Città, se e quando permette:

- a. di sviluppare e di migliorare il dialogo tra attori istituzionali.
- b. di infittire la cooperazione tra pubblico e privato.

In questo senso è utile tenere sotto osservazione variabili come la frequenza e la sistematicità delle cooperazioni pubblico-pubblico e pubblico-privato che si realizzano nel corso del piano strategico. Un confronto tra l'intensità della cooperazione inter-istituzionale e inter-organizzativa nella fase caratterizzata dal piano strategico e nelle fasi precedenti senza piano strategico sembra un utile strumento per misurare alcuni esiti del piano.

Sarebbe inoltre importante capire se gli attori partecipanti hanno trovato nel piano strategico una forma di "soddisfazione" dei loro bisogni di interazione, che produce frutti anche in campi diversi e in ambiti di cooperazione non direttamente riconducibili al piano strategico in quanto tale.

Tra i piani strategici classici, questa dimensione di effetti di **spill-over** (cioè di ricadute positive del piano strategico sui rapporti tra gli attori anche al di fuori del piano stesso) è stata riscontrata da ricerche effettuate sia Barcellona che a Lione. In Italia diverse esperienze, tra quelle che fanno parte della Rete delle città strategiche, sembrano analizzabili sotto questo profilo.

Formazione del personale di governo.

La pianificazione strategica concorre alla formazione della classe dirigente locale nell'economia, nella società e nel governo. Infatti, tra gli effetti (non previsti) dei piani strategici classici vi è stata la preparazione di un nuovo "quadro dirigente" della città in grado di "parlare lo stesso linguaggio" in ambiti politici, amministrativi e funzionali diversi ed auto-

nomi (dalle camere di commercio alle associazioni, dagli enti strumentali alle public utilities). Questo effetto di coesione rafforza la città nella sua capacità di azione interna e anche di negoziazione esterna (con lo stato, altre città, con imprese esterne).

Una volta verificato che questo esito si è spesso realizzato, è ora possibile perseguirlo in modo “programmatico” attraverso:

una formazione alla pianificazione strategica dei gruppi dirigenti del Comune, delle aziende comunali e partecipate, delle utilities, che trovi nella pianificazione strategica una occasione di dialogo sistematico e di “scuola di governo”

una collaborazione tra attori pubblici e privati (università, associazioni, fondazioni, etc.) che possa concorrere alla creazione di strutture stabili di formazione e di scambio di informazioni.

La più esplicita finalizzazione del ruolo delle associazioni “dedicate” al piano strategico (ad es. in Italia Torino Internazionale, Firenze 2010 etc.) alla formazione del personale di governo locale.

La possibile utilizzazione, coordinata da parte della Recs, di strutture di alta formazione in questo campo presenti in alcune Università italiane (come ad es. la Fondazione Romagnosi-Scuola di Governo Locale di Pavia) allo scopo di infittire lo scambio di esperienze e di best practices e il dialogo tra le diverse città.

Possibili indicatori di queste attività saranno la realizzazione di esperienze formative, la partecipazione dei dirigenti ai corsi di alta formazione, la eventuale creazione di istituzioni ad hoc, la realizzazione di convenzioni con istituzioni di alta formazione, etc.

Valutazione e monitoraggio

Le città della pianificazione strategica producono risultati a cui precisa valutazione, come si è già detto, non è a prima vista facilmente realizzabile. Si tratterebbe infatti di misurare l’incidenza della pianificazione strategica, dei suoi progetti, del dialogo inter-istituzionale e inter-organizzativo da essa innescato, etc. sulle performance complessive della città: ad es. sul rendimento istituzionale di una città, sulla realizzazione di infrastrutture per la mobilità, sulla coesione sociale, sulla creazione di nuove imprese innovative, sulla attrazione di investimenti, sulla crescita

dell'economia della conoscenza, sulla qualità della vita urbana, sull'ambiente etc.

A partire da Barcellona, le città strategiche hanno sviluppato forme di monitoraggio. Utile sembra, come nell'esperienza catalana, attribuire a un'autorità indipendente di expertise (università, o società di consulenza di alto profilo) l'attività di monitoraggio in *itinere*:

- in primo luogo si tratta di "schedare" i progetti del piano strategico, di verificare se tali progetti siano guidati da un project-manager, se siano nell'agenda di tutti gli attori che devono partecipare al progetto (che è quasi sempre un progetto complesso a più attori), se siano state avviate le fasi della progettazione (di fattibilità, esecutiva, etc.), se siano state ricercate e ottenute le risorse necessarie (verificandone la fonte, l'utilizzo di forme di project finance, etc.);
- in secondo luogo si tratta di "seguire" i progetti nel loro ciclo di vita, misurandone la realizzazione con opportuni indicatori di **follow-up** (ad es. la percentuale di spesa effettiva, la partecipazione degli attori previsti, la eventuale revisione in corso d'opera, la ricaduta su altri progetti o azioni del piano).

Più complesso e incerto è valutare gli effetti "incrociati" e quelli di più lungo periodo. Ad esempio la realizzazione di progetti che sarebbero comunque stati finanziati (è il caso delle opere olimpiche a Barcellona o a Torino, o di altri interventi urbani come fiere, università, reti di trasporto etc.) come si interseca con i contenuti espressi dal piano, come si rapporta ad altri progetti in campi contigui, come si cumula con altre fonti di innovazione urbana, come infine eventualmente entra in conflitto con scelte operate dal piano strategico?

Si apre qui il campo alle interpretazioni piuttosto che al monitoraggio in senso stretto. Anche in questo campo sembra raccomandabile una attività di indagine realizzata da esperti (survey, giurie di cittadini, interviste a testimoni privilegiati) che permetta alla città, e in particolare a chi ha attivato il piano (di norma il Comune) di conoscere le valutazioni e di ricevere i **feed back** della città.

Una importante possibilità è quella di utilizzare le diverse sedi di democrazia deliberativa (fori, arene, giurie dei cittadini) per far esprimere i cit-

tadini su contenuti progettuali specifici (come si è fatto a Monaco in occasione del già citato referendum sulle altezze massime degli edifici nel progetto di nuovo campus Isar-Sued).Un ampio repertorio di esperienze italiane di questo tipo è riportato nel manuale "A più voci" del Programma Cantieri del Ministero della Funzione Pubblica (2004).

PARTE SECONDA

4. Firenze: dall'*humus* del territorio all'analisi dei processi di governance

a cura di Raffaella Florio e Alfredo Esposito (Associazione Firenze 2010)

A circa cinque anni dall'avvio del processo di pianificazione l'esperienza fiorentina dimostra che il monitoraggio è stato sempre concepito non solo come "fotografia" dello stato attuale, capace di restituire una mappa critica e interpretativa del contesto di riferimento, ma anche e soprattutto come strumento per orientare atteggiamenti e comportamenti degli attori del territorio rispetto all'idea di città individuata e condivisa nel Piano Strategico. Il monitoraggio quindi non solo come strumento di misurazione legato alla concezione tradizionale della programmazione secondo lo schema classico obiettivi-risultati-indici ma anche come tappa fondamentale per costruire il consenso, accelerare le decisioni, facilitare le relazioni, definire gli strumenti e le procedure, formare il territorio ad un nuovo modo di amministrare e modificare uno stile di governo investendo sulla crescita del capitale relazionale espresso dal sistema territoriale.

L'analisi ripercorre le varie fasi della pianificazione, dalla diagnosi alla progettazione, dalla realizzazione alla revisione del Piano, cercando di comprendere e far emergere i tratti peculiari legati al sistema del monitoraggio, partendo dalla rappresentazione dell'*humus* del territorio fino all'analisi dei processi di *governance*.

Infine, tenteremo di raccogliere i risultati di tale studio in uno schema analitico che sintetizza il percorso del monitoraggio nelle varie fasi della pianificazione sulla base di tre elementi: l'oggetto del monitoraggio, lo strumento utilizzato e l'impatto sul processo di pianificazione.

Un embrione di sistema di monitoraggio avviene fin dalla prima fase di pianificazione strategica, quella della diagnosi del territorio attraverso l'analisi degli scenari economici, sociali e culturali per valutare le tendenze di sviluppo, gli elementi critici e quelli di successo dell'area metropolitana fiorentina³.

³ Documento "Progettare Firenze. Materiali per il Piano Strategico dell'area metropolitana". Firenze 2001.

Per fare questo si è costituito un gruppo di esperti incaricati di effettuare una serie di incontri e interviste con gli interlocutori privilegiati del territorio per valutare la loro reazione di fronte all'avvio del processo di pianificazione strategica e quale sarebbero state le risorse, le competenze e i contributi disposti ad impegnare.

In questa fase avviene quello che potremmo definire una valutazione dell'*humus* del territorio o stato d'animo della città e come risultato si è riscontrato un ampio consenso rispetto all'avvio del Piano con piena disponibilità e apertura da parte di tutti gli attori coinvolti nella pianificazione.

Significativo è stato che nell'arco di un anno i soggetti che hanno aderito al processo sono aumentati notevolmente con l'entrata di altri 14 membri nel Comitato di Coordinamento del Piano Strategico rispetto ai 7 iniziali che conferiscono all'organismo decisionale del Piano oltre ad una maggiore rappresentatività della società civile, una più alta legittimazione politica.

Inoltre, sono state poste le basi non solo per la condivisione delle caratteristiche e delle finalità complessive dell'iniziativa, ma anche per la diffusione della partecipazione come metodo di lavoro capace di coinvolgere tutti i soggetti pubblici e privati interessati, in una prospettiva di governo dell'area metropolitana e di approccio integrato e intersettoriale ai problemi dello sviluppo e della qualità sociale.

È nella fase della progettazione, però, che prende forma un vero e proprio "sistema di monitoraggio", dove viene sperimentato un metodo più "scientifico" rispetto alla fase di diagnosi.

Qui il monitoraggio si declina su due livelli: le politiche intese come progetti-interventi e la pianificazione come processo.

Per quanto riguarda i progetti, lo strumento utilizzato per monitorare il processo di costruzione dell'intervento è la **scheda di progetto**. La scheda contiene dati relativi a dieci elementi, capaci tutti insieme di restituire una fotografia aggiornata e completa della politica in corso (v. scheda 1). La scheda di progetto oltre a presentare lo stato dell'arte dell'intervento è un utile strumento per dare uniformità metodologica al lavoro complessivo della progettazione rendendo più efficace il confronto tra i diversi progetti e quindi la coerenza tra loro e rispetto alle strategie individuate. La scheda inoltre viene via via aggiornata rispetto all'evoluzione del progetto.

Per quanto riguarda il monitoraggio sul processo di pianificazione strate-

gica gli elementi monitorati sono la “partecipazione” degli attori, e il consenso sull’azione complessiva di pianificazione.

La partecipazione è data da alcuni indicatori quali la presenza dei soggetti agli incontri, riunioni, conferenze, e dall’invio di materiali, note, mail, suggerimenti ecc⁴.

Il consenso sull’iniziativa di pianificazione è invece misurato dall’incremento di adesioni al Piano Strategico che vanno progressivamente aumentando fino a rappresentare l’intero milieu metropolitano (comuni, provincia, associazioni di categoria, sindacati, università ecc.).

La fase di realizzazione rappresenta il momento più delicato del processo di pianificazione strategica. È opportuno rilevare che Firenze decide di creare un’associazione per accompagnare la realizzazione del Piano (*Firenze 2010 per il Piano Strategico dell’area metropolitana fiorentina*) che rappresenta lo strumento per favorire l’attuazione dei progetti e verificarne in *itinere* i risultati, ma anche per promuovere integrazioni, modifiche e aggiustamenti che si rendono nel tempo necessari.

L’associazione rappresenta altresì un’evoluzione importante del sistema di monitoraggio trovando in essa la struttura dedicata al presidio di tale funzione.

In questa fase il monitoraggio avviene prevalentemente sulle politiche e sullo sviluppo delle reti relazionali.

Lo strumento utilizzato è lo **stato di avanzamento del Piano Strategico** che viene consegnato regolarmente al Comitato di Coordinamento. Rappresenta una valutazione in *itinere* delle politiche e restituisce al territorio il punto della situazione sia in termini di singoli progetti che sul percorso del Piano nel suo complesso.

Si tratta di verificare lo stato di avanzamento degli interventi sulla base dei risultati raggiunti, l’andamento dell’*iter* decisionale (gestione del consenso/dissenso sul progetto) e inoltre la reale disponibilità di risorse per l’attuazione dei progetti.

Il documento classifica i progetti in tre gruppi: quelli per cui si riscontra un avanzamento concreto, quelli sostanzialmente fermi intorno ad un nodo critico e quelli oggetto di verifiche da parte dell’associazione.

⁴ Si riportano alcuni dati sulla “partecipazione”: 170 soggetti pubblici e privati (250 in termini di persone fisiche), Consigli di Quartiere aperti, Consigli Comunali dell’area metropolitana, Commissioni Consiliari Comunali *ad hoc* e un Consiglio Comunale specifico sulla pianificazione strategica dove è stata approvata una mozione a favore del processo.

Scheda 1

IDEA PROGETTO (numero) (TITOLO)		
CONTENUTO	Informazioni su: i temi affrontati, gli obiettivi, i luoghi, i soggetti interessati alla trasformazione (popolazione residente e non, amministratori e interlocutori privilegiati della città), l'intervento o gli interventi contemplati, l'integrazione e le sinergie con altri interventi (possibilmente rimandando alla scheda progetto relativa) E' importante che siano presenti tutte le informazioni e che tutte le schede le trattino nello stesso ordine (temi, obiettivi, luoghi ecc...)	
ATTORI	Informazioni sui soggetti promotori, decisori, attuatori e finanziatori del progetto che si prendono impegni concreti per la realizzazione dello stesso. Occorre specificare gli impegni concreti che questi si assumono Informazioni sugli altri soggetti coinvolti (o da coinvolgere) nel processo decisionale.	
COLLEGAMENTI CON OBIETTIVI DELL'ASSE DI INTERVENTO DI RIFERIMENTO	Informazioni sui rapporti tra questa idea progetto e le analisi, gli obiettivi e le proposte formulati nel lavoro preliminare dal Comitato Scientifico.	
RISULTATI ATTESI	Informazioni su risultati attesi nel breve, medio e lungo periodo (anche a livello di processo decisionale: un risultato può essere un protocollo di intesa, non solo una trasformazione visibile del territorio)	
RISORSE E STRUMENTI	Informazioni sulle risorse, legislative, politiche, economiche, tecniche e umane, nonché sugli strumenti, giuridici e amministrativi, organizzativi e partecipativi, necessari alla effettiva realizzazione del progetto; sarebbe utile differenziare tra le risorse disponibili e non e, in quest'ultimo caso, fare riferimento agli strumenti possibili di reperimento delle risorse mancanti	
TEMPI E COSTI	Informazioni relative alla durata del progetto (tempi tecnici di realizzazione dell'intervento, comprese le fasi decisionali) e a una stima dei costi (meglio se differenziati tra costi complessivi del progetto e, nel caso in cui questo preveda più interventi, costi parziali dei singoli interventi)	
FATTIBILITA	Informazioni sulla fattibilità del progetto: opportunità e vincoli, di carattere procedurale e normativo, tecnico, politico ed economico a cui va incontro il progetto; riferimento alla possibilità di superare i vincoli esistenti	
PUNTI DI FORZA	EVENTUALI COLLEGAMENTI CON ALTRE IPOTESI PROGETTUALI	ASPETTI CRITICI
Lista sintetica (per punti) dei principali elementi di forza del progetto, in particolare i collegamenti con le proposte generali e gli obiettivi del piano che ne giustificano la priorità e con altre ipotesi di programmazione	Lista sintetica (per titoli) delle ipotesi progettuali presentate con cui vi è una stretta inter-connessione	Lista sintetica (per punti) dei principali nodi critici, vincoli procedurali, rischi, ecc. che potrebbero costituire un ostacolo al progetto
EVOLUZIONE DEL PROGETTO	Informazioni sull'evoluzione del progetto da ottobre 2001 (presentazione documento "progettare Firenze" che assumiamo essere il tempo 0, punto di partenza delle politiche) al momento di chiusura della scheda (maggio 2002 presentazione Piano). Questo è molto importante per monitorare <i>in itinere</i> l'andamento complessivo della politica.	

