

## **“L’esperienza di Barcellona, Torino e Piacenza nella pianificazione strategica: aggiornamento e prospettive future”**

di Andrea Tramelli

### **Introduzione**

La Pianificazione Strategica rappresenta, da vent’anni, una modalità di programmazione dello sviluppo territoriale in costante evoluzione tanto a livello europeo, e mondiale, come dentro i confini nazionali.

Il presente contributo traccia un aggiornamento di tre realtà europee che sono, per ragioni diverse, un riferimento. **Barcellona** è un caso europeo di successo ed ha appena pubblicato il nuovo PS “Modelo 2020”. **Torino** è il primo caso italiano ed ha da poco celebrato il decennale del primo PS. Infine, **Piacenza** rappresenta un caso di pianificazione strategica provinciale oltre che essere a metà della “Vision 2020” ed il contesto di riferimento per il redattore del presente elaborato.

Nel corso dell’elaborato si è fatto cenno, in modo limitato, ad altri aspetti importanti del tema: le agenzie di marketing con le loro azioni anche nel campo della comunicazione e la valutazione e monitoraggio del piano.

### **La città post-moderna al centro di un mondo reticolare**

*“Nelle città europee, così come nelle grandi metropoli asiatiche o americane, è in corso un intenso processo di innovazione e di cambiamento, paragonabile, per estensione e rapidità, a quello che si registra nella finanza e nei settori industriali tecnologicamente più avanzati”*.<sup>1</sup> Le trasformazioni profonde delle città e del loro rapporto con il territorio risentono della globalizzazione economica e dell’emergere di settori produttivi basati sulla conoscenza e sulle nuove tecnologie della comunicazione perché proprio le aree urbane sono diventate le sedi ed i motori di questi due grandi mutamenti. Accanto alla trasformazione dell’aspetto fisico vi sono quelle della dimensione economica, sociale e culturale, dell’identità e dell’idea stessa di futuro, soprattutto perché cambiano i meccanismi di definizione delle politiche, gli strumenti per la loro attuazione, la selezione delle élites, il funzionamento delle istituzioni.

Il paradigma che consente di interpretare questi processi è la *governance metropolitana*. Essa da un lato cerca di trovare gli strumenti in grado di affrontare il futuro delle metropoli ma dall’altro deve dimostrare di sapere risolvere i problemi acuti ed urgenti, con politiche efficaci e tempestive.

La pianificazione strategica, tanto in Italia come in Europa, è uno dei principali strumenti della *governance metropolitana* perché consente di porre correttamente le questioni che gli anglosassoni ricomprendono nell’espressione *“integrated metropolitan strategy”* e che focalizza le tre questioni chiave nell’approccio integrato (intersettoriale ed inter-istituzionale), metropolitano (esteso al territorio interessato con i suoi attori, problemi, fenomeni), strategico (chiaro negli obiettivi, nelle scale temporali, nelle fasi del percorso, considerando il rapporto tra fini perseguiti e risorse disponibili, quindi efficace). Per questo, tra i tanti valori che occorre possedere, è necessario: consapevolezza, capacità competitiva, tempestività, partecipazione.

La **consapevolezza** della collocazione, del posizionamento, della città rispetto agli scenari competitivi ed ai processi in corso. L’inconsapevolezza del lento arretrare della propria posizione competitiva è infatti un rischio molto alto dal quale bisogna prontamente uscire.

Per percorrere l’obiettivo della **competitività**, non si può prescindere dal considerare la dimensione economica e produttiva, ma è fondamentale la **tempestività** con cui il sistema locale, le imprese e le istituzioni, sanno cogliere le opportunità offerte dai mercati, dalle tecnologie, dai fondi nazionali ed europei. Negli ultimi decenni un numero considerevole di città europee ha perseguito una strategia di sviluppo incentrata sulla nascita di imprese innovative ed operanti nei settori tecnologici più avanzati: Helsinki e Stoccolma, Dublino, Cambridge e Surrey, Tolosa e Amburgo, Montpellier, Lille e Lione.

La **partecipazioni a reti** sta infatti diventando un fattore importante anche nella competizione tra territori. Città medie, ad esempio, riescono a ricoprire ruoli solitamente riservati alle metropoli entrando in reti importanti

---

1 Tolomelli C., *Esperienze di governance metropolitana in Europa* in Governance Metropolitana; esperienze europee e metodologie di valutazione dell’efficacia, Regione Emilia-Romagna (Progetto InterMetrex) p. 27-88.

della conoscenza, della finanza, dell'innovazione, ecc.. Ecco che ai rapporti tradizionalmente gerarchici tra le città si sostituiscono una molteplicità di relazioni orizzontali. *“Le politiche urbane che in Europa hanno raggiunto i migliori risultati sono quelle che sono giunte ad inglobare nella propria governance metropolitana una chiara strategia di cooperazione con altre città. In generale, le città che hanno sviluppato e messo in pratica un piano strategico si sono mosse in questa direzione, anche se occorre guardare quanto poi le azioni sono state coerenti con le dichiarazioni dei piani”*.<sup>2</sup>

Tanti sono gli aspetti coinvolti: l'elaborazione di una visione di lungo periodo, il ruolo delle élites (politica, economica, culturale), i rapporti verticali ed orizzontali tra istituzioni, la partecipazione e concertazione, le strutture tecniche, la capacità di decisione politica e la tempestività. Sullo sfondo ma non troppo la ancora confusa definizione, in Europa e in Italia, di area metropolitana.

A questo si lega inevitabilmente il **rapporto tra metropoli e territorio circostante** che è un ulteriore elemento di complessità. Permane una questione aperta: *la metropoli è al servizio del territorio circostante?* Difficile dare una risposta generalizzata perché le situazioni sono le più diverse: dalle città-stato o città-regione (Berlino, Amburgo, Madrid, Vienna) ai sistemi policentrici (Randstad, anello delle città olandesi: Amsterdam, Rotterdam, Aja, Utrecht, Delft).