Inoltre per ogni progetto del Piano vi è una breve descrizione dello stato di avanzamento rispetto all'anno precedente ed una possibile ipotesi di proseguimento dei lavori.

Un altro strumento che di fatto rappresenta un utile momento di monitoraggio è la **relazione morale** il documento presentato all'assemblea di Firenze 2010 insieme al bilancio. La relazione morale riporta infatti un resoconto della iniziative e le attività svolte dall'associazione dove sono riportate nel dettaglio le partecipazioni a progetti sia nazionali che internazionali, convegni, seminari, eventuali pubblicazioni ecc.

In questo modo è dunque possibile verificare la realizzazione concreta degli interventi, la risoluzione di conflitti legati a singoli progetti, l'accelerazione del processo, l'andamento complessivo del percorso di pianificazione e inoltre le attività relazionali, editoriali, organizzative ecc. dell'Associazione Firenze 2010.

Infine a quattro anni dall'avvio del processo di pianificazione e con il secondo mandato elettorale viene effettuata una scrupolosa valutazione sullo sviluppo delle reti relazionali.

Si tratta di fatto di una serie di incontri ad hoc (bilaterali o con categorie di interesse) che l'assessore al Piano Strategico (nonché segretario di Firenze 2010) svolge al fine di rafforzare l'impegno reale del territorio a sostegno dei singoli progetti e dell'intera iniziativa, nella prospettiva di promuovere un raccordo efficace tra i vari livelli di programmazione (istituzionali e settoriali).

Ciò porta, nel corso di un anno, alla firma di alcuni accordi estremamente significativi in quanto pongono le basi per una reale integrazione dei momenti pianificatori oltre alla istituzionalizzazione/formalizzazione degli strumenti di monitoraggio sulle scelte di pianificazione effettuate che serve anche ad una reale assunzione di responsabilità da parte dei soggetti decisori.

Parallelamente, e a supporto di tale percorso, viene avviata un'analisi sui processi di *governance* per mettere a confronto e in sinergia il Piano Strategico con gli altri piani programmatori allo scopo di avanzare una specifica proposta di dispositivi istituzionali per governare il territorio: l'unione di comuni.

Da una parte sono esaminati gli "strumenti vincolistici" delle Amministrazioni comunali, provinciali e regionali (Piano Regionale di Sviluppo, Piano di Sviluppo Provinciale, Piani Strutturali e Piani di setto-

re) e dall'altra strumenti formali ma non vincolistici, accordi territoriali come (Patto per lo sviluppo locale di Firenze, Patto per lo sviluppo la competitività e la buona occupazione del territorio metropolitano fiorentino e della sua Provincia, Agenda 21) per facilitare la realizzazione degli interventi.

In particolare il *Patto per lo sviluppo la competitività e la buona occupazione del territorio metropolitano fiorentino e della sua Provincia* prevede la costruzione di un Master Plan che contenga un piano esecutivo delle realizzazioni prioritarie programmate nel tempo che specifichi le risorse disponibili e individui i responsabili politici di ciascun progetto.

Si tratta di uno strumento di monitoraggio che verificherà puntualmente il proseguimento degli obiettivi, le linee d'azione e i risultati attesi non solo dell'area metropolitana ma a livello provinciale.

Altro strumento previsto da tali accordi è rappresentato dall'**Osservatorio** una struttura capace di porsi in rete con i principali centri di analisi territoriale e di ricerca socio-economica.

Si tratta di dar vita ad una funzione di assistenza tecnica all'operatività dei programmi e delle linee d'azione dei processi di *governance* provinciale e locale del nostro territorio, conferendo a questi stessi processi specifiche competenze e capacità integrate e multilivello di *project management*.

Il percorso del monitoraggio del Piano Strategico di Firenze

FASE	OGGETTO	STRUMENTO	IMPATTO/INDICATORE
DIAGNOSI	Humus del territorio	Interviste/incontri	Costruzione del consenso
PROGETTAZIONE	Politica PS come metodo di lavoro	Schede progetto Stato di avanzamento	Intervento/decisione Partecipazione
REALIZZAZIONE	Politica Reti relazionali	Stato di avanzamento, relazione morale Valutazione di fatto	Realizzazione/accelerazione processo/risoluzione conflitto Istituzionalizzazione procedure monitoraggio
REVISIONE	Politiche Processi di <i>governance</i>	Osservatorio Analisi <i>ad hoc</i>	Dispositivi istituzionali di <i>governance</i> per facilitare la cooperazione orizzontale e verticale

5. Il monitoraggio e la valutazione del Piano Strategico della Spezia

a cura di Pierluigi Fusoni (Ufficio del Piano strategico del Comune della Spezia)

Oggi parlare di monitoraggio e valutazione di politiche pubbliche sembra ancora una pratica lontana dal fare quotidiano delle amministrazioni locali. Ancora di più sembra quindi complicato e distante il problema di una valutazione e controllo di un processo e di uno strumento complesso come il Piano Strategico che riassume, integra e mette a sistema una serie di azioni, misure e politiche, non tutte di natura pubblica e quindi non verificabili con i soli strumenti istituzionali.

La città della Spezia si trova ad affrontare questo importante problema a partire dal dicembre 2004, quando con la sottoscrizione del Patto per la Spezia 2012 da parte di circa 80 attori locali, chiude formalmente la sua fase progettuale e da avvio alla difficile e poco esplorata strada dell'implementazione e monitoraggio del Piano, collegata e conseguente all'attuazione del Piano stesso, delegata, nel nostro caso, a società, strumenti di scopo (*presidi territoriali*) costituiti e partecipati dai principali attori del Piano Strategico.

L'impostazione orientata più alla progettazione e alla libera espressione della vision collettiva non ha consentito di prevedere fin nella fase di costruzione del piano una prima o per lo meno sommaria individuazione delle linee guida per la successiva fase di rendicontazione e controllo dello stato di avanzamento del Piano. La struttura e la metodologia individuata ha quindi in parte scontato questa mancata previsione di elementi di valutazione *ex ante* del processo.

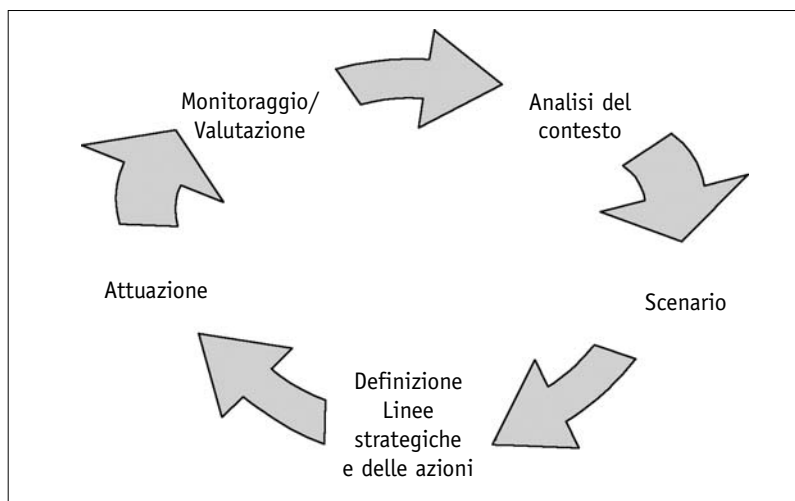
Il ragionamento fatto ha voluto prima di tutto affrontare alcune questioni di fondo alla base del sistema di valutazione poi avviato:

1. quale utilità può avere un sistema di monitoraggio e valutazione in un processo come quello di Pianificazione strategica dai confini poco definiti e definibili;
2. Cosa devo/voglio valutare di un Piano strategico;
3. Come devo misurare l'oggetto della mia valutazione;

4. Come mantenere viva la tensione progettuale, la partecipazione e la coesione verso una meta condivisa di tutta la città in un fase come quella di monitoraggio e valutazione più tecnica e meno partecipata.

Valutazione e monitoraggio nella Pianificazione strategica

Il monitoraggio diventa una fase indispensabile per dare continuità al processo di pianificazione strategia, dando circolarità al sistema *progettazione- azione- valutazione- progettazione*. All'interno di questo circuito il monitoraggio e la valutazione rivestono un ruolo importante, perché sono un tassello indispensabile per riavviare e riattivare costantemente il processo.



In particolare essi:

1. consentono all'Amministrazione di rafforzare e **aumentare la trasparenza** dell'azione amministrativa, rendendo visibili le cose fatte e motivando le ragioni del mancato raggiungimento di alcuni obiettivi previsti;
2. facilitano il dibattito e **mantengono vivo l'interesse** per il Piano concretizzando nel tempo quella visione la cui tensione potrebbe lentamente affievolirsi, essendo solamente un'idea e non una cosa tangibile.
3. consentono di **modificare** in tempo, per tempo e nel tempo **i progetti**

ti che incontrano ostacoli nella loro realizzazione e che modificate condizioni economiche, sociali o congiunturali rendono anacronistici o poco efficaci rispetto all'obiettivo che era stato loro assegnato;

- 4. mantengono viva la partecipazione** di tutti i sottoscrittori del Patto sia attraverso il loro coinvolgimento nella raccolta dei dati sia nel dibattito per la valutazione degli stessi.

Il monitoraggio e la valutazione sono elementi indispensabili del processo, ma la loro importanza deve essere sempre misurata con il ruolo e con il peso che anche le altre fasi rivestono. Un monitoraggio e una valutazione troppo tecnica, troppo dispendiosa, sia in termini di tempo di rendicontazione pubblica dei risultati sia in termini finanziari, rischierebbe di concentrare troppo l'attenzione su una fase che ha prima di tutto la finzione di chiudere e alimentare il ciclo della Pianificazione strategica. Questa è stata una delle prime importanti considerazioni che Il Comitato di Coordinamento e di monitoraggio e l'Ufficio del Piano strategico della Spezia hanno fatto in fase di avvio del progetto.

Cosa devo valutare e come lo valuto

Il problema dell'oggetto della valutazione è un tema che animerà il dibattito nei prossimi anni, e forse le risposte che le diverse città daranno saranno tra loro molto diverse ma altrettanto corrette. L'Ufficio di Piano ha voluto portare avanti un sistema di monitoraggio e valutazione completo, che ponesse sotto la lente di ingrandimento tutti gli aspetti del processo degni di essere valutati. Il sistema poi potrà essere avviato a stralci, in modo incrementale e anche in via sperimentale, vista l'innovatività della materia trattata.

I **risultati** di un piano strategico possono essere articolati su tre grandi assi:

1. il **CONENTUTO** del Piano, rappresentato dai progetti avviati e realizzati e dagli *obiettivi* raggiunti.
2. Il **PROCESSO** del Piano, che cerca di valutare nel lungo periodo non solamente l'output (i progetti) e gli effetti (gli obiettivi) raggiunti ma anche l'*impatto* che lo stesso ha avuto nel trasformare e migliorare la *governance locale*. Capire in altre parole come il P.S. possa aver inciso nelle politiche di governo, nelle reti e relazioni tra attori locali, nel luogo delle decisioni, nel far nascere un nuovo "capitale relazionale"
3. La **PARTECIPAZIONE**, anch'esso elemento del processo, ma in questo

caso intesa in un senso molto più ampio, e comprendente tutte le forme di partecipazione nate e create dal Piano⁵.

La complessità dell'argomento richiederebbe inevitabilmente ulteriori approfondimenti, ma considerato l'obiettivo di questo documento è necessario concentrare l'attenzione sulle scelte fatte da Comune e Provincia della Spezia nella definizione della metodologia.

Il monitoraggio e la valutazione del Contenuto del Piano ha richiesto un'analisi coordinata ma concettualmente separata tra monitoraggio dei progetti e delle azioni e valutazione del raggiungimento degli obiettivi di Piano.

Per monitorare lo stato di avanzamento dei progetti sia è deciso di costruire un vero e proprio monitor, uno strumento analitico attraverso cui osservare ognuna delle azioni. Oggetto dell'attività di controllo sarà a seconda della natura dell'intervento/progetto lo stato di avanzamento fisico o realizzativo, nel caso di un progetto che si conclude con la realizzazione di un'opera o di un intervento e/o lo stato di avanzamento procedurale.

	Descrizione del progetto	Soggetti responsabili Progetto	Attività previste (o step operativi)	Risultati attesi (obiettivi del progetto)	Fasi avviate o concluse	Criticità riscontrate/ fattori di successo	Progetti collegati
<i>Progetti 1</i>							
<i>Progetto 2</i>							
.....							
<i>Progetti N.</i>							

Il nuovo sistema di monitoraggio dei progetti è stato utilizzato per una prima rilevazione presentata al Forum dei sottoscrittori nel Febbraio 2006, che ha fotografato lo stato di avanzamento dei 52 progetti del Piano, mettendo in evidenza le fasi avviate rispetto alle aspettative iniziali e che

⁵. Nel Piano Strategico della Spezia è prevista una specifica Commissione di Lavoro "governo partecipato" che ha il compito di discutere con la città l'avvio di nuovi strumenti che siano in grado di aumentare la partecipazione dei cittadini alla "cosa" pubblica.

diventerà poi il documento di riferimento per la riattivazione delle Commissioni di Lavoro proprio per quei progetti che richiedono un eventuale aggiustamento, implementazione e/o ampliamento progettuale. Affianco a questo sistema si prevede di attivare, in un secondo momento anche un sistema di controllo sullo **stato di avanzamento finanziario** dei progetti di Piano, che sarà in grado di rendicontare quanto il Comune e gli altri Enti coinvolti abbiano realizzato dei progetti di propria competenza sotto l'aspetto finanziario. Gli indicatori calcolati saranno il *rapporto tra gli impegni assunti/ e gli stanziamenti*, che concretizzano la capacità dei soggetti di trasformare le idee in interventi effettivi.

Il discorso si complica quando passiamo alla valutazione degli **obiettivi**, non tanto rispetto alla loro individuazione, chiaramente desumibile dai documenti di Piano e dal Patto sottoscritto nel dicembre 2004, ma rispetto alla loro misurazione.

Valutare significa infatti dare un giudizio di valore rispetto alla capacità di una politica di raggiungere l'obiettivo. Valutare significa dare un valore a qualcosa. Come ci insegna la Teoria del Valore, il valore non è una proprietà fissa e inerente alle cose, è invece una proprietà variabile la cui grandezza non dipende dalla natura della cosa in se, ma anche da chi la valuta e dalle circostanze in cui è valutata. Una cosa può avere valori differenti secondo differenti scopi, differenti momenti, per differenti persone, secondo le condizioni (personali, fisiche, sociali e politiche) del valutatore al momento della valutazione. La scelta fatta, per arginare il rischio di una valutazione troppo di parte, soggettiva parziale e quindi in parte discriminatoria, è stata quella di individuare indicatori quantitativi in grado di dare una misura al raggiungimento o meno dell'obiettivo. Gli **Indicatori** sono quindi gli strumenti oggettivi, verificabili e incontestabili che consentiranno di esprimere un giudizio univoco. Nell'individuare gli indicatori sono stati individuati alcuni principi irrinunciabili, proprio per consentire che la loro rilevazione rispecchiasse questa volontà di chiarezza, comprensibilità e oggettività. Gli indicatori che sono stati individuati sono quindi *misurabili, aggiornabili* per seguire la loro evoluzione nel tempo e confrontarli, validi e comprensibili da tutti visto che saranno poi la base per la discussione sui risultati raggiunti. Infine, e qui viene esplicitato meglio un concetto già accennato precedentemente, dovranno essere *economici*, ovvero i benefici derivanti dalla loro rilevazione (cono-

scenza – dibattito – attenzione sul processo) devono essere superiori ai costi sia economici che di tempo.

Per la definizione degli indicatori si è fatto riferimento ai progetti sottesi ad ogni singolo obiettivo, consentendo quindi di modulare la rilevazione degli stessi nel breve, medio e lungo periodo in linea con la realizzazione delle azioni previste nel Piano.

Il documento conclusivo di valutazione ha individuato per le 8 tematiche delle Commissioni 20 obiettivi e 125 indicatori. Nell'allegato 1 viene riportata una tabella esemplificativa relativa alla Commissione Sistema Produttivo Locale. La rilevazione periodica degli indicatori consentirà di valutare il grado di avvicinamento all'obiettivo individuato.