La pianificazione strategica in Italia compie dieci anni e in Europa ha superato i venti. All'inizio del secondo millennio, e in una stagione di riforma amministrativa e di rinnovamento politico dei governi delle città, la pianificazione strategica era stata accolta da sindaci, e nuove élite locali, come una possibile risposta alla crisi di un modello di regolazione locale (politica e amministrativa) nella quale individuare una visione condivisa di sviluppo, in una dimensione di area vasta e di medio-lungo periodo, di integrazione delle politiche e di dialogo tra gli interlocutori del territorio.

Oggi, però, i pianificatori, gli operatori delle città e gli esperti si interrogano su come rendere i piani strategici strumenti più incisivi per migliorare l'azione di governo ponendo al centro della loro missione il raccordo del territorio, l'integrazione forte con i livelli di governo sovra-locali, con le altre città italiane ed europee, con il governo centrale e con l'Unione.

Dopo Torino, che nel 2000 approvava il suo I° PS, oggi sono una quarantina le città che ne hanno adottato uno. Città che sono approdate alla pianificazione strategica anche per motivi più contingenti:

- per la crisi di identità e alla necessità di ritrovare una vocazione territoriale;
- per gestire un forte cambiamento di scenario socio-economico che richiedeva di valorizzare la vocazione tradizionale innovandone gli elementi di eccellenza (si pensi soprattutto alle città d'arte Firenze e Venezia);
- per affrontare la globalizzazione economica e la richiesta di competitività internazionale come in molte città medie storicamente ricche e con alta qualità della vita (Trento, Bolzano e Ferrara ad esempio);
- per ricostruire un tessuto sociale e un senso di appartenenza al territorio in realtà con capitale sociale e relazionale estremamente disperso (come è il caso di Bari e di Napoli);
- per costruire un expertise di alto livello capace di gestire processi decisionali complessi e accedere a finanziamenti per realizzare opere pubbliche (per lo più infrastrutturali) come è avvenuto per la maggior parte delle città meridionali.

Tutte però sembrano essersi trovate prima o poi a fare i conti con alcune criticità che hanno messo in crisi l'efficacia del piano: il rapporto tra sviluppo e territorio, tra *governance* e governo, tra interazione strutturata e partecipazione allargata, tra costruzione della visione e avvio dei progetti, tra dimensione fisica e dimensione socio economica, tra programmazione strategica e programmazione tradizionale, tra leadership del piano e leadership istituzionale.

Al di là di questi nodi, a decretare il malessere della pianificazione strategica interviene oggi soprattutto il clima politico-amministrativo con la crisi del decentramento e il processo di ricentralizzazione in atto, la perdita di autonomia politica e l'attacco finanziario delle amministrazioni comunali da parte dei governi centrali stanno mettendo nuovamente a dura prova le città. È opinione diffusa che i piani devono essere "rivisti e corretti" con

nuove modalità di governo, essere volti innanzitutto a rafforzare la cooperazione orizzontale e verticale e a raccordare il territorio sostenendo una integrazione più efficace con i livelli di governo sovra-locali, con le altre città, italiane ed europee, con il governo centrale e con l'Unione.

### **La pianificazione strategica tra grandi eventi, partecipazione e creazione di capitale.**

La pianificazione strategica è stata utilizzata per governare l'evoluzione delle città moderne soprattutto in contesti ad elevato potenziale di cambiamento socio-economico. La crisi della società industriale ha di fatto generato questo strumento per lo sviluppo post-industriale urbano dentro il quale sono finiti trasformazioni urbane e infrastrutturali, azioni di miglioramento della qualità urbana ed ambientale, progetti di riqualificazione dello spazio pubblico e del patrimonio storico e culturale, interventi di promozione e comunicazione della città, strategie di cooperazione territoriale ed istituzionale.<sup>3</sup>

Sull'esempio di Barcellona e Torino, sempre più città europee stanno ricorrendo al **grande evento** quale occasione da inseguire per ottenere, in tempi più rapidi, risorse finanziarie ed un certo richiamo internazionale. L'effetto potenziale virtuoso è considerevole, se la carta viene ben giocata, perchè gli interventi infra-strutturali e di trasformazione urbana possono essere resi a vantaggio della città ospitante, con un impatto ingente e multiforme, che coinvolge fattori di valenza economica, sociale e culturale (contenuti simbolici, identità culturale, valori sociali, messaggi politici).<sup>4</sup>

Diventa, tuttavia, fondamentale prevedere l'**eredità** che un evento lascia, l'insieme di effetti e tracce che un riversa sul territorio ospitante e come gli attori dello sviluppo locale reagiranno all'occasione di avvantaggiarsi della condizione di visibilità che l'evento porta con sé.

Un altro aspetto fondamentale è quello della **partecipazione**. Il metodo della pianificazione strategica è innovativo proprio perché propone un processo decisionale di tipo inclusivo. Prevede infatti la partecipazione di tutti i soggetti, sia pubblici che privati, portatori di interessi o che comunque hanno qualcosa da dire in merito al futuro della città. I processi inclusivi però non sono valutabili solo in base al numero di partecipanti, che può essere deciso in maniera diversa a seconda dei casi, ma anche in quali fasi del processo vengono coinvolti.<sup>5</sup>

Infine un Piano strategico non può definirsi concluso una volta stilata la sua versione finale. Il suo carattere flessibile, ed in continuo aggiornamento, ed i suoi obiettivi di *governance* determinano la necessità di gestire efficientemente le reti di attori sollecitandole frequentemente e **favorendo la costruzione di capitale sociale**. Ma un piano strategico, e la sua implementazione, non è costituito solo da discussioni più o meno partecipate. Esso produce anche delle decisioni, proposte, progetti da realizzare definiti in modo puntuale. Spesso questo aspetto viene messo in secondo piano e si sottolinea come il fine principale di un piano strategico non siano i risultati visibili ma piuttosto il **capitale relazionale**, la **cooperazione** che esso favorisce. I due elementi, definizione di progetti concreti e cooperazione tra attori territoriali, non vanno disgiunti, né contrapposti uno all'altro. Piuttosto andrebbe ricercato un equilibrio tra essi.

---

3 I casi emblematici a livello europeo sono Glasgow, Lione e Barcellona. - CRIVELLO S., *L'esperienza di pianificazione strategica a Torino: un confronto tra il Primo e Secondo PS*, in Appunti di Politica Territoriale n. 15/2010, pp. 87-94 (Pianificazione regionale in Piemonte) CELID, p. 8.