Il sistema complessivo di monitoraggio e valutazione del Contenuto del Piano, non ha voluto tralasciare quelli che sono gli elementi caratterizzanti di un processo di Pianificazione strategica: la **partecipazione**. Anche nella fase di monitoraggio viene previsto il coinvolgimento dei sottoscrittori del Patto, sia perché in qualche misura responsabili diretti o corresponsabili di progetti e azioni (monitoraggio) sia perché portatori e produttori di conoscenza e dei dati necessari per avviare l'attività di valutazione (gli indicatori).

Attori chiave del processo sono anche il Comitato di coordinamento e di monitoraggio⁶, con il ruolo di regista e sistematizzatore delle informazioni e dell'attività di monitoraggio, le società di scopo, i presidi territoriali e gli osservatori sociali ed economici che sono nati, o sono in fase di progettazione, dal Piano⁷.

La valutazione del processo e della partecipazione

Sono molti i sostenitori della tesi che obiettivo finale di un Piano strategico non sia il risultato di un insieme di progetti e programmi ma che

⁶ Il Comitato di coordinamento e di monitoraggio è composto da:

1. le amministrazioni promotrici: Comune della Spezia e Provincia della Spezia
2. i presidenti delle 8 commissioni di lavoro
3. i legali rappresentati delle società di scopo costituite per dare attuazione al Piano

⁷ Per maggiore chiarezza si ricordano : Spedia per i progetti di Sviluppo economico, Promostudi per la Formazione professionale e l'università, il Sistema turistico locale per il rilancio del settore, l'Osservatorio del Mercato del Lavoro, quello per le politiche sociali, e quello della mobilità., e altri ancora.

esso sia rappresentato dal cambiamento e dalla discontinuità prodotti nel modo di governare e ripensare il territorio. In questo caso si tratta di adottare metodologie di valutazione che fanno riferimento a obiettivi di processo più che di risultato come: il cambiamento degli atteggiamenti e dei comportamenti degli attori, l'incremento della fiducia e della volontà della cooperazione, la maggiore densità delle reti di relazione e la maggiore complessità dei progetti realizzati. Sono risultati, ancora, da valutare le reti attivate, la capacità di fare sinergie verso obiettivi comuni, la capacità di apprendere dalla metodologia scelta e anche dalla *"costruzione di solide coalizioni locali per dare voce unica al territorio, anche con i livelli di governo superiori"*, e concentrare risorse, progettuali e finanziarie, su obiettivi comuni. Si tratta in questa visione di monitorare *"l'estensione orizzontale delle reti/coalizioni, attraverso l'incisione di soggetti sia pubblici che privati, e il loro sviluppo nella dimensione verticale quali il coinvolgimento nel P.S. anche di soggetti di dimensioni e legittimazione sovra-locale"*.⁸ Quello che si vuole monitorare è la **"governace dell'area urbana per capire se i processi di P.S. sono stati in grado di modificarla"**. Da una parte valutare la forza e la crescita delle coalizioni interne tra i soggetti locali e dall'altra trascendere dai limitati confini amministrativi e proiettare la logica del Piano anche alle reti attivate con soggetti esterni, finalizzate a migliorare le performance del territorio. Per misurare questi elementi, sicuramente meno diretti e concreti, del Piano saranno utilizzate metodologie di indagine e di valutazione meno scientifiche ma più indicative dei reali processi in atto. Saranno avviate quindi **interviste** agli interlocutori più rappresentativi della realtà locale per monitorare come siano percepiti cambiamenti nei loro comportamenti e nelle modalità decisionali utilizzate.

Ultimo tassello del sistema di valutazione di medio lungo periodo riguarda l'altro importante aspetto del Piano strategico, che nel nostro caso ha voluto fare della **partecipazione** uno degli elementi caratterizzanti, senza limitarla ai solo interlocutori accreditati ma lasciando spazio alla libera espressione della società civile. È stata infatti individuata una specifica Commissione di lavoro "Governo Partecipato" con il compito di individuare, anche in via sperimentale, nuove vie e strumenti per aumentare il coinvolgimento e la partecipazione del cittadino nelle decisioni di governo,

⁸ "valutare il Piano Strategico? O valutare il governo urbano?" a cura di Bruno Dente.

soprattutto in quelle da lui più sentire e importati per il suo vivere quotidiano. Il successo del Piano strategico della Spezia sarà quindi anche quanto questo senso di appartenenza, di partecipazione e coesione sociale sia stato sviluppato da e attraverso il Piano. Sarà quindi riproposta un'indagine,

VALUTAZIONE DEGLI OBIETTIVI				
Obiettivi Commissione	Indicatore	Progetti collegati	Tempi di misurazione	Banche dati
Valorizzare le industrie, il sistema produttivo e le attività militari presenti sul territorio e favorire la loro integrazione e innovazione (Città di produzione)	1. N° Consorzi costituiti....	Livello integrazione e potenziamento PMI - Spedia e Distretto produttivo	breve e medio periodo	CC.I.AA La Spezia, Assindustria, Associazioni artigiane
	2. N° società di capitali (SpA e Srl) sul totale delle imprese.		breve e medio periodo	Movimprese
	3. Tasso di crescita delle imprese		breve e medio periodo	Movimprese
	4. N. richieste di interesse di insediamento/disponibilità area - Nuove imprese insediate	Aree Enel - ex-Oto e Aree retroportuali	breve e medio periodo	Banca dati Spedia
		Spedia (mkt territoriale) e distretto	medio periodo	
	5. Tempi burocratici di attivazione/inseadimento imprese (trend)	Spedia (mkt territoriale) e distretto	breve e medio periodo	Sportello Unico delle Imprese
	6. Aree recuperate/ totale aree dismesse	Spedia (mkt territoriale) e distretto	medio e lungo periodo	Provincia della Spezia, Comune della Spezia, Spedia
	7. Numero nuovi occupati nella aree dismesse riqualificate	Progetto Agenzia di Sviluppo e distretto della nautica	medio periodo	Banca dati Spedia
	8. Numero appalti e forniture esterne di opere e servizi nel settore nautica da diporto (imprese locali o esterne) + valore	Distretto della Nautica	medio periodo	Imprese, Assindustria, Associazioni artigiane
9. N. brevetti depositati	Distretto tecnologico	lungo periodo	CC.I.AA La Spezia	

avviata nel novembre 2004 con il titolo Campagna di Comunicazione ascoltato, che sarà in grado di misurare attraverso interviste telefoniche a campione la partecipazione effettiva, percepita e trasversale al Piano della cittadinanza.

VALUTAZIONE DEGLI OBIETTIVI				
Obiettivi Commissione	Indicatore	Progetti collegati	Tempi di misurazione	Banche dati
Valorizzare le industrie, il sistema produttivo e le attività militari presenti sul territorio e favorire la loro integrazione e innovazione (Città di produzione)	10. Numero accordi, partnership e joint venture nel settore della ricerca	Distretto tecnologico	medio - lungo periodo	Distretto tecnologico
	11. N. appalti/commesse Sistema Didesa e la loro distribuzione (imprese locali o esterne) + valore	Sistema della Difesa	medio periodo	Arsenale Militare
	12. % esportazioni di prodotti specializzati e high tech	Distretto	medio periodo	CC.I.AA. La Spezia e Istat
	13. Spese e investimenti in informatica delle imprese locali	Innovazione e potenziamento delle imprese	medio periodo	Assindustria
La promozione delle varietà: la Spezia città di mare e di servizi	1. Composizione settoriale del sistema imprenditoriale locale	Distretto della Nautica	medio periodo	Movimprese - censimento della nautica CNA
	2. N.imprese e occupati nel settore della nautica	Commercio	medio periodo	Censimento della nautica CNA
	3. N. aperture nuovi esercizi commerciali (Saldo?)		breve - medio periodo	Comune della Spezia - U.O. commercio
	4. Variazione dell'offerta merceologica		breve - medio periodo	Comune della Spezia -U.O. Commercio - Osservatorio commercio Ministeriale
	5. Variazione offerta commerciale per dimensioni (mq)		breve - medio periodo	Comune della Spezia -U.O. Commercio-Osservatorio commercio

6. Il Piano Strategico della città di Pesaro: esperienze e azioni di supporto alla valutazione e monitoraggio

a cura di Fiorenza Martufi (Urban Center di Pesaro)

Il tema della valutazione dei piani strategici rappresenta uno degli elementi costitutivi e conseguentemente anche uno dei requisiti di successo. E' ormai diffusa la consapevolezza su quali siano le caratteristiche peculiari dei processi di pianificazione strategica e le condizioni da cui essi dipendono: si tratta di politiche mirate al territorio, non ai settori, sono politiche rivolte ai potenziali inutilizzati più che ai ritardi, devono essere fondate su una forte componente di valutazione rappresentata da analisi di fattibilità per rilevare gli effettivi fabbisogni della società ed infine si basano sul partenariato fra livelli di governo e fra istituzioni sociali: questo elemento è quello che consente alle condizioni indicate di produrre risultato.

A partire da questa breve sintesi sugli elementi costitutivi di un processo di pianificazione strategica si può quindi immediatamente delineare le caratteristiche ed il ruolo di operazioni e processi ricompresi nelle attività di "Monitoraggio e valutazione" a cui è affidato l'obiettivo di controllare e verificare in generale lo stato di avanzamento del processo di piano e l'andamento e l'attuazione delle singole azioni. Quando cioè ci accingiamo a valutare un processo di pianificazione strategica dobbiamo avere come riferimento diversi elementi e diversi parametri oltre che diverse forme di valutazione. Un processo di monitoraggio e valutazione riguarda sia gli aspetti di prodotto (ad esempio lo stato di avanzamento delle azioni e dei progetti), sia aspetti di processo quali la crescita della capacità di governo, di innovazione e di progettazione dei soggetti coinvolti nel piano. Si può valutare il risultato dei progetti e delle attività collegate, il miglioramento delle relazioni tra gli attori coinvolti, l'intensificazione degli scambi e della cooperazione, la capacità progettuale, la complessità dei progetti e la loro specializzazione e così via.

Poi si può inoltre parlare di valutazione analizzandola in base ad una scansione temporale (*ex ante*, in *itinere* ed *ex post*) ed infine facendo rife-

rimento ai soggetti coinvolti nelle attività di monitoraggio e valutazione. Assumendo alcuni degli aspetti indicati cercheremo di ricostruire alcune modalità e alcune fasi in di sviluppo di questa fase del processo di pianificazione strategica della città di Pesaro delineando anche alcune prospettive verso cui si orientano le future attività.

Prima di entrare nel merito del problema specifico di questo intervento ci sembra utile fornire alcuni sintetici riferimenti sul Piano strategico della città di Pesaro descrivendone a grandi linee la trama. Il Piano strategico è denominato "2015 Pesaro con vista. Piano strategico città della qualità" ed è composto dal Documento programma che è il documento di sintesi del percorso di costruzione della diagnosi, degli scenari, delle strategie e delle 6 linee individuate come aree strategiche del futuro della città e delle mete individuate per ciascuna delle aree strategiche (attrazione di impresa, cultura, internazionalizzazione e promozione, società dell'informazione e nuove tecnologie ICT, welfare locale, territorio). Ciascuna delle sei aree è articolato inoltre in azioni complessivamente 27 e che rappresentano le tappe di avvicinamento alle mete.

Del documento di Piano strategico fa parte anche il Dossier progetti che contiene le ipotesi progettuali riferite alle sei aree di policy e alle 27 azioni. Rappresenta l'insieme degli strumenti individuati come necessari per la messa in opera delle azioni strategiche. Complessivamente i progetti sviluppati sono 61.

Ecco in sintesi l'articolazione del Piano

Attrazione di imprese	5 azioni	17 progetti
Cultura	4 azioni	13 progetti
Internazionalizzazione	5 azioni	9 progetti
Società dell'informazione e ict	5 azioni	12 progetti
Welfare locale	4 azioni	16 progetti
Territorio	4 azioni	9 progetti

Nel Piano strategico gli aspetti urbanistici e territoriali si fondano e integrano con aspetti della vita cittadina dal punto di vista sociale, economico e culturale. le ipotesi strategiche e gli obiettivi individuati si riferiscono sia alla capacità di intervento pubblico (ai diversi livelli di competenza e responsabilità) che di quella degli attori privati.

L'analisi dell'esperienza e delle azioni di supporto al monitoraggio e alla valutazione si articolerà seguendo sia l'impalcatura e la strumentazione prevista dagli stessi documenti del Piano strategico, sia ricostruendo alcune delle principali soluzioni adottate.

Per affrontare la prima questione può essere innanzitutto utile fare riferimento alla stessa struttura del Documento di Piano strategico, ed in particolare del documento Dossier progetti: fin dalla fase di costruzione del piano è stato previsto infatti un sistema formale di monitoraggio del suo avanzamento ed in particolare relativamente ai progetti. Ciascun progetto del piano infatti è stato definito da uno specifico gruppo di lavoro, secondo un "format standard" di scheda progettuale che prevede parametri utili per il monitoraggio quali: obiettivo di progetto, stato di partenza, visione del progetto, fattibilità, individuazione dei partner per la realizzazione del progetto, benchmarking, sinergie, leve finanziarie, tempistica, *step* intermedi, le expertise per la progettazione esecutiva. L'obiettivo del lavoro di ciascun gruppo è stato quello di portare i progetti ad uno stadio di pre-fattibilità. Ciascun progetto, riferito ad una azione più vasta, è inoltre un tassello di un complesso mosaico e mantiene un carattere trasversale sia all'aria di appartenenza sia rispetto alle altre aree, azioni e progetti.

Un secondo punto di riferimento è collegato alla stessa natura dei progetti del Piano strategico che rispondono ad una logica non settoriale: non si identificano cioè nel vecchio approccio delle politiche di settore (urbanistica, trasporti, industria) ma in una politica trasversale, centrata sul tema della "città della qualità", vera e propria funzione-obiettivo dell'intera impalcatura del Piano Strategico. Trasversalità dei progetti è quindi la parola-chiave per leggerli, discuterli e metterli in opera.

Il "meta obiettivo della qualità" è assunto come riferimento di ogni progetto, la qualità - oltre alla trasversalità, rappresenta quindi la seconda parola chiave del processo di misurazione del grado di aderenza o viceversa di scostamento, delle varie azioni dalla funzione-obiettivo della "qualità urbana". Nei suoi risvolti ad esempio di qualità sociale, architettonica, di progettazione urbanistica, di economia della conoscenza, di prevalenza dei parametri qualitativi su quelli meramente quantitativi, di maggior valore attribuito ai bisogni "post-materialistici" a partire da quelli della cultura e dall'ambiente).

A questi temi sono dedicati non solo ed espressamente i progetti delle

aree di policy della cultura o del territorio (a forte connotazione ambientale), ma tutti gli altri progetti: anche quelli del welfare, di attrazione di impresa, delle nuove tecnologie, della internazionalizzazione.

La scelta della meta-parametro “città della qualità” rende inoltre essenziale una valutazione *ex ante*, in *itinere* ed *ex post* dei progetti rispetto al parametro di riferimento prescelto.

Nelle schede progettuali del Piano strategico è stato inserito espressamente un altro specifico indicatore di valutazione rappresentato dalla valutazione dell’impatto del progetto sul futuro della città e la finalità è quella di valutare la coerenza dei progetti al raggiungimento della meta. Un ulteriore indicatore dell’importanza attribuita al tema della valutazione è rappresentato dalla scelta di prevedere, in quasi tutte le aree di policy in cui è articolato il Piano, progetti che affrontano il tema del monitoraggio delle politiche e della costruzione di indicatori.

Va infine messo in evidenza come nello stesso Documento di Piano (in particolare l’ Executive summary del Dossier Progetti) siano state date alcune indicazioni per la valutazione dei progetti e dello stato d’avanzamento elencando possibili indicatori utilizzabili ai fini di una valutazione della fattibilità dei progetti quali:

- Grado di definizione del progetto
- Il progetto sta nell’agenda del project leader
- Il progetto sta nell’agenda di tutti gli attori partecipanti
- Le risorse sono state individuate
- Le risorse sono almeno in parte già esistenti
- È attiva una expertise locale
- È necessaria una expertise extra locale
- I tempi sono sufficientemente definiti
- Gli *step* sono sufficientemente chiariti
- Il grado di operazionalizzazione degli obiettivi (proceduralizzazione delle operazioni) è sufficiente
- Il progetto è trasversale
- Il progetto è strategico (ad esempio misurabile mediante l’impatto del progetto realizzato per la città secondo misuratori adeguati)
- Grado di innovatività di prodotto: il progetto è finalizzato ad una innovazione di prodotto ed offre un bene-servizio non esistente attualmente
- Grado di innovatività di processo: il progetto introduce una nuova

modalità o organizzazione per l'offerta di un bene o servizio già esistente

Inoltre ci sembra importante presentare come fin dalla fase di costruzione del Piano si sia fatto riferimento alla necessità che nel sistema di valutazione intervenisse un'unità tecnico-scientifica che annualmente producesse un report sul processo. Si era parlato della costituzione di un nucleo di persone esperte per la valutazione e il benchmarking chiamato a svolgere nel tempo un compito di vera e propria valutazione del Piano. Una proposta a cui non è stata data attuazione e che nell'agenda dell'attuale fase di sviluppo del processo.

Il Piano strategico della città di Pesaro si è caratterizzato come occasione incubatrice di nuova progettualità, come spazio di incontro e di progetti convergenti tra iniziative di diversi soggetti; ma anche come azione continua di verifica e monitoraggio dei risultati e degli scostamenti, e di revisione delle iniziative da assumere in funzione dei mutamenti che possono incidere nel contesto locale o extra-locale. Il passaggio dei progetti del Piano strategico alla fase di progettazione esecutiva e di implementazione ha determinato un arricchimento di attori e di competenze e di seguito riportiamo i principali passaggi.

Come primo elemento di lettura ci sembra innanzitutto utile presentare come nella fase immediatamente successiva alla costruzione del piano sia stato avviato un processo di autovalutazione da parte dei project leader con cui sono stati applicati alcuni degli indicatori contenuti nello stesso Piano strategico per valutare la fattibilità degli specifici progetti. Con questa analisi ci si è proposti in particolare di mettere in evidenza la potenziale realizzabilità degli obiettivi del piano e individuare i nodi critici della pianificazione e gli ambiti progettuali e negoziali dove fosse necessario concentrare gli sforzi.

A partire dal 2004 si sta inoltre sperimentando una forma di monitoraggio del piano strategico on - line denominata Sistema informativo. Il sistema informativo del piano strategico oltre a informare la collettività sulle attività che hanno luogo nel territorio, presenta una classificazione delle stesse secondo la logica individuata dal piano strategico (Meta>Azioni>Progetti) fornendo un monitoraggio costante sulla presenza dei progetti del piano nell'Agenda Strategica dei singoli attori locali. Il sistema informativo oltre a fornire un quadro di riferimento per monito-

rare l'avanzamento del Piano strategico fornendo ad esempio indicazioni su come un progetto del Piano sia ancora nell'agenda degli attori locali, è un utile strumento di circolazione delle informazioni che si affianca ad altri interessanti strumenti quali il sito e la newsletter.

Per fornire agli attori del Piano strategico un quadro informativo a supporto della presa di decisioni è stato costruito un modello di analisi dei progetti concentrato su 3 parametri: rilevanza (del progetto rispetto all'obiettivo/azione o tema strategico), costo/finanziabilità e interesse (degli attori al progetto). La determinazione dei parametri avviene attraverso la valutazione di diversi aspetti che caratterizzano ciascuna delle tre dimensioni considerate. Le informazioni che scaturiscono dalla valutazione permettono di collocare i diversi progetti su una spazio tridimensionale fornendo ai decisori informazioni di supporto; il tipo di valutazione proposta permette, infatti, di classificare i progetti in base alla loro criticità e priorità.

Uno degli elementi resi evidenti dal processo di pianificazione strategica e dalla mobilitazione degli attori è che la città di Pesaro ha la necessità di pensare le proprie strategie in maniera congiunta con un contesto territoriale di area vasta. Il Piano strategico ha fin dall'inizio individuato progetti specifici per questa dimensione e nella fase della sua implementazione il Comune di Pesaro, cogliendo alcune opportunità offerte dalla programmazione regionale, e selezionando all'interno del proprio Piano alcuni dei progetti a respiro distrettuale, ha proposto alle istituzioni locali di lavorare in una logica "multilivello" e costruire un'agenda condivisa. Sono state queste le premesse per la sperimentazione nella realtà distrettuale pesarese dello strumento di programmazione regionale rappresentato dall'Agenda Regionale Strategica per lo Sviluppo Territoriale Locale (ARSTEL) sperimentazione che si è realizzata attraverso il Programma Ambientale di sviluppo sostenibile del Distretto Pesarese PASSO DP. Un programma che si fonda sulla cooperazione fra diversi livelli di governo e che ha come riferimento istituzionale un "Protocollo d'intesa per realizzare la pianificazione strategica dell'area vasta pesarese e per la definizione dell'ARSTEL"

Il Programma Ambientale di sviluppo sostenibile del distretto pesarese (PASSO DP) ha messo in campo nuove expertise, più robusti apporti di tipo tecnico e progettuale, e una collaborazione più intensa con altri centri di elaborazione delle politiche collegate al processo di Pianificazione

strategica. Con Passo DP si sono venute a costruire strategie condivise ad una scala extra cittadina sostenute dal coinvolgimento delle istituzioni locali del sistema urbano pesarese (Provincia, Unione dei comuni e altri comuni) ed inoltre si è riusciti a mobilitare la Regione in termini di cofinanziamento dei progetti del Piano strategico.

Passo Dp può essere valutato sia come programma di implementazione del piano strategico sia come strumento della sua valutazione. Ciò non solo perché nella sua definizione si sono venuti ad aggiungere nuovi obiettivi e idee progettuali e si è potuto aggiornare e ridefinire in una logica circolare lo scenario prodotto nell'ambito del Piano strategico. Ma perché le azioni collegate agli obiettivi specifici del programma hanno assunto la forma di azioni diagnostiche per la valutazione delle condizioni di criticità e delle opportunità di intervento e la forma di studi di fattibilità per la risoluzione di nodi complessi. Un'azione di valutazione che per i risultati delle azioni conoscitive e progettuali sviluppate consente di delineare un panorama di azioni strategiche che potranno trovare nella programmazione regionale e nelle strategie nazionali e comunitarie 2007 - 2013 un sostegno attuativo.

L'ultimo aspetto che ci sembra utile descrivere in questa ricostruzione della strumentazione utilizzata nell'ambito del processo di pianificazione strategica della realtà pesarese fa riferimento ad un lavoro di ricerca che è in corso di realizzazione e che mira a verificare lo stato di avanzamento delle azioni progettuali del Piano Strategico, mettendo in evidenza le condizioni grazie alle quali è possibile immaginare un rilancio delle azioni che si trovano al momento in fase di stallo.

Questo risultato sarà raggiunto attraverso un'analisi che possa evidenziare le azioni la cui realizzazione appare bloccata e comunque altamente improbabile, le azioni avviate, identificando eventuali strategie di comunicazione in modo tale da rendere evidente il loro collegamento con il Piano Strategico, le azioni che potrebbero essere avviate in tempi brevi, identificando possibili collegamenti con il processo regionale di definizione delle strategie di programmazione 2007 - 2013 e verificando la disponibilità dei soggetti coinvolti a mobilitare risorse per lo sviluppo dei progetti.

L'obiettivo della ricerca è quello di fornire indicazioni utili al rilancio del Piano Strategico, dimostrando quanto questo processo abbia rappresentato un importante momento di crescita per la città e per i soggetti coin-

volti. A partire dallo stato di avanzamento dei progetti e della governance complessiva del processo i massimi livelli dell'amministrazione comunale saranno coinvolti per definire le possibili strategie di rilancio del Piano.

A conclusione di questa analisi ci sembra utile mettere in evidenza essenzialmente due aspetti e due ipotesi che potranno trovare utili elementi di verifica e proposte di correzione nei risultati della ricerca in corso. Un aspetto fa riferimento alla cassetta degli attrezzi e alla strumentazione messa in campo ed utilizzata: aspetto presente e crediamo sufficientemente documentato e che può essere interpretato come effetto di una attenzione ed esperienza a processi innovativi in cui il Comune si è sperimentato in diverse forme e a diversi livelli. L'altro aspetto è più collegato ai processi di governance, alla interazione tra gli attori, alla strutturazione della interazione e delle forme reali di ascolto e partecipazione. Questa è una prospettiva non completamente risolta nel processo di pianificazione strategica e soprattutto nella sua fase di implementazione e che se non affrontato soprattutto dai decisori politici, può mettere a rischio e far dissipare il capitale sociale presente nella realtà pesarese producendo anche riduzioni nella capacità innovativa della politica pubblica.

7. Alcune indicazioni dal Piano Strategico di Torino

a cura di Elisa Rosso (Torino Internazionale)

La valutazione e il monitoraggio degli effetti di un Piano Strategico è un'operazione alquanto complessa quanto necessaria. I Piani strategici sono costruiti intorno a processi che hanno esito differito, indicano obiettivi di *policy* diversi e implicano gli attori in giochi a elevata complessità interistituzionale e interorganizzativa. Le coerenze tra le azioni sono previste, ma spesso non adeguatamente analizzate, poiché non si tratta di documenti tecnici, ma di operazioni di prospettiva e di ampio respiro. La loro efficacia può essere valutata sulla base di alcuni elementi principali: gli effetti sul sistema della *governance* e sul capitale di relazioni e di capacità di cooperazione tra soggetti, e sulla realizzazione delle azioni e dei progetti proposti. A livello teorico, un Piano può avere successo anche se si realizzano solo in minima parte le sue proposte progettuali e sono invece alti i benefici al sistema di relazioni, la densificazione dei network e le interazioni tra attori. Così come la realizzazione delle azioni del Piano può non essere dovuta al Piano stesso, ma ad un'evoluzione naturale dei processi decisionali nel contesto di riferimento. Nella realtà i due effetti sono combinati, ed è più probabile che il Piano ottenga risultati sulle questioni di processo, se riesce a legittimarsi e portare a buon fine «prodotti», ipotesi, progetti o attività. Di sicuro, non si può definire pianificazione strategica un'attività orientata al solo raggiungimento del risultato di prodotto, senza adeguate forme di coinvolgimento degli attori e degli interessi, di partecipazione, ascolto e networking.

La valutazione degli effetti di un Piano Strategico è facilitata dalla definizione, in fase di costruzione del Piano, di indicatori di processo e di prodotto, che consentano di monitorare l'andamento delle azioni e il sistema di *governance* su cui il Piano si appoggia. In questo caso, non solo la scelta delle azioni, ma anche il sistema per valutarne l'efficacia, l'efficienza, l'andamento, diventa frutto di un processo di discussione e condivisione con gli attori partecipanti al Piano Strategico. Di fatto, si tratta di una condizione che pochi Piani sono riusciti a realizzare, a causa dell'ampiezza

za dell'investimento necessario nella fase di costruzione del Piano e della natura del Piano Strategico stesso, che si presta maggiormente a contenere indicazioni di orientamento e strategia. Se è già difficile impegnare gli attori in un percorso condiviso di selezione di priorità e orientamenti, lo è ancora di più fare in modo che alle scelte si associno responsabilità, criteri per l'attuazione e soprattutto elementi di valutazione e monitoraggio.

Questa riflessione vale anche per il caso di Torino, dove, a quasi cinque anni dalla sua approvazione, il Piano strategico è stato sottoposto nel corso del 2004 a una fase di revisione, che ha consentito di valutare le ricadute del percorso di pianificazione intrapreso nel 1999 e ragionare sulle prospettive per la città e l'area metropolitana. A Torino l'esperienza ha dimostrato l'utilità del Piano Strategico come strumento per definire una prospettiva condivisa dello sviluppo metropolitano e individuare linee d'azione praticabili. Il Piano ha consegnato al sistema locale la consapevolezza di poter intraprendere nuove strade di sviluppo, disponendo di risorse (dalle capacità in campo tecnico-scientifico alle dotazioni culturali e alle risorse ambientali) per delineare un futuro praticabile e non necessariamente deducibile dalla sua storia recente. Gli indirizzi più significativi del Piano hanno trovato in buona parte realizzazione, nella fase di attuazione sono emerse nuove esigenze e la rete degli attori coinvolti si è consolidata. L'assegnazione delle Olimpiadi invernali ha irrobustito le propensioni evolutive della città. I Piani strategici sono, tuttavia, strumenti necessariamente in evoluzione, che devono adattarsi alla realtà su cui insistono, in modo da consentire lo sviluppo di progettualità ancorate al territorio, alle sue risorse, ai suoi punti di forza e di debolezza. Necessitano quindi di fasi di valutazione e revisione costanti, che possano consentire la verifica delle progettualità e della direzione di sviluppo intrapresa e rafforzino la capacità di confronto e analisi del sistema locale.

Nel caso di Torino la revisione del Piano Strategico è stata condotta dall'Associazione Torino Internazionale, e ha richiesto circa un anno di lavoro. La valutazione del Piano è stata considerata una tappa del percorso di pianificazione strategica, anch'essa basata sul metodo di confronto e condivisione con gli attori locali che ha caratterizzato la fase di costruzione del Piano stesso. Il percorso è stato organizzato attraverso filoni autonomi e interdipendenti: un'analisi del Piano strategico come strumento di *governance*, capace (o meno) di favorire innovazione e relazioni tra attori; un

ragionamento prospettico, per mettere in luce ipotesi, contributi e scenari sullo sviluppo dell'area metropolitana; una rendicontazione sintetica dell'attuazione delle azioni del Piano, con l'aiuto dei referenti delle stesse. Tutta l'operazione è stata condotta grazie all'interazione con gli attori coinvolti, con i referenti delle azioni, con il Comitato Scientifico e il Comitato di Coordinamento del Piano.

La trasformazione della *governance*, considerata come il principale risultato atteso del processo di pianificazione strategica, è stata analizzata in una ricerca condotta dal prof. Bruno Dente², effettuata attraverso interviste qualitative a un gruppo di testimoni privilegiati, selezionati fra chi aveva preso parte ai lavori del Piano. Sono state scelte persone che, pur non appartenendo formalmente alla struttura dell'Associazione Torino Internazionale, avevano un ruolo politico, tecnico o sociale rilevante nel sistema locale e avevano partecipato con costanza al processo di pianificazione strategica, potendolo influenzare e riponendovi aspettative. Per fare alcuni esempi: Assessori, rappresentanti di Fondazioni Bancarie o del mondo dell'impresa, il Sindaco, professori universitari, esponenti di istituzioni culturali, rappresentanti di comuni dell'area metropolitana o di aziende municipalizzate. I ricercatori hanno potuto contare sulla costante collaborazione della struttura dell'Associazione, ma hanno agito in completa autonomia, sia per quanto riguarda la scelta dei temi e delle persone, sia nella conduzione delle interviste. Nelle interviste, durate in media un'ora, un'ora e mezza, sono stati raccolti giudizi e percezioni su una serie di temi: lo stato di attuazione delle azioni del Piano, la partecipazione e il coinvolgimento dei diversi attori, il governo metropolitano, il ruolo di Torino Internazionale, i cambiamenti nei luoghi di elaborazione delle decisioni, l'integrazione orizzontale e verticale della rete, la trasformazione delle modalità di interazione, le prospettive, successi e insuccessi del Piano Strategico.

La ricerca ha dimostrato che, pur con alcuni limiti e contraddizioni, le azioni previste dal Piano sono in buona misura state implementate, nuovi progetti di intervento sono stati elaborati, l'attenzione a modificare l'immagine, interna e esterna, della città è proseguita, e, quel che più conta,

² L'indagine è stata svolta da Bruno Dente e Erica Melloni, dell'Istituto di Ricerca Sociale di Milano, per conto dell'Associazione Torino Internazionale come Contributo al Rapporto sul Piano Strategico.

la rete degli attori coinvolti nel processo ha mantenuto un'ampiezza, complessità e densità sufficienti a sviluppare ulteriormente i percorsi innovativi. Bisogna comunque dire che alcuni degli effetti positivi sulla *governance* sono stati ottenuti parallelamente al Piano strategico: l'occasione olimpica ha svolto un ruolo importantissimo nel mantenimento della tensione progettuale e innovativa che accompagnerà la città fino al 2006; un'importante funzione di catalizzatore delle progettualità e di integratore del network è stata svolta dalle fondazioni bancarie, la cui nascita e sviluppo è del tutto indipendente dalle vicende del Piano. In ogni caso la ricerca ha sottolineato come il mantenimento di un network di *governance* complesso e coeso non sia affatto un esito scontato: è vero che Torino è sempre apparsa agli studiosi una formazione sociale fortemente organizzata, ma ciò ha costituito storicamente più un limite che una opportunità, nel senso che ha comportato il rischio di un eccesso di gerarchia, cioè di gestione monopolistica delle risorse rilevanti. Dicono i ricercatori: "il fatto che Torino si sia presentata al passaggio di millennio con un network capace di includere attori appartenenti a diversi livelli territoriali, di diversa natura e con diversi obiettivi e logiche di azione è certamente il portato della storia precedente, l'effetto di shock esogeni e forse persino il frutto di un certo grado di serendipity, ma può anche essere fatto risalire a quell'insieme di pratiche che hanno costituito il Piano strategico. In questo senso la valutazione compiuta mette in luce come il Piano di Torino sia una storia di successo e da questo giudizio, e dalle sue motivazioni, occorre partire per fornire qualche indicazione per il periodo successivo" (Dente, Melloni, 2005).