4 Obiettivo della tesi è sondare e cercare dimostrazioni della teoria secondo cui, in presenza e sinergia con un Piano Strategico, lo svolgimento di un Grande Evento possa essere messo a frutto nel migliore dei modi, amplificandone la ricaduta di sviluppo attraverso la linea guidata di una "vision" precedentemente individuata e condivisa dal Piano Strategico, che inoltre può mettere al riparo dai possibili rischi di ricadute negative, programmando e apportando una gestione organica di svolgimento e effetti. - VERNO V., *Da Barcellona a Torino, tra piani strategici e grandi eventi*. Rel. Rossignolo, Cristiana. Politecnico di Torino, 2. Facoltà di architettura, 2005

5 "Non tutti i piani in verità seguono questa metodologia. In molti casi si opta per una prima cerchia ristretta di attori o per alcuni incontri singoli con essi, e si rimanda la partecipazione "allargata" alla fase successiva, in cui il progetto è già definito a grandi linee". - DIAMANTE G., SAGRIPANTI M., *La partecipazione degli attori alla pianificazione strategica. Analisi comparata di otto Piani Strategici*. - Case study. Master Mumat 2005.

## 1. Vent'anni di pianificazione strategica europea: il caso di Barcellona

### a. Il Primo Piano Strategico Metropolitano (2003)

Con l'Olimpiade del 1992, il Comune di Barcellona ha colto l'opportunità di realizzare una serie di interventi di trasformazione urbana. Questi furono essenzialmente di carattere infrastrutturale e l'attenzione fu concentrata sulla versatilità delle opere che vennero pensate per la conversione d'uso post-Olimpiade.<sup>6</sup> La città è riuscita a capitalizzare l'evento olimpico realizzando un "riposizionamento competitivo" andando oltre la riqualificazione urbana con un rinnovamento della struttura economica, terziarizzazione e sviluppo turistico, dell'occupazione permanente e l'acquisizione di una capacità di *governance* degli attori che risulterà utile. Il secondo piano strategico urbano ha avuto invece l'obiettivo di catturare l'attenzione delle imprese e spingere per la loro internazionalizzazione. Entrambi questi piani avevano l'obiettivo di catturare investimenti da cui la duplice azione: **infrastrutture moderne urbane ed internazionalizzazione delle imprese.**

Il Secondo Piano (1994) si fondava sull'intenzione di accrescere la proiezione internazionale dei settori produttivi con maggiori capacità competitive nel nuovo scenario economico internazionale, caratterizzato dalla globalizzazione e dalla internazionalizzazione dei mercati. Il Terzo piano (1999), invece, ha dedicato in buona parte la sua attenzione ai più importanti cambiamenti delle condizioni di vita della città e dei suoi cittadini, tenendo conto dei processi migratori e dell'invecchiamento della popolazione.

In tutti e tre i processi di sviluppo ed implementazione del Piano strategico sono stati utilizzati diversi metodi per assicurare la realizzazione degli obiettivi e valutare in ciascun caso l'opportunità di una revisione o della scrittura di un nuovo Piano: i gruppi di discussione (che prevedono la partecipazione degli attori implicati nella implementazione delle azioni), l'elaborazione di schede (che individuano per ciascuna linea strategica gli obiettivi previsti e il loro livello di realizzazione), i report di valutazione globale sulle trasformazioni della città, azioni di informazione sulle evoluzioni complessive sia della città che del Piano, indagini dirette dal Consiglio Generale del Piano strategico, un'attenzione vigile verso le notizie apparse sui media, dibattiti, seminari e incontri con gli attori pubblici e privati responsabili della realizzazione delle proposte.

Tuttavia, una questione è rimasta latente in questi tre piani strategici: **quale sia l'ambito territoriale più adeguato per elaborare una strategia per competere nello scenario delle aree metropolitane europee.**

Con l'obiettivo di definire una partizione di territorio e le sue strategie congiunte, è nato nel marzo 2003 il Primo Piano Strategico Metropolitano di Barcellona, che testimonia un'accresciuta capacità strategica e nuove opportunità di sviluppo. In questo modo si è definita la strategia per 36 comuni, con un'estensione territoriale di 600 kmq e una popolazione di 2.9 milioni di abitanti.

Si può affermare senza esitazioni che il risultato di questo ampio e esteso processo, si riflette nella presenza nella città e nell'area metropolitana di una cultura strategica e di una capacità di proiettarsi nel medio e lungo periodo. Uno degli esiti del Piano sta nella capacità di trasmettere questo messaggio, nel sollecitare un dibattito permanente e nell'ottenere quote importanti di consenso e adesione.<sup>7</sup>

---

6 Come sottolinea Silvia Crivello: *"I Giochi di Barcellona sono stati intesi, sin dal momento della candidatura, come operazione per portare avanti una riqualificazione generale della città: la scadenza dei Giochi ha facilitato le realizzazioni fisiche della città inseguendo, quindi, una visione strategica già esistente e che è andata al di là dell'evento stesso. Quest'ultimo ha funto, dunque da elemento propulsore avviando un processo che, seppur nato dalla specificità olimpica, ha saputo generare eredità con forti valenze a-specifiche; l'evento è stato in grado di generare una maggior capitalizzazione, una rinnovata immagine, un'internazionalizzazione ed una capacità di richiamo crescenti"*. - CRIVELLO S., *"Eredità e Grandi Eventi: un confronto tra Barcellona, Genova e Torino"*, DINSE (Dipartimento di Scienze e Tecnico per i Processi di Insediamento - Politecnico di Torino, Rivista Scienze Regionali Vol. 1, 2010, p. 13.

7 Il processo portato avanti negli ultimi 15 anni è stato possibile grazie ad una struttura organizzativa rappresentativa di un'ampia parte della società urbana, amministrativa, economica, sociale, istituzionale e culturale di tutto l'ambito territoriale al quale il Piano fa riferimento. Il Consiglio Generale è infatti composto da più di 300 istituzioni di tutta l'area metropolitana e può contare su due aspetti, garanti del buon esito della sua azione: la forte leadership assunta dal Municipio di Barcellona e la continuità garantita dall'equipe tecnica di coordinamento che ha operato e opera come organizzatrice, coordinatrice e animatrice del dibattito strategico. - SANTACANA F., *Barcellona: 15 anni dopo*, TamTam n. 2/2003 (periodico di Torino Internazionale).