Una prima indicazione della ricerca riguarda l'ampiezza tematica da coprire. I ricercatori suggeriscono che i temi da trattare con priorità nel prossimo Piano strategico siano, da un lato, quelli sui quali è possibile la costruzione di coalizioni e, dall'altro, quelli che consentano di coinvolgere gli attori che oggi appaiono meno presenti nel network. L'esperienza passata mostra che i settori nei quali si sono ottenuti i maggiori successi riguardano le infrastrutture, le politiche culturali e la ricerca e il trasferimento tecnologico. Al contrario appaiono meno positivi i risultati nel settore della formazione del capitale umano, della protezione e valorizzazione dell'ambiente e della coesione sociale. Tuttavia, rafforzare l'attenzione in questi settori potrebbe avere rilevanti effetti positivi, sostenendo un maggiore coinvolgimento delle Università e degli altri soggetti (anche internazio-

nali) che operano a Torino nel campo delle risorse umane, la crescita della cooperazione fra i comuni dell'area per le politiche ambientali, uno sviluppo del settore non profit che rappresenta ovunque il principale attore delle politiche di coesione sociale. La seconda raccomandazione riguarda il ruolo e la funzione dell'Associazione Torino Internazionale. Essa si colloca oggi su un doppio fronte: quello di "arena", luogo accessibile e paritario, di incontro dei soggetti interessati al futuro di Torino, e quello di vero e proprio attore con funzioni di facilitatore di processo e di mediatore per la definizione di una parte dei progetti del Piano. Secondo i ricercatori, dall'analisi di questi punti di forza dovrebbe partire una riflessione sul futuro dell'Associazione, che possa massimizzarne il valore aggiunto rappresentato dalle "funzioni di rete" oggi svolte. Ciò comporterebbe riuscire a mostrare come l'indipendenza garantita dall'autorevolezza della Associazione non vada a scapito del valore aggiunto per i soci che deriva dalla sua operatività. Infine, l'ultima raccomandazione riguarda l'aspetto delicato della dimensione istituzionale del governo metropolitano. Il governo della metropoli, di fatto, coincide con il consolidamento di reti di relazione, integrate verticalmente e orizzontalmente, che comprendono soggetti di natura differente. Anche se fosse solo a livello simbolico, è importante che il prossimo Piano strategico, affronti esplicitamente la questione e si ponga l'obiettivo di affermare l'esistenza della conurbazione. Sebbene la trasformazione della *governance* sia uno dei principali risultati di un processo di pianificazione, il Piano Strategico è spesso considerato dagli attori partecipanti uno strumento teso a ottenere determinati risultati, a perseguire la realizzazione di azioni e obiettivi specifici, a sostenere l'investimento locale in alcuni settori: in altri termini, come abbiamo già detto, a comporre un "prodotto". Per questo motivo la valutazione del Piano di Torino si è concentrata anche sull'attuazione delle azioni del Piano e sulle prospettive dei settori considerati nella visione di sviluppo tracciata dal Piano. Diversi gruppi di ricercatori locali sono stati quindi impegnati nell'elaborazione di nove fotografie tematiche del sistema torinese, definite dal Comitato Scientifico:

1. L'internazionalizzazione del sistema locale
Giuseppe Dematteis, Cristiana Rossignolo - Eupolis
2. La popolazione dell'area torinese
Stefano Molina - Fondazione Agnelli

3. Il sistema mondiale dell'auto
Giuseppe Berta, Luciano Ciravegna – Università Bocconi
4. Le trasformazioni dell'industria manifatturiera torinese
Mauro Zangola - Ufficio Studi Unione Industriale di Torino
5. La natalità e mortalità delle imprese in area metropolitana
Roberto Strocco, Elisa Scitutto - Ufficio Studi Camera di Commercio di Torino
6. Risorse e dinamiche del settore conoscenza scientifica e tecnologica nell'area metropolitana di Torino
Mario Calderini – Politecnico di Torino, Francesco Gagliardi, Stefano Boffo - Istituto Mario Boella
7. Territorio e strategia. La trasformazione della città alla luce del Piano Strategico
Matteo Robiglio, Antonio Derossi, Elena Carnagnani, Egidio Dansero – Politecnico di Torino
8. La qualità sociale e lo sviluppo locale
Filippo Barbera, Nicola Negri, Manuela Olagnero – Università di Torino
9. Il sistema culturale dell'area metropolitana
Sergio Scamuzzi – Università di Torino

Ogni gruppo ha prodotto una ventina di cartelle “fuori dai denti”, come le ha definite Arnaldo Bagnasco, Presidente del Comitato scientifico di Torino Internazionale, poi presentate e discusse in altrettanti gruppi di lavoro tra attori locali. Scopo del lavoro di ricerca, mettere in evidenza l'evoluzione delle politiche e degli indicatori negli ultimi 5 anni (il tempo del Piano Strategico) e indicare eventuali linee prospettiche per il futuro. Al lavoro dei ricercatori si è affiancata un'attività di rendicontazione dello stato di attuazione delle azioni del Piano, condotta dallo staff dell'Associazione, in collaborazione con i referenti delle stesse. Sono state individuate circa 40 azioni considerate prioritarie, in alcuni casi raggruppate in macro-obiettivi, di cui sono state ricostruite le tappe del processo decisionale dall'approvazione del Piano al 2004, le modifiche all'impianto iniziale, gli investimenti compiuti e da compiere. La tappa finale del percorso di valutazione e revisione del Piano Strategico è stata la presentazione e discussione del risultato di questo lavoro nell'Assemblea di Torino Internazionale (dicembre 2004), con la

partecipazione di tutti i principali attori locali, che ha consentito l'avvio della fase di costruzione del Secondo Piano Strategico³. Dal momento che l'elaborazione del Secondo Piano è tuttora (ottobre 2005) in corso, non è possibile anticipare il risultato finale, ma è certo che l'impostazione di questo secondo percorso discende in buona parte dalle considerazioni maturate sul primo e sui suoi successi e insuccessi. In particolare, la volontà degli attori promotori è di superare il limite della mancanza di indicazioni circa il monitoraggio e la valutazione delle azioni del Primo Piano, di rendere più selettiva la scelta delle priorità, più chiara l'identificazione di responsabilità politiche e delle condizioni di attuazione delle azioni. Se il Primo Piano di Torino aveva 20 obiettivi e 84 azioni, il Secondo presumibilmente ne conterrà un numero minore, ma fortemente riconosciuto come veramente strategico.

Il Piano strategico è un quadro di riferimento per le politiche spaziali e di sviluppo, in grado di produrre immagini del cambiamento territoriale, ma anche un «cantiere di interazione tra attori intorno a progetti e azioni» (Pasqui, Calvaresi, 2004). Per essere efficace, il Piano deve avventurarsi su un terreno delicato, non limitarsi a legittimare progetti e proposte già identificate dagli attori rilevanti, ma costruire forme reali di ascolto e partecipazione e di interazione con le strutture del *government*. Lo scopo ultimo è la trasformazione delle forme dell'azione pubblica, l'integrazione tra *governance* e *government* che permette la riuscita delle politiche di sviluppo, grazie alla capacità di attori istituzionali consapevoli e strutturati di mettere in atto politiche innovative. Si tratta di un compito arduo, sul quale Torino sembra essere a metà del guado, ha avviato politiche innovative di concertazione e pianificazione strategica, messo in campo importanti azioni di trasformazione urbana e migliorato la propria visibilità e attrattività esterna. L'immagine della metropoli è però ancora quella di un *grande villaggio*, per dirla con Bruno Dente, che stenta a trovare forme istituzionali e amministrative coordinate di gestione delle decisioni, soprattutto al perimetro vasto dell'area metropolitana. La modernizzazione della città deve andare di pari passo con l'innovazione delle sue strut-

³ Il materiale sulla valutazione del Piano Strategico di Torino è poi confluito in una pubblicazione: *Scenari per il sistema locale. Valutazioni sul Piano Strategico di Torino e sulle prospettive in area metropolitana*, scaricabile dal sito di Torino Internazionale, www.torino-internazionale.org

ture amministrative, con l'aumento di capacità federative e di coordinamento da parte degli attori pubblici, e soprattutto con l'integrazione degli approcci strategici all'interno degli strumenti ordinari di costruzione e attuazione delle politiche pubbliche.

Il Piano Strategico, così come le altre politiche di *governance* avviate nel corso degli anni '90, costituisce un capitale prezioso, in grado di intervenire sui pattern di interazione e comportamento dei soggetti presenti nella società locale. Ora sta ai decisori locali, soprattutto agli attori pubblici, mettere a frutto questo capitale e non dissiparlo, continuando a investire sulla formazione della *governance* urbana, per migliorare l'articolazione delle forme di integrazione politica e sociale e favorire l'innovazione nelle politiche metropolitane.

8. Suggestioni dal Piano Strategico di Trento: dal piano all'agenda strategica

a cura di Paola Penasa, Giorgio Antoniacomi, Clara Campestrini,
Pietro Marzani (Ufficio Piano Strategico Città di Trento)

“Il piano strategico come ogni approccio strategico allo sviluppo, al mutamento, all'innovazione, è un grande processo di apprendimento”

Carlo Donolo⁹

Pianificare: organizzare, decidere o apprendere?

Verificare lo stato di salute di un piano strategico dopo la sua adozione vuol dire andare a vedere se ha mantenuto le promesse che aveva fatto. Ma non è sufficiente verificare quante misure si sono davvero realizzate o avviate in maniera non revocabile. Il concetto di valutazione non è, infatti, un concetto elementare. Porre l'attenzione sul raggiungimento di risultati attesi e sullo scarto fra questi ed i risultati effettivamente raggiunti rappresenta un esercizio strumentale, positivista, che esula da ogni considerazione discorsiva riguardante gli esiti e gli impatti; esula, quindi, da una valutazione che prende in considerazione il valore, l'interrogarsi in modo non neutrale sull'appropriatezza degli esiti, la riflessione sui processi attuati, la ridefinizione degli stessi problemi di partenza. La distinzione va posta, quindi, tra una valutazione di *performance*, centrata su un'idea di obiettività, che richiede di identificare parametri misurabili e un sistema di indicatori che si sviluppano sull'assunto, in fin dei conti dogmatico, di una correlazione intrinsecamente positiva tra programmi rea-

⁹ 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, Milano, Franco Angeli

lizzati e cambiamento generato, e una valutazione di valore. La difficoltà nell'accettare la prima come unico modo di verificare un piano è, ovviamente, legata all'impossibilità, per un sistema di indicatori, di rendere conto della complessità dei fenomeni e, quindi, di proporre un tipo di valutazione che inevitabilmente non può rendere conto della complessità di un processo di interazione sociale e delle sue valenze simboliche.

Parlare del senso della valutazione significa, dunque, mettere in discussione il significato della pianificazione e l'idea implicita di razionalità che vi è convocata. Ma vuole dire anche, nello specifico, fare riferimento in maniera esplicita a tipologie differenti di piani strategici. I piani non sono tutti uguali, ma rispondono ad esigenze che vanno da una domanda di riposizionamento del sistema locale, ad una razionalizzazione delle capacità di intervento pubblico, ad un obiettivo di riproduzione del capitale relazionale.

La valutazione deve in ogni caso, qualunque sia la domanda cui il piano vuole rispondere, adottare una prassi riflessiva e discorsiva, sia *ex ante* (perché le decisioni di rilievo strategico hanno una bassa revocabilità e non ammettono un procedere per tentativi), sia, soprattutto, *ex post* (perché è necessario interrogarsi sulla pertinenza dei programmi, cioè sul rapporto fra problemi e obiettivi dichiarati, ed inoltre sull'appropriatezza del rapporto tra programmi e utilità generata). È, quindi, importante valutare nella loro interezza programmi complessi, strategie od obiettivi trasversali. Ed è anche essenziale stimare i fattori di rischio, i costi, le esternalità attese o possibili di una decisione per darvi effettivamente corso. Trento ha adottato questa logica valutativa, in particolare d'impatto economico-territoriale e strategico, per una delle misure-simbolo del piano strategico: l'ipotesi di interrimento del tratto urbano della ferrovia. Si tratta di un'operazione di particolare complessità, al cui esito è legato un suggestivo disegno urbanistico di recupero del rapporto fra la città e il suo fiume. L'ipotesi del progetto è stata inizialmente consegnata ad un dibattito pubblico, poi ricondotta ad una variante dello strumento urbanistico comunale, quindi verificata dal punto di vista della fattibilità idrogeologica, che ha permesso anche di stimare tempi e costi di realizzazione. Infine, l'ipotesi è stata sottoposta ad una valutazione d'impatto *ex ante*, finalizzata ad accertare il *mix* di effetti economici ed urbanistici dell'intervento e l'esito atteso della loro interazione. La decisione dell'amministrazione municipale, ad oggi (primavera 2006), è stata quella di affi-

dare le fasi conclusive di questo iter di verifica, che deve ora costruire le necessarie adesioni istituzionali e la fattibilità finanziaria dell'operazione, ad un manager di progetto. È interessante notare come ciascuna di queste sequenze costituisca un passo in avanti rispetto allo *step* precedente e come tutti i passaggi siano preordinati ad una verifica graduale e stringente della fattibilità dell'intervento. Così ci si è comportati anche per altre azioni significative del piano strategico, come ad esempio la progettazione del nuovo Centro della Scienza, passato dapprima per un attento studio di fattibilità e, poi, per un piano di indirizzo che ne ha delineato in termini esigenti e rigorosi l'impianto museografico e museologico.

Il piano strategico, in quanto preordinato anche a soddisfare un'esigenza di decisionalità, deve assumere come oggetto della valutazione i processi e le relazioni, nel tentativo di verificare la capacità del sistema locale di definire problemi e poste in gioco, di negoziare e di sperimentare soluzioni, di dare vita a forme di apprendimento. Uno dei rischi dei processi di pianificazione strategica è legato alla partecipazione spesso entusiastica delle fasi di diagnosi e progettazione, che vede solitamente dei grandi numeri, e al fatto che questa adesione porti ad un consenso non completamente consapevole circa le successive responsabilità dell'attuazione; il rischio, quindi, che il documento del piano venga sottoscritto senza un'intenzionalità profonda e considerato come una retorica in ultima analisi inoffensiva. In questo senso, si deve essere consapevoli che un processo di pianificazione strategica non trova la sua centralità solamente nel documento del piano e nella sua architettura di dettaglio, quanto piuttosto nel governo dei processi strategici del sistema urbano o territoriale; in questo senso, la pianificazione strategica è prima di tutto ed essenzialmente un processo di apprendimento per gli attori che vi prendono parte. La valutazione di questo apprendimento deve avvenire in maniera processuale e continuativa in ciascuna fase del percorso pianificatorio, secondo una prassi che rimetta continuamente in discussione le ipotesi e gli esiti, rinegoziando, sperimentando ed alimentando il processo stesso di apprendimento.

La pianificazione strategica delle città e dei territori attiva un processo relazionale che porta necessariamente a sviluppare dinamiche di apprendimento, legate alla circolazione del sapere, all'essere inclusi in una rete di relazioni e acquisire una nuova identità. Questo implica la definitiva consapevolezza del passaggio dalla pianificazione come metodo per deci-

dere alla pianificazione come opportunità di apprendimento: apprendimento che avviene nella costruzione sociale del piano e, quindi, nel coinvolgimento dei partecipanti, che sviluppano nuove modalità di interazione, producono conoscenze, sviluppano esiti anche inattesi o non intenzionali. È proprio dal contesto e dalla non-intenzionalità e dal carattere emergente del processo che derivano diverse letture del piano, differenti ed originali in ogni esperienza. L'oggetto piano strategico si concretizza, infatti, all'interno della rete interorganizzativa/istituzionale alla sua base grazie al processo di apprendimento, che attribuisce senso ad azioni, artefatti e identità che la traduzione in pratica della politica di pianificazione strategica in quel particolare contesto ha generato in maniera anche non pianificata, legittimandone le interpretazioni. Frutto di questo apprendimento è lo stesso riposizionamento dell'attore pubblico rispetto al contesto di riferimento, cioè il mutamento del suo ruolo da amministratore di competenze proprie ad amministratore di un più vasto sistema di interessi e di interdipendenze.

Il percorso

La città di Trento ha vissuto dal 2000 a oggi una stagione intensa in termini pianificatori, che non si riduce al solo percorso di elaborazione del piano strategico in senso stretto, ma si articola in una pluralità di percorsi che hanno delineato un complesso sistema di *governance* locale, irripetibile e peculiare, con forti caratteri di originalità. Il Comune di Trento ha espresso una scelta di campo nell'iniziare una nuova fase della pianificazione comunale, che ha portato ad avviare simultaneamente la variante generale al PRG, il piano sociale, la nuova pianificazione culturale, il patto territoriale del Monte Bondone, il piano delle politiche giovanili. I differenti piani settoriali rientrano in un unico disegno programmatico, la cui cornice è definita dal piano strategico, matrice unitaria di una rete di interdipendenze.

Nasceva così un piano sociale che si confrontava per la prima volta compiutamente con i bisogni, con le loro trasformazioni, con l'illusione di poterli ridurre a categorie amministrative standardizzate, con l'esigenza di introdurre momenti valutativi, con la consapevolezza di dover inventare un disegno di politiche sociali che coinvolgesse trasversalmente tutti gli organi e le competenze del Comune. La scelta fu quella di coinvolgere tutti i soggetti che sono coinvolti nella formazione e nell'attuazione di

decisioni rilevanti in un processo di riflessione, di sperimentazione e di apprendimento. Il tema della valutazione, nel caso del piano sociale, è stato oggetto di profonda riflessione (con la stesura di un Manuale di manutenzione e valutazione del piano), che ha portato alla consapevolezza della necessità che ogni programma, ogni intervento, ogni decisione vengano valutate anche sotto l'aspetto dell'impatto sociale che si propongono o possono comunque determinare. Da qui la necessità dell'adozione della rendicontazione sociale, ossia di un processo attraverso il quale si valuta e si rende conto ai portatori di interesse e alla comunità di comportamenti, risultati e impatti di scelte e azioni in merito a questioni predefinite. L'idea di implementazione e di controllo adottata dal piano sociale supera, quindi, la convinzione di potersi limitare a dare attuazione a programmi predefiniti ed a misurare lo scostamento fra gli obiettivi attesi ed i risultati raggiunti, e fa propria la necessità di riflettere sui presupposti e sulle finalità delle azioni e di metterli in discussione, di interrogarsi sull'adeguatezza degli interventi, di cogliere le modificazioni inattese della realtà e ridefinire i problemi sui quali si interviene. La prospettiva di controllo così delineata, in questo senso, supera il concetto stesso di bilancio sociale, integrando elementi di controllo gestionale, che riguardano la strumentalità dell'agire organizzativo ed i processi di produzione e di erogazione dei servizi, ed elementi di controllo strategico, che si riferiscono ai finalismi e alle conseguenze esterne dell'azione, e contribuisce all'analisi del posizionamento strategico del Comune ed all'assunzione di decisioni consapevoli in quanto non basate su modelli di spesa e su logiche organizzative inerziali.

Nello stesso periodo Trento conosceva un profondo dibattito sulle trasformazioni spaziali e sull'apparato strumentale dell'urbanistica di tradizione, che portava all'adozione di una variante al PRG, che ancora una volta si caratterizzava per un'apertura ad una prospettiva partecipativa e scenariale. È nato, in questo modo, un PRG che ha "dato le dimissioni" dall'illusione di potersi limitare a produrre certezze giuridiche, che ha preso le distanze da un'idea incrementale dell'uso dei suoli ed ha affermato con convinzione l'esigenza di arrivare a prefigurazioni progettuali delle trasformazioni urbane, mettendo in relazione lo "statuto" del territorio con un'idea di sviluppo durevole e sostenibile.

Il Comune, ancora, ha promosso l'aggiornamento del piano culturale, mettendo in discussione il modello implicito e irriflesso delle politiche per la

cultura, ed il piano delle politiche giovanili, entrambi uniti dalla convinzione che l'assenza di modalità originali e necessarie di verifica e valutazione comportava il rischio di attribuire valore in sé ai progetti e alle iniziative e, in genere, ai modelli di spesa consolidati e inerziali e, dunque, a politiche conformiste. Appartiene a questo ordine di consapevolezza l'assunto fondamentale che la prassi della valutazione non può avvenire senza il coinvolgimento plurale del sistema esteso degli interessi.

Infine contemporaneamente al piano strategico veniva sviluppato il Patto territoriale del Monte Bondone, che completa questo quadro programmatico in quanto strumento di programmazione negoziale per l'attuazione delle politiche di sviluppo dell'area della montagna di Trento con l'obiettivo del rilancio economico, sociale, ambientale e turistico dell'area.

La valutazione

La valutazione dei risultati del primo piano strategico della città di Trento ha seguito due canali paralleli. Da un lato, infatti, ha previsto la ricognizione del grado di attuazione di ciascuna delle 73 azioni previste dal piano. Dall'altro lato, si è voluto riassumere attraverso un set di indicatori quantitativi la situazione della città rispetto alle dimensioni strategiche individuate dal piano.

La prima questione affrontata nella valutazione dello stato di avanzamento delle misure, di natura qualitativa, ha riguardato la maniera di rappresentare la situazione. Le misure, infatti, non hanno tutte la medesima natura: ve ne sono alcune che prevedono un esito finale, rispetto al quale è semplice verificare se l'azione sia stata portata a compimento (la creazione di uno sportello per il cittadino, l'istituzione di un centro di formazione, ...). Le azioni di questo primo tipo spesso prevedono passaggi intermedi, rispetto ai quali appare naturale misurarne lo stato d'avanzamento (rilascio di una licenza, stanziamento dei fondi, ...). Vi sono, invece, altre misure che hanno un carattere più generale e non prevedono passaggi intermedi che consentano agevolmente di fare il punto, ma esprimono piuttosto orientamenti che devono continuamente stare alla base dell'operare dell'amministrazione (verso una città a emissioni zero, strategie per la sicurezza urbana, ...). Nel decidere come rappresentare lo stato di avanzamento delle singole azioni che compongono il piano, l'alternativa che si è considerato è stata dunque tra tenere in considerazione la presenza di misure naturalmente suddivisibili in fasi e misure di

carattere sistemico, sviluppando quindi due modalità differenti di rappresentazione per le une e per le altre, e l'utilizzo di una modalità unica, ovviamente meno precisa per potersi adattare ad entrambi i tipi di misura. La scelta è caduta sulla seconda opzione, anche in considerazione del fatto che l'intenzione era quella di rendere pubblici sul sito del piano i risultati della valutazione, in una forma immediatamente comprensibile. Le azioni sono state così suddivise in tre gruppi, a seconda che il grado di attuazione fosse insufficiente, da rafforzare o buono. Nel primo gruppo sono state inserite le misure che, per diverse ragioni, non sono partite, o che comunque sono in *stand by* senza che vi siano all'orizzonte segnali di rilancio. Le misure da rafforzare sono quelle iniziate ma che necessitano ancora di alcuni passaggi per avviarsi a conclusione. Quelle con grado di attuazione buono, infine, sono le azioni terminate o che comunque presentano uno stato di avanzamento tale da poterle considerare come non più revocabili. Sebbene un monitoraggio sugli sviluppi relativi alle misure che compongono il piano sia stato portato avanti fin dall'inizio della fase di implementazione, la valutazione complessiva dello stato di avanzamento delle azioni è stata contestuale al rinnovamento del sito ed all'avvio del percorso di aggiornamento del piano "Trento 2020". In questa occasione, i membri dello staff del piano hanno incontrato i responsabili delle varie misure per ottenere informazioni precise sugli sviluppi e per poterle classificare come descritto sopra. In questa maniera, si è potuto riscontrare che, delle 73 azioni che compongono il piano, 54 presentano un grado di attuazione buono, 18 sono da rafforzare e solo per 2 tale grado è insufficiente. Questa situazione è stata rappresentata sul sito del piano, dove si è utilizzato il simbolo del semaforo (rosso per le azioni con un insufficiente grado di attuazione, giallo per quelle da rafforzare e verde per quelle concluse o avviate a conclusione) per indicare lo stato di avanzamento di ciascuna misura. Oltre a questa indicazione sintetica, per ogni misura è possibile leggere le informazioni dettagliate ed aggiornate riguardanti gli sviluppi che la riguardano e, in particolare, le diverse fasi attuative pregresse (costantemente aggiornate) e le prospettive aperte. Parallelamente si è avviato un percorso preordinato alla definizione di una batteria di indicatori in grado di cogliere la situazione della città rispetto agli asset strategici individuati dal piano e, dunque, di restituire una lettura periodicamente aggiornata del posizionamento del sistema-città. Il lavoro è iniziato con una lettura del piano alla ricerca di punti in cui

venissero indicati – in forma esplicita o implicita – obiettivi ai quali fosse possibile collegare degli indicatori in grado di dare una misura della loro realizzazione. A fianco di questa attività, si è proceduto con una rassegna dei set di indicatori utilizzati da altre città che si sono dotate di piani strategici (soprattutto italiane e spagnole). Tutti gli indicatori individuati attraverso le due strade sono stati riuniti in un'unica matrice, sulla quale si è poi intervenuti innanzitutto eliminando quelli ridondanti o che non avevano senso per la città di Trento (come, ad esempio, indicatori sull'attività portuale). In questa maniera, l'elenco è stato ridotto ad un totale di 354 indicatori, che sono stati successivamente raggruppati in otto temi (Ambiente, Cultura, Economia, Popolazione, Servizi, Società ed Urbanistica) ed in numerosi sotto-temi. A ciascun indicatore è stato quindi assegnato un livello di priorità, per distinguere quelli a priorità alta, in totale 90, utili per rappresentare la situazione generale e per effettuare confronti con altre realtà, da quelli con priorità media, che possono essere utilizzati per monitorare l'andamento nel tempo di aspetti particolari, e da quelli a priorità bassa, da prendere in considerazione solo se interessati a descrivere nel dettaglio specifiche situazioni.

Nel corso dell'autunno 2005 ha avuto inizio il percorso che porterà allo sviluppo del nuovo piano strategico di Trento, aggiornato alla prospettiva del 2020. Una ricognizione e valutazione sullo stato dell'arte del primo piano strategico e una riflessione rispetto al grado di attuazione delle singole misure, alle criticità incontrate, ad una valutazione d'insieme dell'impatto complessivo del piano sulle dinamiche della trasformazione urbana e sulla governance territoriale, hanno portato ad introdurre alcuni significativi elementi di discontinuità e di innovazione. Il Comune di Trento ha quindi proposto di rileggere e di aggiornare il posizionamento del sistema-città e di dare vita ad un'agenda strategica che si concentri su un numero selezionato di istanze cruciali in una prospettiva di sviluppo locale, partendo dai risultati acquisiti. Positivi appaiono soprattutto l'aver introdotto nel processo di pianificazione precisi elementi di valutazione ex ante dell'impatto atteso dalle strategie e da singoli interventi; l'aver introdotto forme di valutazione d'impatto delle strategie adottate; e l'aver presidiato il gioco delle interdipendenze fra gli strumenti di pianificazione settoriale, che lo hanno così decisamente caratterizzato. Non è possibile peraltro affermare quanto l'esito positivo complessivamente riscontrabile dipenda solamente dalla forza intrinseca del piano strategi-

co o non vada piuttosto attribuito, almeno in parte, al fatto che il piano rappresenta un razionalizzazione e messa a coerenza di misure, programmi, interventi che comunque avrebbero avuto luogo anche al di fuori di una cornice strategica. In questo senso, si ribadisce che una mera contabilità del rapporto tra obiettivi dichiarati e obiettivi realizzati non è sicuramente sufficiente a rispondere a questo interrogativo. Anche per questa ragione, l'orientamento verso l'Agenda strategica prevede, da un punto di vista metodologico, che la suddivisione in fasi (diagnosi, progettazione, implementazione, valutazione) sia sostituita da un'elaborazione più propriamente processuale, in grado, da una parte, di includere i momenti della definizione dei problemi, della esplicitazione e della ricomposizione degli interessi e della progettazione entro il momento della implementazione e capace, dall'altra parte, di accettare come un valore un'evoluzione aperta all'imprevedibilità e, spesso, alle smentite. Dal punto di vista dei contenuti, a questa scelta di campo corrisponde l'intenzione di procedere con una forte selezione dei nodi prioritari e realmente strategici per il governo delle dinamiche critiche per il sistema urbano.

9. Il Piano Strategico di Venezia: monitoraggio e valutazione

a cura di Turiddo Pugliese e Gianluigi Ferini
(Ufficio Piano Strategico Comune di Venezia)

L'esperienza

Il processo sviluppato dal Comune di Venezia ha considerato, già durante le prime fasi interlocutorie, la necessità di accompagnare la costruzione del proprio piano strategico con la progettazione e l'attivazione di un sistema di monitoraggio e di valutazione degli effetti che il Piano poteva determinare sul sistema locale di riferimento.

Gli stessi attori, coinvolti nella costruzione di una vision condivisa del futuro della città, hanno condiviso questa esigenza.

Conseguentemente, l'Ufficio di piano incaricato della redazione del piano ha ritenuto opportuno affidare al COSES¹⁰, un consorzio pubblico di ricerca economico-sociale e territoriale, già coinvolto nel processo di pianificazione strategica, l'incarico di progettare un sistema di monitoraggio e valutazione del Piano Strategico di Venezia, e di verificarne la sua fattibilità, a partire dall'*identificazione* dei prodotti attesi dall'attività di pianificazione strategica quale risultato di una intesa attività di analisi e disaggregazione degli obiettivi del piano.

Il sistema progettato dal COSES è stato costruito sulla possibilità di riportare ogni "prodotto" del piano ad una struttura comune, una matrice, definita in modo da consentire l'analisi delle relazioni e delle interdipendenze tra i diversi prodotti del piano in rapporto ad un quadro di riferimento unitariamente definito, nei fatti, sulla possibilità di costruire una matrice, di grandi dimensioni, *politiche-effetti utili* per poter considerare tutti i possibili "effetti" di ogni singola "politica" proposta dal piano, con la convinzione che una valutazione delle politiche del piano basata sull'impiego di questo strumento consente il suo utilizzo sia in fase di co-

¹⁰ Il COSES Consorzio per la Ricerca e la Formazione è un consorzio tra Comune e Provincia di Venezia il cui compito è quello di condurre analisi, studi e progetti finalizzati all'attività delle amministrazioni, enti ed istituzioni pubbliche e soggetti privati.

struzione del piano (fase *ex ante*), sia durante la fase di sua attuazione e permette di monitorare gli effetti attesi ed inattesi delle singole politiche (in *itinere*) e a conclusione di un ciclo d'implementazione (*ex post*).

Per quanto riguarda l'utilizzazione di tale struttura matriciale nella previsione di procedere ad una valutazione *ex post* degli effetti del piano, lo studio del COSES ha prospettato la possibilità di pervenire ad una loro definizione e alla loro aggregazione in 30 diverse classi con riferimento agli obiettivi del piano per l'assetto futuro della città. In questo caso, la valutazione dell'impatto delle "politiche" sull'insieme potrebbe essere realizzata a partire dalla attribuzione di un valore alle singole celle della matrice, pur tenendo conto degli eventi esogeni che potrebbero distorcere la lettura dei dati.