Anche in questa circostanza un grande evento fa da riferimento, seppur con importanti differenze e minori impatti positivi rispetto alle Olimpiadi '92, ed è il Forum Universale delle Culture del 2004. All'interno di questa idea progettuale, che ha comportato un coinvolgimento nuovo dei municipi dei comuni limitrofi alla capitale, vi è un passaggio concettuale fondamentale. La comprensione che dopo essersi dotati di strutture materiali (infrastrutture) ed aver potenziato il livello impresariale, quindi aver catturato investimenti occorre ora **catturare cervelli**. Come? Riconvertire i lavoratori dei settori tradizionali verso nuove e moderne mansioni che li possano impiegare positivamente. Favorire il talento locale, facendo in modo che abbia successo. Riportare a casa il talento emigrato all'estero.

A livello sociale, il dato di partenza attorno al quale ripensare il modello di convivenza è che in questi ultimi anni si è passati da un 3% ad un 15% di immigrati. Questo dato inconfutabile è diventato la base di partenza per una revisione del modello urbano-metropolitano costruito.

### **b. L'Associazione Pla Estratègic Metropolità de Barcelona**

Il PEMB è una associazione privata senza scopo di lucro, promossa dal Comune di Barcellona, che raccoglie 36 municipi e altre realtà amministrative, come la Regione Catalogna, la Provincia di Barcellona e i consigli di contea, attori economici e sociali rilevanti (Camera di Commercio ad associazioni di categoria, Università, Fiera, Porto e Aeroporti). Con la sua nascita si è inteso rafforzare lo strumento del piano nell'ottenimento degli obiettivi di anticipare le sfide del futuro, favorire gli scambi necessari ad affrontare queste sfide, promuovere la partecipazione ampia degli attori del territorio, rendere possibile il consenso tra gli interessi divergenti, selezionare priorità.

L'articolata composizione dell'associazione e la sua posizione di entità neutrale ha permesso un confronto e dibattito costante alla ricerca delle strade migliori per il raggiungimento degli obiettivi fino alla compromissione degli attori, con accordi vincolanti, nelle politiche da sostenere. Il metodo costantemente riaffermato dall'associazione è quello del consenso, leadership condivisa e cooperazione di tutti gli attori che partecipano. Con la presentazione del nuovo piano 2020 e la nascita dell'**Agenzia per lo Sviluppo Economico della AMB (Area Metropolitana de Barcelona)**, il destino dell'associazione PEMB potrebbe cambiare e venire inglobato dentro il nuovo organismo. I compiti e le funzioni potrebbe subire una correzione e diventare più concentrare su alcuni aspetti all'interno del nuovo disegno organizzativo legato al Modelo 2020.<sup>8</sup>

L'associazione svolge attività molto importanti di relazioni internazionali, come l'organizzazione di viaggi studio, la partecipazione a reti internazionali e il mantenimento delle relazioni. Realizza una importante e costante produzione di pubblicazioni: aggiornamento indicatori, memorie, mappe dei progetti, oltre ai piani strategici e agli approfondimenti sui singoli progetti. Inoltre, organizza periodiche giornate tecniche di discussione e confronto su temi e progetti precisi, e seminari che hanno sempre il carattere tecnico e specifico. Infine, porta avanti indagini e studi preliminari di settore necessari per comprendere le dinamiche e le opportunità che il territorio può avere.

### **c. Barcelona Vision 2020**

A novembre 2010 è stato presentato il nuovo Piano Strategico di Barcellona (*Plan Barcelona Visión 2020*), che punta a un riposizionamento dell'area metropolitana di Barcellona nel nuovo contesto globale. Le sfide da vincere sono legate alla sostenibilità ambientale, ai settori economici della conoscenza, alla trasformazione dei settori industriali tradizionali, all'attrazione di talenti e all'essere un'area simbolo per la qualità della vita.

L'obiettivo è diventare un'area metropolitana con una crescita basata sulla creatività e sulla capacità imprenditrice dei cittadini, che disponga di infrastrutture e di piattaforme di conoscenza necessarie (tanto delle

---

<sup>8</sup> Come afferma Joan Campresió (Coordinatore aggiunto del PEMB) "non va a cambiare il nostro ruolo però è possibile che cambi con la costituzione del governo metropolitano. Infatti, a gennaio 2009 è nato il consorzio Area Metropolitana di Barcellona (AMB) e in agosto 2010 l'approvazione della Legge dell'Area Metropolitana di Barcellona (L. 31/2010) che prevede la creazione di una Agenzia dello Sviluppo Economico del AMB. A partire da qui, una delle possibilità sarebbe che il PEMB si inserisca dentro la struttura organizzativa dell'agenzia. L'altra è quella di mantenere l'indipendenza istituzionale per garantire la partecipazione del settore privato pur mantenendo una stretta relazione con la AMB. - Intervista integrale a Joan Campresió si trova in allegato al presente elaborato.

università come di altri centri di qualità). Un territorio capace di attrarre imprese e talenti da tutto il mondo per consolidare l'area metropolitana di Barcellona come uno dei nodi importanti dell'economica globale.