Esempio matrice degli effetti sugli indicatori prescelti:

	Indicatore 1	Indicatore 2	Indicatore K
Politica 1				
.....				
Politica J				
Totale effetti del piano	-	-	-	-
Trend				
Congiuntura economica				
Politiche esterne al piano				
Errori di misura				
Altri eventi esogeni				
Totale effetti esogeni	-	-	-	-
Totale effetti osservati	-	-	-	-

Pur riconoscendo la rispondenza del sistema progettato dal COSES agli obiettivi che si volevano perseguire, l'Ufficio di piano non ne attivato la realizzazione ritenendo troppo complessa la sua fattibilità operativa e dubbia la sostenibilità dei costi che la sua realizzazione e gestione avrebbe comportato.

Pertanto, in una seconda fase del processo di costruzione del piano stra-

tegico di Venezia, l'Ufficio di piano ha ritenuto opportuno comparare il progetto COSES con i altri sistemi di monitoraggio e valutazione. In particolare con quelli adottati da alcune delle città parimenti impegnate in processi di pianificazione strategica e con alcuni dei sistemi, tradizionalmente utilizzati per attività di monitoraggio e di valutazione delle politiche pubbliche quali ad esempio, la Balaced Scorecard, strumento di derivazione aziendale, normalmente utilizzata in strutture multidimensionali come metodologia di controllo strategico in grado di descrivere, facilitare l'attuazione e gestire l'attività di una organizzazione complessa.

I risultati di tali approfondimenti di studio hanno trovato un momento di discussione anche in ambito ReCS¹¹. La discussione sviluppata in quell'occasione ha permesso di evidenziare come, nell'attività di monitoraggio e valutazione, l'approccio analitico causa-effetto al tema –quale quello proposto dal COSES– presenti limiti di carattere metodologico per l'eccessiva scomposizione e parcellizzazione dei fenomeni esaminati ed, ancora, il confronto ha permesso di evidenziare la necessità di ricercare e sperimentare modelli di analisi ed interpretazione che, accanto alla misurazione dei risultati tangibili, siano in grado anche di cogliere gli esiti dei processi di cambiamento attivati da un piano strategico (non solo risultati di output ma anche risultati di outcome).

Nello sviluppo della propria attività, l'Ufficio di piano strategico di Venezia ha avuto modo anche di analizzare le esperienze maturate in materia da altre città della rete, coordinando il gruppo di lavoro specifico attivato dalla ReCS, per un approfondimento tematico¹². L'indagine condotta in quel contesto ha permesso di ricostruire il quadro generale delle intenzioni delle strutture preposte al piano in riferimento ai sistemi di suo controllo ed ha evidenziato un ritardo di approntamento quasi omogeneamente diffuso¹³. Un'ulteriore analisi focalizzata su alcune precise realtà (Pesaro, Firenze, Torino e La Spezia), ha consentito di conosce-

¹¹. Monitoraggio e valutazione dei processi di pianificazione strategica, Venezia, 28 maggio 2004.

¹². Studio eseguito attraverso la somministrazione ai responsabili dei piani strategici italiani di un questionario, redatto congiuntamente al prof. Bruno Dente.

¹³. Analisi delle esperienze delle città della rete ReCS in materia di monitoraggio e valutazione dei Piani Strategici, a cura di Turiddu Pugliese, giugno 2005. In www.recs.it ed in "La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori", Laboratorio di Cantieri, 2006.

re i vantaggi e le criticità dei metodi di monitoraggio e valutazione adottati in quei contesti¹⁴.

Individuazione di un modello per Venezia

In molte delle esperienze di pianificazione strategica sviluppate dalle città italiane è leggibile un continuo rimando alla esigenza di monitorare e di valutare i processi attivati, anche se non risulta sempre chiaramente il significato attribuito a questi due termini, che cambia così da contesto a contesto, a seconda che alla base delle motivazioni che portano a sviluppare queste attività (monitoraggio e valutazione) ci sia la necessità di rendere visibili i risultati di una pratica partecipativa/concertativa, di per sé estremamente faticosa e costosa, o la volontà di garantire agli attori di un sistema locale un flusso continuo di informazioni, relativamente allo stato di attuazione delle politiche e degli interventi riconducibili al piano. Muovendo dalla considerazione che le indicazioni per la costruzione di un metodo di controllo risentono, comunque:

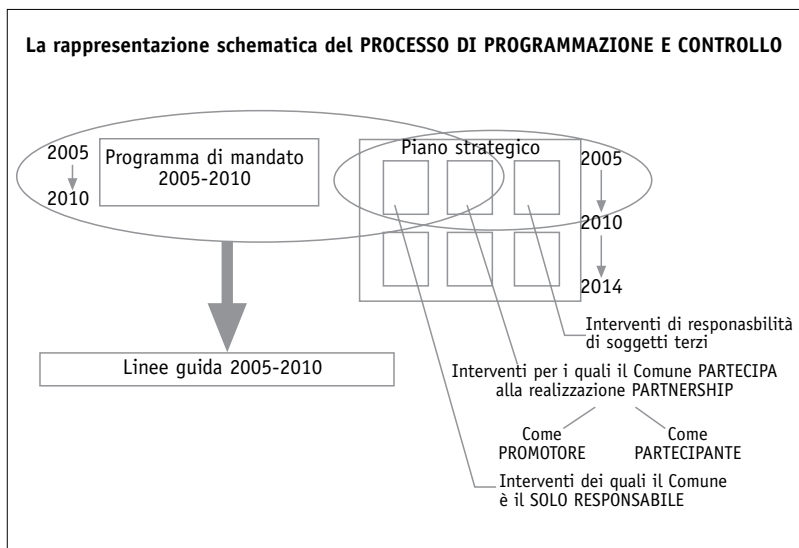
- dell'influenza derivante dall'impostazione iniziale data all'intero processo;
- dell'indirizzo di sviluppo che il Piano si promette di attuare;
- della capacità di attivare delle reti locali tra gli attori coinvolti;

L'Ufficio di Venezia si è impegnato a realizzare un sistema di analisi capace di produrre feedback utili ad un re-indirizzo delle politiche di piano attivate. Questo, con la consapevolezza della necessità di riportare e mettere a coerenza l'attività sviluppata in ambito di pianificazione strategica dall'Ufficio di piano, che è comunque una componente della struttura amministrativa del Comune, con l'intera attività di monitoraggio e valutazione posta in atto dallo stesso Ente per le attività ordinarie (bilancio, atti di programmazione, bilancio sociale,)¹⁵:

¹⁴. Il piano strategico della città: sistemi di monitoraggio e di valutazione a confronto, Gianluigi Fersini, marzo 2006.

¹⁵. Gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dell'attività amministrativa dell'Amministrazione Comunale, relativi al programma di mandato del sindaco e allo stato di attuazione delle linee guida 2005-2010, devono essere messi a coerenza con quelli specifici dell'attività di pianificazione strategica.

Comune di Venezia



Anche nel caso di Venezia, come nel caso di ogni altra città impegnata in processi di pianificazione strategica, ogni decisione nel merito di quale sistema di monitoraggio e di valutazione degli effetti del piano adottare ha dovuto tener conto della natura sostanziale che rimanda a due grandi tipologie:

- piano come prodotto, risultato ultimo di una attività di analisi e di progettazione, che rimanda alla configurazione di più politiche d'intervento, disaggregabili in più azioni concrete;
- piano come processo, work in progress, metodo di lavoro attraverso il quale un sistema locale si propone di favorire la costruzione di "reti" tra operatori del territorio.

Pertanto, rapportare il processo avviato ad una delle due accezioni ha significato, per ovvie ragioni, determinare anche l'oggetto da sottoporre a monitoraggio e valutazione.

Venezia, che per quanto riguarda questa questione ha sempre interpretato la pianificazione strategica come metodo di governo, come una attività da sviluppare in progress modificabile in ragione del mutare delle condizioni di contesto, ha su questo presupposto definito le particolarità dell'attività di monitoraggio e di valutazione del proprio piano, proponendosi di analizzare gli impatti del piano sia in termini di *cambiamento del sistema di governance locale* sia in termini di prodotto realmente conseguito, quale risultato delle scelte adottate. Un modello di valutazione che tiene conto dei diversi esiti scaturiti dal processo, che analizza l'utilità e le ricadute sul sistema territoriale delle azioni poste in essere ed osserva i mutamenti nei processi decisionali che portano alla creazione di un network cooperativo.

In generale, le decisioni che sottendono alla scelta di un modello di valutazione devono tener conto, come accennato, delle peculiarità di ogni realtà sulla quale è impiantato un piano strategico. Nel caso specifico, il processo veneziano ha tenuto pertanto in considerazione l'elevato numero di attori locali coinvolti nella costruzione del piano, la complessità degli obiettivi e la varietà delle aree di policy interessate, al fine di ottenere un sistema di monitoraggio e di valutazione logico, che non risulti eccessivamente parcellizzato, che sia intelligibile, che abbia la capacità di far partecipare gli stakeholders ed infine che produca informazioni utili riguardo le traiettorie di sviluppo. Più in particolare, l'Ufficio di piano strategico di Venezia ha deciso in merito a quale modello di monitoraggio e di valutazione coerente attivare sulla base di considerazioni riferite agli impatti possibili sull'organizzazione urbana, agli effetti possibili del piano sulla governance, in quanto processo, ed ai risultati attesi. La valutazione condotta con strumenti differenti tende ad evidenziare quanto il piano strategico sia in grado di modificare il modello decisionale del policy making e quanto sia capace di soddisfare le domande sociali per mezzo delle sue politiche.

Il tentativo è quello di riportare agli occhi della città un'immagine prospettica chiara di ciò che l'insieme coordinato di iniziative, realizzate all'interno di uno scenario condiviso e con la partecipazione di vari attori locali, ha prodotto sulla realtà iniziale. Per questo motivo, con l'adozione di una metodologia di indagine qualitativa ai fini

dell'analisi dei mutamenti nella governance locale si è reso possibile superare la sterile misurazione della partecipazione all'amministrazione condotta per mezzo di indicatori quantitativi, incapaci di restituire fedelmente la percezione di questo particolare tipo di cambiamento.

La decisione assunta di valutare i risultati tangibili generati dal piano strategico, partendo dall'osservazione di alcuni *progetti significativi*, intesa come esame delle politiche di intervento, dimostra la volontà di pervenire alla valutazione del processo di implementazione del piano specifico sulla base degli effetti percepiti e non sulla mera indicazione degli step fisici o finanziari nella realizzazione di un intervento. Ciò ha semplificato la conduzione del percorso valutativo e lo ha reso più in sintonia con la natura della pianificazione strategica, costituita da una visione generale del territorio e non da un elenco pluriennale di opere da realizzare.

La costituzione di un sistema efficace

Sulla base delle considerazioni viste in precedenza, il processo valutativo individuato, in grado di restituire un feedback importante per l'intero percorso programmatico di Venezia, è volutamente costituito da un mix di strumenti interagenti. Innanzitutto, la conduzione di un approfondimento tematico dello stato di attuazione del piano da realizzare attraverso interviste semistrutturate ai protagonisti del processo. Un approfondimento che consenta di indagare sulle modalità di partecipazione al modello decisionale e sulle capacità di attivare reti cooperative in grado di sostenere la crescita economica, sociale, culturale della città, rappresenta un elemento fondamentale per determinare l'impatto del piano sul territorio e, come detto, sulle modalità del *decision making*. Contemporaneamente, l'auditing di un numero selezionato di *progetti significativi*, relativi alle strategie ed alle politiche proposte dal piano, da realizzare mediante l'osservazione dell'evoluzione storica di una serie di indicatori di impatto e di risultato (individuati nel primo periodo d'implementazione), consente di definire l'opportunità e l'adeguatezza delle decisioni poste in essere e di determinare il distacco tra la realtà considerata e ciò che dal dibattito sulla pianificazione della città era emerso come meta da raggiungere al termine del periodo indicato.

Esempio di tabella di indicatori:

Studio di settore LOGISTICA	Progetti collegati	INDICATORI
Potenziare e promuovere l'area veneziana come sistema logistico integrato, rendendo efficace ed efficiente la mobilità delle merci attraverso il potenziamento di tutte le modalità di trasporto e l'ottimizzazione dei nodi logistici esistenti	Valorizzare e potenziare Porto Marghera come piattaforma logistica integrata + realizzare nuove aree attrezzate	Metri quadri di magazzino Metri quadri magazzini frigoriferi / metri quadri magazzini Tempo medio di giacenza Nr. nuovi addetti aree dimesse riqualficate
	Realizzare il quadruplicamento ferroviario della tratta PD-VE	Ton. merci in transito ferroviario / totale passeggeri
	Realizzare il nuovo terminal traghetti a Fusina	Nr. passaggi traghetti / Nr. approdi

Quindi, l'avvio degli studi di settore, in riferimento ai *progetti significativi*, ha il compito di estrapolare, attraverso l'esame degli indicatori predisposti omogeneamente per ciascuna area e le metodologie opportunamente scelte dai ricercatori stessi, un breve documento esplicativo. La realizzazione e la conduzione degli studi di settore, nella prospettiva di rendere l'immagine della città il più attuale possibile, naturalmente, si giova anche del coinvolgimento degli strumenti di programmazione e controllo già attivati dall'Amministrazione Comunale (osservatori tematici, methodica trend,,), dei database e dei sistemi di monitoraggio degli attori locali.

Il compito di coordinare la raccolta di informazioni, di seguire l'andamento storico degli indicatori ed analizzare accuratamente i cambiamenti generati dal processo d'implementazione è riservato all'Associazione per il piano strategico, che interagisce con l'Ufficio di piano.

Un modello come quello delineato costituisce un ottimo compromesso tra le varie esigenze emerse, tenendo conto che appare necessario dotarsi di un impianto flessibile e facilmente realizzabile, che non comporti una continua e sostanziosa spesa da parte del gestore del processo e che stabilisca l'adeguatezza delle politiche poste in atto in riferimento ad

entrambi i modi di intendere il piano strategico; non ultimo occorre che sia in grado di coinvolgere nella costruzione degli indicatori i diversi soggetti locali dotati di fonti informative, raggiungendo in questo modo lo scopo di responsabilizzare la città anche nel corso della valutazione. A tal proposito, nella convinzione di recuperare la partecipazione attiva della cittadinanza, restituendo un carattere maggiormente inclusivo all'intero processo programmatico, costituisce un elemento di arricchimento apprezzabile la scelta di inserire nella valutazione complessiva la raccolta delle percezioni dei cambiamenti che incorrono sul territorio, tramite delle inchieste campionarie (panel di cittadini). Tale strumento di tipo qualitativo, nel corso della valutazione, ha il compito di accompagnare gli studi di settore ed integrarli con l'intento di renderli maggiormente comprensibili e completi.

Piano Strategico di Venezia 2004 - 2014 Progetti significativi

Ambiti tematici

1) *Logistica*

Potenziare e promuovere l'area veneziana come sistema logistico integrato, rendendo efficace ed efficiente la mobilità delle merci attraverso il potenziamento di tutte le modalità di trasporto e l'ottimizzazione dei nodi logistici esistenti;

2) *VEGA - Parco Scientifico e Tecnologico*

Arricchire il sistema locale di funzioni finalizzate allo sviluppo economico, sociale e culturale, potenziando la presenza della grande impresa sostenibile e rafforzando le funzioni presenti;

3) *Porto Marghera*

Valorizzare la risorsa Porto Marghera per la grande impresa nazionale e sopranazionale, per la logistica e per le funzioni di eccellenza: favorire l'insediamento di nuove attività che valorizzino le vocazioni dell'area e le opportunità offerte dalla ricerca applicata, portare a realizzazione gli interventi previsti dall'Accordo di programma per la chimica. Promuovere, inoltre, interventi di trasformazione e riqualificazione urbana;

4) *Arsenale*

Recupero urbano dello storico insediamento, con processi di riconversione funzionale capaci di valorizzare l'insieme come nodo urbano strategico arricchendo il sistema locale di funzioni finalizzate allo sviluppo economico, sociale e culturale;

- 5) *Cultura*
Produrre nuovi beni culturali e nuove figure professionali, attraverso lo sviluppo del sistema formativo medio e superiore. Valorizzare le risorse esistenti con una gestione efficiente e innovativa dei beni culturali;
- 6) *Innovazione*
Affermare Venezia come area della ricerca e dell'innovazione, valorizzando e potenziando la presenza di strutture di formazione superiore ed incentivando l'insediamento di nuove imprese ad alta tecnologia;
- 7) *Social Housing*
Sviluppare le politiche della residenza anche per massimizzare la qualità della città e della vita in città.
- 8) *Welfare*
Rafforzare ed innovare il welfare sociale e urbano, garantendo il diritto alla salute, sviluppando le politiche della residenza, le politiche giovanili, interventi di mediazione ed inclusione sociale.

Come detto in precedenza, le relazioni d'analisi riferite ai progetti significativi rappresentano, congiuntamente all'approfondimento sul sistema della governance locale, comprendente anche alcuni riferimenti al processo di costruzione della città metropolitana, ed all'indagine qualitativa sulle percezioni del cambiamento raccolte tra la popolazione locale, parte integrante del sistema di monitoraggio e valutazione del Piano Strategico di Venezia.

Concludendo è possibile affermare che un sistema realizzato sulla base di tali premesse consente di monitorare costantemente (semestralmente od annualmente), attraverso l'analisi delle traiettorie degli indicatori, l'intero sviluppo del processo e permette di giungere ad una sua valutazione consapevolmente, dopo un periodo (cinque anni) ragionevolmente compatibile con i termini a lunga scadenza, tipici della pianificazione strategica.

ALLEGATI

A1. La caratterizzazione dei processi messi in atto dalle città che sviluppano pianificazione strategica: il questionario

1. PARTE GENERALE

1.1 In sede di piano strategico, è stato previsto un sistema formale di monitoraggio del suo avanzamento?

- a) Sì, ed è concretamente in funzione
- b) E' previsto ma non è ancora entrato in funzione
- c) No, non è stato previsto
- d) Se esiste un sistema di monitoraggio, chi lo ha elaborato?

.....

.....

e) Quali sono le finalità?

.....

.....

1.2 In sede di piano strategico, è stato previsto un sistema formale di valutazione?

- a) sì, e la valutazione è stata avviata/conclusa
- b) E' previsto ma non è ancora stato avviato
- c) No, non è stato previsto
- d) Se previsto, chi lo ha elaborato?

.....

.....

e) Se previsto, quali sono le finalità?

.....

.....

1.3 In quale fase del processo di pianificazione strategica è stato impostato il sistema di monitoraggio e valutazione del Piano?

- | | Monitoraggio | Valutazione |
|--|--------------------------|--------------------------|
| a) Nella fase di costruzione del Piano | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) Nella fase di messa in opera | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c) Non ancora impostato | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

1.4 Per la vostra esperienza, quando si parla di monitoraggio e valutazione a cosa ci si riferisce?

	Monitoraggio	Valutazione
a) All'obiettivo generale del piano (la vision)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Ad una serie di indicatori di risultato che descrivono e qualificano i processi di cambiamento in atto	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Alla governance complessiva dell'area intesa come:		
un mutamento nel numero e tipo di attori coinvolti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
un mutamento nei luoghi di presa delle decisioni	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
un mutamento nelle modalità di interazione tra attori	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Alle linee strategiche del Piano o politiche generali	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Alle singole azioni e/o progetti specifici	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

1.5 Alcuni attori del sistema locale dispongono di propri sistemi di monitoraggio e valutazione (in primis l'Amministrazione comunale ed ogni altra Amministrazione pubblica coinvolta nel processo di Piano). Quali forme di coordinamento sono state messe in atto per portare a coerenza le diverse esperienze?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2. IL MONITORAGGIO

2.1 A quale soggetto è affidata l'attività di monitoraggio del Piano strategico?

- a) Non è ancora stata affidata
- b) struttura preposta alla gestione del Piano (Agenzia, Associazione, Ufficio di piano, etc);
- c) soggetto esterno e autonomo dalla struttura preposta alla gestione del Piano
- d) Altro

.....

.....

- 2.2 Se non ancora individuato il soggetto responsabile del monitoraggio, a chi si ritiene che dovrebbe essere affidata questa attività?
- a) struttura preposta alla gestione del Piano
(Agenzia, Associazione, Ufficio di piano, etc);
 - b) soggetto esterno e autonomo dalla struttura preposta
alla gestione del Piano
 - c) Altro
-
-

- 2.3 Che tipo di monitoraggio è stato messo in funzione (o si prevede che lo sarà)?
- | | previsto | realizzato |
|----------------|--------------------------|--------------------------|
| a) Procedurale | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) Fisico | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c) Finanziario | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

- 2.4 Quali risorse (umane e finanziarie) sono state messe a disposizione per l'attività di monitoraggio del piano strategico?
-
-
-
-

- 2.5 Quali ritenete essere le principali opportunità e i maggiori vantaggi derivanti dall'attività di monitoraggio dei processi di pianificazione strategica?
-
-
-
-

- 2.6 E quali le maggiori criticità?
-
-
-
-

3. LA VALUTAZIONE

- 3.1 A quale soggetto è affidata l'attività di valutazione del Piano strategico?
- a) Non è ancora stata affidata
 - b) struttura preposta alla gestione del Piano
(Agenzia, Associazione, Ufficio di piano, etc);
 - c) soggetto esterno e autonomo dalla struttura preposta
alla gestione del Piano
 - d) Altro
.....
.....
- 3.2 Se non ancora individuato il soggetto responsabile della valutazione, a chi si ritiene che dovrebbe essere affidata questa attività?
- a) struttura preposta alla gestione del Piano
(Agenzia, Associazione, Ufficio di piano, etc);
 - b) soggetto esterno e autonomo dalla struttura preposta
alla gestione del Piano
 - c) Altro
.....
.....
- 3.3 Nel vostro caso specifico, quale aspetto del piano strategico ritenete opportuno valutare prioritariamente:
- a) L'efficacia del piano
(i risultati, in termini di miglioramento della città);
 - b) L'efficienza del piano (i costi e i benefici delle azioni
previste dal Piano strategico);
 - c) la governabilità della città intesa come capacità
di coinvolgere più attori del sistema locale nella
definizione e nell'implementazione del Piano
 - d) Le modalità di gestione del piano
 - e) L'attualità degli obiettivi posti in sede di programmazione
 - f) Altro
.....
.....

3.4 Nel vostro contesto, quali strumenti tecnici e metodologici sono utilizzati (o si prevede che lo saranno) per l'attività di valutazione dei processi di pianificazione strategica?

.....

3.5 Nel caso tra gli strumenti metodologici siano utilizzati degli indicatori, quali ritenete essere i più efficaci per la valutazione del piano strategico?

.....

A vostro parere, per valutare la qualità della partecipazione (in termini di involvement o di commitment) degli attori nei processi promossi da un piano strategico, sono più appropriati metodi e tecniche di tipo qualitativo o quantitativo?

- a) Metodi e tecniche qualitativi
- b) Metodi e tecniche quantitativi

3.7 Quali risorse (umane e finanziarie) sono state messe a disposizione per l'attività di valutazione del piano strategico?

.....

3.8 Quali ritenete essere le principali opportunità e i maggiori vantaggi derivanti dall'attività di valutazione dei processi di pianificazione strategica?

.....

3.9 E quali le maggiori criticità?

.....

A2. Documento di sintesi dell'attività del gruppo di lavoro coordinato da Venezia.

*Gruppo di Lavoro sul monitoraggio e la valutazione dei processi di pianificazione strategica
Venezia 28 maggio 2004 - Camera di Commercio di Venezia*

Città presenti:

Barletta, Bolzano, Cesena, Comuni del Copparese, Cuneo, Firenze, La Spezia, Trento, Rovereto, Venezia. Provincia dell'Aquila, ANCI.

Venezia ha proposto il proprio progetto di un sistema di monitoraggio e di valutazione del Piano strategico¹⁶ come occasione per un confronto delle esperienze maturate in materia dalle diverse città della Rete ReCS.

All'incontro, coordinato da Domenico Patassini¹⁷, hanno portato contributi anche i ricercatori del Coses – autori del progetto veneziano - e i rappresentanti della ECG European Consulting Group – Milano. Questi ultimi hanno presentato un metodo sistemico di monitoraggio e di valutazione di *progetti strategici* appositamente predisposto per gli Enti locali.

Ipotesi di lavoro

Fare pianificazione strategica significa introdurre cambiamenti:

- nella gestione dei rapporti tra gli attori del sistema locale;
- nei processi di attuazione degli interventi promossi per il conseguimento degli obiettivi.

Si avverte la necessità di rendere visibili i risultati di un processo partecipativo estremamente faticoso e costoso e di fornire informazioni continue ai *policy makers* e ai manager coinvolti nei processi di attuazione delle politiche e degli interventi promossi dal piano strategico. Anche l'attività di monitoraggio e di valutazione sono azioni che favoriscono il dialogo tra attori del sistema locale e la chiarezza e la trasparenza dei rapporti che tra questi devono intercorrere.

In altre parole, il processo di costruzione del piano strategico può essere definito come il processo che si promuove al fine di modificare, nel breve e nel medio

¹⁶. Isabella Scaramuzzi e Adriano Paggiaro, COSES di Venezia
Piano strategico di Venezia. Elementi per un sistema di monitoraggio e valutazione. Una cornice metodologica. Misura e rappresentazione degli oggetti caratteristici

¹⁷. Prof. Associato di *Tecniche di valutazione e programmazione urbanistica* nel CdL alla Facoltà di Pianificazione del territorio, Università IUAV e Past President dell'*Associazione Italiana di Valutazione*

termine, atteggiamenti e comportamenti degli attori del sistema locale. La necessità di procedere per processi partecipati non emerge solo come semplice risposta al bisogno di democrazia ma soprattutto come risposta alle necessità, sempre più forti, di promuovere cooperazione tra attori. Tanto più negli interventi promossi per la soluzione di problemi multidimensionali

In particolare, Venezia si riconosce negli assunti proposti (anche recentemente¹⁸) da Bruno Dente che riconducono e riferiscono l'idea di efficacia dei processi di pianificazione strategica alla loro capacità di generare relazioni tra attori del sistema locale: un processo di pianificazione strategica è valido quando si dimostra capace di facilitare maggiore fiducia reciproca e volontà di cooperazione tra gli attori del sistema locale; quando alla fine del processo le reti di relazione tra attori risultano più forti e risulta quindi più facile realizzare progetti complessi che richiedono la cooperazione tra più attori, pubblici e privati.

In altre parole Venezia conviene sulla possibilità di riportare la valutazione degli effetti del fare pianificazione strategica alla variazione positiva della dotazione locale di *capitale relazionale* espressa dal sistema locale. Concetto assunto nella definizione datagli da Roberto Camagni¹⁹.

Tutto ciò pur considerando che, generalmente, le relazioni tra attori di un sistema locale sono *aperte*: alcuni attori possono essere disponibili anche solo ad alcuni progetti, senza peraltro condividere il progetto di sviluppo della città nel suo complesso.

Questioni emerse

Sono ancora poche le città che hanno avviato una vera attività di monitoraggio dello stato di attuazione del proprio piano strategico. Anche le città che da più tempo utilizzano questo approccio ai temi dello sviluppo locale dichiarano di avere poca esperienza concreta in materia. Così come altre importanti città europee come Lione, come Monaco o Vienna. Tutte, però, affermano di aver avviato ricerche e sperimentazioni in proposito.

La difficoltà di monitorare lo stato di attuazione di un processo strategico e di valutarne gli effetti è data soprattutto dalla complessità e dall'articolazione che, nelle varie situazioni locali, caratterizza questo particolare documento di programmazione dello sviluppo.

Le esperienze di pianificazione strategica in corso si presentano diverse per motivazione, formato ed esiti. La diversa tipologia influisce, indubbiamente, sulle

¹⁸. Convegno Forum PA Verso una governance urbana, Roma, maggio 2004

¹⁹. R. Camagni, "Piano Strategico, capitale relazionale e *community governance*", in T. Pugliese e A. Spaziantè (a cura di) *Pianificazione strategica per le città: riflessioni pratiche*, F. Angeli, Milano, 2003.

domande valutative e porta ad evitare approcci metodologici standardizzati e replicabili.

È indubbio che la tipologia di piano strategico promossa condiziona i possibili percorsi per il monitoraggio (che può essere di processo, di *performances*, di impatto) e per la valutazione del suo impatto.

Risulta pertanto necessario avere chiarezza sulla diverse modalità di lettura di un piano strategico per individuare criteri e indicatori appropriati allo scopo. Anche considerando che i macro obiettivi con i quali generalmente i piani strategici si esprimono sono difficilmente misurabili perché forzatamente generici e che i modelli di valutazione proposti dalla letteratura sono generalmente di difficile traduzione operativa.

Data la possibilità di promuovere monitoraggio e valutazione sia in fase di costruzione, che in fase di implementazione che in fase di attuazione del Piano, si ritiene generalmente più efficace l'avvio di un processo di monitoraggio nella fase di costruzione e di prima implementazione del piano perché fase che maggiormente consente di sviluppare momenti reali di riflessione e di intervenire con correzioni sui processi avviati.

Quando si parla di monitoraggio e di valutazione di un piano strategico è facile incorrere nel rischio di contrapporre un approccio *operativo e misurabile* al tema ad uno maggiormente attento alla sola percezione dei cambiamenti indotti dal piano.

Nel primo caso il piano viene inteso come *work in progress* e pertanto valutato rispetto alla sua capacità di:

- restituire una mappa critica e interpretativa del contesto di riferimento;
- mobilitare risorse;
- creare consenso sulle priorità individuate dal piano strategico

ferma restando comunque la consapevolezza che, nell'arco di poco tempo, il peso e le priorità delle azioni proposte dal piano possono cambiare in corso d'opera.

Nel secondo caso, invece, l'attenzione viene posta soprattutto alla *percezione del cambiamento* derivato dall'implementazione del piano strategico piuttosto che sulla sua misurazione (Venezia, La Spezia e Firenze). Anche per la consapevolezza delle difficoltà d'uso di modelli di monitoraggio e valutazione basati sulla contrapposizione causa/effetto in quanto questi modelli si sono rivelati incapaci di cogliere i cambiamenti che derivano da un processo di implementazione di un piano strategico. La stessa proposta di Venezia, basata su una modalità d'approccio di tipo matriciale (portata a parcellizzare eccessivamente i fenomeni posti in osservazione) mostra alcuni limiti.

Resta comunque senza soluzione la difficoltà di promuovere monitoraggio e valutazione nel caso in cui i piani delle città si caratterizzano come promozione di

processi partecipativi (La Spezia e Cesena) o come strumenti capaci di influenzare le scelte che i diversi attori fanno, anche al di fuori da quanto da questo previsto. Per questa seconda tipologia qualche prima risposta potrà essere derivata dagli esiti di progetti in corso di attuazione (il *Call e Call* di La Spezia) o da quelli che congiuntamente intendiamo attivare (*E.Democracy*).

Proposte di approfondimento tematico

Il tema risulta comunque ancora poco approfondito. Le analisi e le proposte progettuali fin qui prodotte non si sono dimostrate capaci di fornire indicazioni precise sul come garantire efficaci modelli di monitoraggio e di valutazione delle politiche di sviluppo promosse dalle città.

Va, quindi, colto e messo in pratica l'invito emerso dalla discussione sviluppatasi nell'incontro di Venezia a promuovere sperimentazione nel merito e a sviluppare un continuo confronto delle esperienze maturate dalle diverse città.

È emerso, peraltro, l'interesse delle città a proseguire la discussione su temi particolari:

- quale può essere il soggetto più adeguato a gestire l'attività di monitoraggio e di valutazione di un piano strategico, preso atto comunque della necessità di una sua provata imparzialità e capacità di giudizio;
- come coinvolgere nel dibattito soggetti dotati di specifiche competenze, capaci di offrire contributi scientifici mirati dato il carattere empirico e pragmatico del processo e la necessità di coinvolgere;
- quali indicatori possono misurare la qualità della partecipazione (in termini di *involvement* o di *commitment*) degli attori del sistema locale nei processi promossi da un piano strategico ai fini della valutazione della sua.

Al tempo stesso, torna utile domandarsi se una interpretazione estensiva degli strumenti di valutazione già in essere non possa contribuire a risolvere il problema. La definizione di nuovi strumenti potrebbe appesantire burocraticamente il sistema.

In generale, inoltre, emerge la necessità di rapportare le discussioni che si sviluppano negli incontri di lavoro promossi dalla ReCS ad un quadro di riferimento preciso, che interpreti i processi in atto nelle diverse città con riferimento alla tipologia del piano utilizzato. A tal fine emerge l'utilità di promuovere una schedatura e classificazione dei piani strategici delle città della Rete.

Finito di stampare
nel mese di maggio 2007
dalla Tipografia Il Bandino