#### 4. Dieci anni di Pianificazione strategica italiana: il caso di Torino

##### a. Il Secondo Piano Strategico (2006)

La Torino del Secondo Piano Strategico è una città che ha maturato la consapevolezza di poter intraprendere nuove strade per la sua evoluzione avendo a disposizione risorse per delineare un futuro praticabile e non deducibile dalla sua storia recente. Il Primo PS del 2000, che ha dovuto affrontare il problema del ridimensionamento dell'industria manifatturiera con la necessità di ritagliarsi un nuovo ruolo nel contesto italiano ed europeo, ha colto l'occasione delle Olimpiadi invernali del 2006 per portare a termine grandi investimenti infrastrutturali e materiali.<sup>9</sup>

Il successo ottenuto andava consolidato perfezionando la transizione della città verso un nuovo obiettivo. In quegli anni, sono maturate condizioni economiche e sociali che hanno imposto una grande trasformazione nel senso della conoscenza ed innovazione ma parallelamente è cresciuta la capacità del territorio e dei suoi soggetti di lavorare insieme creando un network capace di includere i diversi livelli territoriali. Tuttavia: *“Secondo i ricercatori, i settori in cui sono stati ottenuti i maggiori successi col Primo Piano Strategico sono le infrastrutture, le politiche culturali, la ricerca e il trasferimento tecnologico, mentre appaiono meno positivi i risultati nella formazione del capitale umano, nella protezione e valorizzazione dell'ambiente e nella coesione sociale”*.<sup>10</sup>

Ecco perché il tema centrale su cui ruota il II° PS è quello della **società della conoscenza**. L'impiego dei saperi diventa l'elemento qualificante. Lo snodo quindi è la valorizzazione delle eccellenze accompagnata dalla diffusione del sapere nella società locale allo scopo di arricchire la posizione degli abitanti, migliorando la gamma di opportunità professionali e sociali a loro disposizione.<sup>11</sup>

In un contesto come questo assume sempre più centralità il **capitale umano** che un territorio deve sapere coltivare, attraverso la formazione e l'istruzione, ma anche l'opportunità di lavoro qualificate e competenti, dentro un sistema culturale e sociale che sia inclusivo. Partendo da questa analisi si è ritenuto fondamentale introdurre il tema della conurbazione e cioè affermare l'esistenza, quindi l'introduzione **dell'area metropolitana** come necessaria proiezione del futuro del territorio da vedersi in una prospettiva sinergica e comune. L'area vasta diventa lo spazio destinatario di politiche e progetti di investimenti necessariamente da coordinarsi. L'area metropolitana torinese però evidenziava tre mancanze:

- Un livello politico di costruzione delle decisioni strategiche.
- Un livello tecnico di gestione dei problemi su questa scala.
- Un'adeguata forma di rappresentanza esterna.

Nelle trasformazioni generate dalla società della conoscenza, anche il ruolo della città cambia e torna ad essere luogo di scambi di servizi, tra imprese, consumatori, pubblica amministrazione, in un contesto dinamico, cambiante e concorrente. Il coordinamento, in parte già esistente, tra capoluogo e area metropolitana diventava quindi un fattore essenziale per far crescere un'identità metropolitana garantendo al tempo stesso il pluralismo dell'attuale sistema politico-istituzionale.

Alla base dell'individuazione delle direzioni di intervento ed identificazione degli obiettivi, occorre segnalare i principali criteri di base:

- la dimensione metropolitana come il livello minimo di riferimento delle politiche;
- le potenzialità istituzionali che il Piano contiene come strumento reale di garanzia dell'integrazione e sinergia fra le politiche;

---

9 Pubblicato e presentato nel 2000 con il titolo “Torino Internazionale. Piano Strategico della promozione della città” è un documento contenente 6 linee strategiche, 20 obiettivi e 84 azioni corredate da precise determinazioni che ne definiscono utilità ed attuabilità. – CRIVELLO S., *L'esperienza di pianificazione strategica a Torino: un confronto tra il Primo e Secondo PS*, in Appunti di Politica Territoriale n. 15/2010, pp. 87-94 (Pianificazione regionale in Piemonte) CELID, p. 5.

10 Associazione Torino Internazionale, *Verso il Secondo Piano Strategico*, luglio 2005, p. 8.

11 Associazione Torino Internazionale, *Piano strategico dell'area metropolitana di Torino. Direzioni e obiettivi*, 2006, p. 18.

- la natura focalizzata delle azioni per non disperdere risorse;
- la responsabilità operativa degli attori e la fattibilità economica delle scelte;
- la previsione di strumenti di monitoraggio per valutare gli effetti delle azioni e poterle modificare.

Ecco allora che nella logica di metodo di costruzione del Piano, la cui leadership rimane saldamente nelle mani politiche ed istituzionali (Comune e Provincia di Torino, Regione Piemonte), passa attraverso la Commissione conoscenza, formata da un gruppo di esperti qualificati sul tema e si confronta con gli altri organismi messi in campo dalla struttura organizzativa: le 4 Commissioni tematiche, il Comitato di coordinamento e il Comitato scientifico. In modo particolare i 4 temi di riferimenti sono stati: Territorio metropolitano, Sviluppo Economico, Qualità sociale, Cultura. In questi consessi si è ricercata la partecipazione degli operatori e cittadini, necessaria per instaurare quel dialogo tra chi progetta la città e chi la vive, e sviluppato un percorso di trasparenza ed informazione continua attraverso gli strumenti di comunicazione dell'Associazione Torino Internazionale (sito internet, newsletter telematica, il periodico Tamtam, la collana editoriale). Questi hanno permesso la partecipazione spontanea, sulla base di occasioni e di opportunità create dalle Commissioni.

Il lavoro di queste quattro Commissioni è stato di stimolare il confronto fra gli attori per individuare obiettivi, azioni e proposte d'intervento. Nel seno di questi organi si sono individuati dei temi principali con altrettanti gruppi di lavoro chiamati a discutere ed elaborare proposte.

In sintesi, il primo tema del **Territorio Metropolitano** insiste sull'importanza dell'accessibilità e dei trasporti, le reti di collegamento (Corridoio V e Corridoio dei Due Mari) e la mobilità interna, ma anche sull'importanza delle riqualificazioni urbana e territoriale. I criteri su cui costruire i progetti riguardano: la localizzazione delle funzioni strategiche (intelaiatura radiale – reticolare) per dare alla metropoli un ruolo attivo a livello nazionale, europeo e mondiale; la qualità urbana, ambientale e paesaggistica; la capacità costruttiva di parti di città e territorio. Il secondo tema della **Qualità Sociale** punta sulla coesione sociale che includa le differenze culturali e valorizzi le relazioni di solidarietà. L'introduzione del Piano Regolatore Sociale come strumento di programmazione-progettazione integrata delle politiche dell'area sociale. Il terzo tema del **Potenziale Culturale** insiste sul proseguire quanto di buono fatto nel primo PS e che va implementato soprattutto per fronteggiare l'alta domanda di cultura esistente. In particolare, occorre mettere in condizione le persone di comprendere la cultura ma anche essere capaci di intercettare e far emergere la creatività locale presente. Infine, lo **Sviluppo Economico** coinvolge inevitabilmente la vocazione della città che, pur non rinnegando l'identità industriale, deve spingere verso la conoscenza e la produzione di valore. Inoltre, credere nella fertilizzazione e negli effetti virtuosi che un sistema dinamico basato sulle conoscenze è in grado di dare. La contaminazione positiva infatti potrà coinvolgere settori ritenuti fondamentali come l'automotive, l'aerospaziale e l'assistenza socio-sanitaria.<sup>12</sup>

*La sensazione, per quanto soggettiva, - sottolinea Crivello – è che il Secondo piano strategico, a prescindere dalle sue caratteristiche qualitative intrinseche, abbia preso forma in uno scenario in cui l'interesse per l'esperienza di pianificazione è per molti versi venuto meno. Sulla scia dei (presunti o reali) successi dell'esperienza olimpica, ad esaurito il senso di novità, per lo strumento, sia il pubblico, sia l'élite cittadina paiono meno interessati a tutto questo".<sup>13</sup>*

Mentre il primo PS ha avuto come tratto distintivo la partecipazione costantemente cercata durante tutto il processo, durato 1 anno e otto mesi, nel secondo PS è stata data autonomia alle quattro commissioni e la

12 Il lavoro delle quattro Commissioni tematiche ha prodotto l'individuazione di 12 direzioni d'intervento, talvolta specifiche di una singola area, in altri casi trasversali. Per ciascuna di queste direzioni vi sono una serie di obiettivi (54 in totale) che evidenziano un aspetto proposto dal Piano dentro un ambito o settore ma che instaurano sinergie trasversali con gli altri tematismi e i loro obiettivi. Le direzioni e obiettivi, che sono opportunità che si possono cogliere, trovano definizione nei progetti e nelle azioni concrete da realizzare. Non essendo possibile addentrarci nella descrizione dei 54 progetti, ci limitiamo ad indicare le 12 direzioni d'intervento: Formazione, Creatività, Trasformazione industriale, Lavoro, Trasformazioni urbane e territoriali, Risorse culturali, Promozione e turismo, Immigrazione, Accessibilità, trasporti e mobilità, logistica, Salute e Cura, Casa e Rigenerazione Urbana. - Associazione Torino Internazionale, *Piano Strategico dell'area metropolitana di Torino. Direzioni e Obiettivi*, giugno 2006.

13 CRIVELLO S., *L'esperienza di pianificazione strategica a Torino: un confronto tra il Primo e Secondo PS*, in Appunti di Politica Territoriale n. 15/2010, pp. 87-94 (Pianificazione regionale in Piemonte) CELID, p. 7.

partecipazione è stata selezionata solo agli attori "rilevanti". I momenti di interlocuzione collettiva sono avvenuti a processo ultimato e a struttura definita. La durata poi si è ridotta a meno di un anno (da marzo a fine 2005) per la necessità di arrivare alle elezioni comunali (che hanno conferito il secondo mandato a Chiamparino) con un documento pronto e risultati dichiarabili.

Sebbene l'ottica di area metropolitana fosse già presente nel primo PS, è nel secondo che assume una operatività patente. E' un passaggio inevitabile e necessario per governare fenomeni complessi, uscire dall'ottica dell'omogeneità urbana per calarsi in una realtà policentrica altamente differenziata al suo interno quindi bisognosa di interventi diversificati secondo i contesti. Tuttavia, al di là delle capacità di realizzazione connesse al piano e ai suoi attori, non si può trascurare che il PS è uno strumento di indirizzo, partecipazione e negoziazione del contesto, quindi basato su mediazione e consenso pertanto non di "governo in senso stretto". Questo aspetto parallelamente importante, sinergico e complementare, risiede in altri ambiti che faticano ad essere a loro volta sovra-municipali per ricadere nella medesima prospettiva d'area vasta in cui i PS si collocano.

### b. L'Associazione Torino Internazionale

L'Associazione Torino Internazionale, nata il 9 maggio del 2000, promuove e accompagna lo sviluppo del Piano Strategico: collaborando direttamente alla gestione di alcuni progetti; accompagnandone lo sviluppo facilitando l'integrazione e il dialogo dei diversi soggetti su scala metropolitana; offrendo competenze tecniche e di rete per la definizione e implementazione di progetti e politiche.<sup>14</sup>

L'associazione, accompagnando lo sviluppo del PS, offre competenze tecniche per l'implementazione e la definizione dei progetti, facilita l'integrazione e il dialogo tra i soggetti e fa promozione dei progetti stessi. E' "l'arena" cioè il luogo di accesso e di incontro paritario fra soggetti interessati ed è "facilitatore" del processo nonché mediatore nella definizione dei progetti del Piano.<sup>15</sup> Quattro sono i valori ispiratori (**responsabilità, trasparenza, comunicazione e innovazione**) intesi come punti di riferimento per promuovere partecipazione, socializzare contenuti, elaborare nuove visioni dei processi decisionali e sperimentare inedite modalità di attuazione delle politiche.<sup>16</sup> L'obiettivo è quello di costruire e consolidare una rete sociale di attori, accomunati da una medesima idea di sviluppo ed interessati a favorire le sinergie progettuali. Il modello seguito è quello della *governance*, sistema di confronto aperto sui temi dell'agenda locale, agevolato dal riconoscimento di un luogo neutro. Un ampio ventaglio di portatori d'interesse che comprende enti amministrativi territoriali e centri

---

14 *"In questo modo l'Associazione mette in valore la sua capacità di essere un soggetto e un luogo di confronto, integrazione e coordinamento delle progettualità, fortemente sinergico con le politiche di sviluppo del sistema locale. Torino Internazionale, con il contributo dei coordinatori delle commissioni tematiche, continua inoltre a sviluppare l'attività legata alla promozione dei progetti del Secondo Piano strategico, rafforzandone l'integrazione e i legami con gli strumenti di programmazione pubblica e privata, alimentando il dibattito e promuovendo l'informazione sulle scelte strategiche e di sviluppo a livello locale, nazionale e internazionale"* – testo tratto dal sito internet di Torino Internazionale [www.torino-internazionale.org](http://www.torino-internazionale.org)

15 Torino-Internazionale è composta da quasi cento soci tra enti e istituzioni, organizzazioni economiche e soggetti culturali, imprese private e municipalità del tessuto metropolitano che sottoscrivono l'atto costitutivo e sono ammesse all'Assemblea dei soci. Tra i soci fondatori c'è anche ITP (InvestinTorinoPiemonte) una fondazione di diritto privato (costituita dai principali soggetti pubblici e privati del Piemonte e di Torino) che è stata la prima agenzia di marketing nata in Italia. Essa ha sostenuto il Piano strategico pur mantenendo attività separate, dedicandosi all'attrazione di investimenti esterni, nazionali ed esteri, alla promozione del territorio piemontese. - FAZZINI S., *I piani strategici e le agenzie di marketing territoriale*. – Case study, Master Mumat 2004/05, pp. 9-10.

16 L'Associazione, nel perseguire la propria missione, ha individuato alcuni valori che ispirano il proprio operato. Il primo valore è la **responsabilità** verso i soci che, attraverso gli organi sociali e la struttura operativa, indicano le linee di lavoro dell'Associazione e della struttura operativa. Il secondo valore è la **trasparenza** rispetto alle attività e alle prassi di lavoro. Il terzo valore è la **comunicazione**, che riguarda non soltanto le singole iniziative ma la pianificazione strategica in sé. Il quarto valore è l'**innovazione**, inteso come base per ricercare e sperimentare modalità diverse di progettazione e attuazione di politiche e progetti. – Torino internazionale, *Verso il Bilancio di Missione*, 2007, p.2.

di ricerca, associazioni e fondazioni, mass media ed esperti di settore, luoghi della formazione e altre municipalità dotate di piani strategici.<sup>17</sup>

Dopo un 2007 con 23.1999 euro di spese per progetti ed azioni, il 2008 è stato il primo anno pienamente operativo e gli interventi complessivi sono arrivati ai 509.370 euro.

### c. Le azioni di marketing e comunicazione

Alimentare la conoscenza e la discussione del Piano strategico è il cardine dell'attività di animazione svolta da Torino Internazionale. Si tratta di una tipologia di attività non facile da misurare, poiché riguarda azioni realizzate con veicoli, metodi e strumenti diversi, che hanno però un denominatore comune: sostenere il Piano come piattaforma di definizione di strategie di sviluppo per l'area metropolitana, lavorando il più possibile in sinergia con i diversi attori metropolitani.

Rientrano nell'attività di animazione i lavori associativi nelle loro forme specifiche (assemblea, comitato scientifico e di coordinamento, commissioni tematiche) così come i workshop e tavoli tecnici su specifici argomenti, le attività di partecipazioni allargate alla cittadinanza e, più in generale, tutte le azioni utili a riferire all'opinione pubblica dati per leggere le trasformazioni in atto nell'area metropolitana, con lo scopo di mantenere viva la partecipazione al continuo processo di discussione sulle modalità di attuazione del Piano e, dunque, sul futuro della città. L'animazione, insomma, è la malta in cui si legano e si ordinano le azioni condotte da Torino Internazionale. Esiste un ufficio che si occupa di fare comunicazione ed un piano annuale che si fonda su quattro strumenti stabili. **Il database** con cui l'Associazione comunica per via telematica e in tempo reale con gli stakeholder, per diffondere inviti e informazioni. **L'editoria**: una collana comprendente pubblicazioni del Piano strategico, ricerche e atti di convegni, sempre disponibili in versione elettronica scaricabile dal web e talvolta in versione tipografica. **Il periodico Tamtam**: una testata giornalistica registrata ed operativa dal 2000, stampata in 8.000 copie, parte spedite in abbonamento postale gratuito e parte distribuite in più di 100 punti in area metropolitana. **Il sito web**: dotato di un ampio database di informazioni sulle iniziative della Associazione, una rassegna stampa quotidiana, una agenda di appuntamenti metropolitani e una newsletter elettronica.

Tra le molteplici azioni intraprese da Torino Internazionale, segnalare alcune iniziative, che talvolta corrispondono ad eventi (convegni, incontri, laboratori, workshop, ecc.): il Progetto Torinoquidomani: filone di attività finalizzate ad allargare il confronto pubblico sulla trasformazione della città; il Bilancio di Missione: che a scadenza annuale comunica rendendo trasparente l'attività dell'associazione in ogni suo aspetto; il Lunchtime 2007-2010: cicli di incontri con carattere seminariale organizzati durante la pausa pranzo e accompagnati da un rapido buffet.

A Torino, le agenzie sono nate prima del Piano. In quest'ottica il ruolo di ITP (ora Centro Estero Piemonte) è esterno agli enti locali facendo azioni proprie mentre Torino Internazionale lavora per il Piano e fa marketing per esso.

## 5. Vision 2020: Piacenza tra leadership duale e ciclo politico

### a. "Nel mezzo del cammin...": dagli Stati Generali al Piano Strategico provinciale

Alla fine degli anni '90, Piacenza ha avviato il percorso di pianificazione strategica nel tentativo di superare i limiti riscontrati nella capacità di coordinamento e di cooperazione tra gli attori sociali ed istituzionali ma anche

---

17 Presieduta dal Sindaco di Torino e dal Presidente della Provincia, l'Associazione nasce da un atto costitutivo sottoscritto dai soci. Lo statuto istituisce quattro organi sociali. L'Assemblea dei soci delibera sulle questioni d'indirizzo del Piano strategico, approva il bilancio e nomina il Comitato di coordinamento e il direttore. Ai Co-presidenti spetta di convocare e presiedere le riunioni dell'Assemblea e del Comitato di coordinamento, curare l'esecuzione delle delibere assembleari e nominare il Vicepresidente. Il Comitato di coordinamento si occupa delle determinazioni operative che attuano le prospettive fissate dall'Assemblea, scegliendo le priorità di lavoro. Il controllo contabile è esercitato dal Collegio dei revisori. Composto da esperti e tecnici delle materie, il Comitato scientifico ha compiti di verifica dei risultati della pianificazione strategica. Al Vicepresidente corrisponde un ulteriore esercizio di valutazione degli effetti della pianificazione. Il direttore partecipa all'elaborazione del programma annuale e si occupa del supporto funzionale e della conduzione economica e amministrativa. - Tratto da sito internet dell'Associazione Torino Internazionale [www.torino-internazionale.org](http://www.torino-internazionale.org)

per darsi un sentiero di sviluppo territoriale nel lungo periodo. Obiettivo fondamentale: “è la promozione dello sviluppo economico, sociale e culturale del territorio e della comunità piacentina, con modalità compatibili con la tutela e miglioramento dell'ambiente, al fine ultimo di creare e diffondere benessere e migliorare la qualità della vita per tutte le componenti della società, con particolare riferimento alla attese delle nuove e future generazioni”.<sup>18</sup>

**Piacenza ha dimostrato negli anni una certa difficoltà a “fare sistema”.** Sembra pagare una limitata capacità di darsi con chiarezza e convinzione una prospettiva strategica di medio-lungo periodo ed anche la mancata costruzione di luoghi e pratiche di cooperazione tra gli attori pubblici e privati che operano sul territorio.

La storia del PS a Piacenza parte nel lontano 2000, con una fase di start-up in cui vengono coinvolte le principali rappresentanze dell'impresa (con un ruolo di traino molto forte dell'Associazione degli industriali) e del lavoro, oltre che delle istituzioni locali, per l'inizio di un percorso che porta al primo evento significativo degli **Stati Generali**, nell'ottobre 2000, preceduti da gruppi di lavoro tematici atti ad identificare progetti rilevanti e insieme fattibili.<sup>19</sup> Sotto al punto di vista della *governance* viene costituito il Comitato Strategico, organismo di governo del processo e viene istituita anche una Segreteria tecnica. Nel giugno del 2001 viene anche avviato il sito, che ha rappresentato nel corso del tempo uno strumento importante di comunicazione e condivisione del processo di pianificazione strategica.

Più in generale, il processo storico del piano di Piacenza passa per tre fasi:

- una prima fase che va dagli Stati generali alla sottoscrizione del Patto per Piacenza (12 gennaio 2002), che rappresenta il momento più alto, anche dal punto di vista simbolico, della partecipazione degli attori locali alla discussione sul futuro della città. In quella sede viene sottoscritto dalla Regione Emilia Romagna e da un gran numero di attori locali, fino a quel momento scarsamente coinvolti, un documento di intenti che definisce il quadro di riferimento per le politiche del territorio piacentino e che identifica alcuni obiettivi generali di policy;

- una seconda fase, successiva alla sottoscrizione del Patto e all'avvio di nuovi gruppi di lavoro, in cui gli attori in campo cercano di consolidare il positivo risultato politico della sottoscrizione del Patto definendo alcuni strumenti di implementazione delle diverse azioni previste. Nella fase 2003-2005 si assiste a un periodo di stasi del processo, che segnala il carattere “carsico” dell'esperienza piacentina;

- una terza fase, che prende avvio nel 2005 con un rilancio del processo di pianificazione strategica, un maggiore coinvolgimento della Camera di Commercio come co-leader del processo e **un passaggio alla redazione di un vero e proprio Piano strategico**. E' quindi in questo anno, 2005, che si concretizza un processo di revisione e rilancio dell'azione configurandola come un vero e proprio PS. Nel corso di questo triennio, alcuni appuntamenti hanno completato la realizzazione del piano come i Forum tematici del febbraio-marzo 2006 (su impresa e lavoro, sicurezza e accoglienza, conoscenza ed apprendimento, territorio e sostenibilità), gli incontri di vallata per raccogliere pareri ed opinioni, i periodici incontri del Comitato Strategico con l'elaborazione di Bozze del Documento Base. Parallelamente si è aperto il percorso di raccolta e selezione dei Progetti bandiera arrivati nel periodo marzo-novembre 2006.<sup>20</sup>

---

18 MAZZARA L., *il Piano strategico nell'Ente locale. Progettazione, sviluppo e strumenti di monitoraggio*. IPSOA, p. 211.

19 Il 12 Gennaio 2002, i maggiori esponenti delle istituzioni locali firmarono il "Patto per Piacenza": una corposa raccolta di progetti prioritari per lo sviluppo del territorio elaborati dal Comitato Strategico, "delegazione" rappresentativa, a livello locale, del mondo associativo, economico, culturale. Alla firma del Patto per Piacenza è seguita una terza fase, tesa ad allargare il consenso e la condivisione, definita "Piano Strategico". Al fine di valorizzare quanto già era stato fatto, oltre che per mettere a frutto l'esperienza nel frattempo maturata, si è deciso di aprire una nuova fase, avviando un lavoro di manutenzione straordinaria e di aggiornamento dei contenuti del Piano Strategico, riprendendo i lavori nel Maggio 2005. Dopo tre anni dalla firma del Patto per Piacenza era possibile annoverare tra i progetti realizzati i seguenti: Area sviluppo economico: Piano e Agenzia di Marketing Territoriale, Insediamenti logistici, 4 nuovi centri di ricerca (Itl, Musp, Stil, Innovation Center, Energia), Progetto Montagna, Piano Speciale d'Area 'Po fiume d'Europa', Rilancio Piacenza Expo. Area welfare: Conferenza sul welfare locale, Piani di zona. Area infrastrutture: Tangenziale Sud Piacenza, Piste ciclabili. Agenda 21 Provincia e Comune: Osservatorio Provinciale Sostenibilità. – Tratto dal sito internet [www.pianostragetico.pc.it](http://www.pianostragetico.pc.it)

20 *Ibid.*, Alla Segreteria Tecnica sono giunte 39 proposte. La ST ha realizzato un'istruttoria tecnica che è servita al Comitato Strategico per esprimere un giudizio di priorità (con un voto da 1 a 5) così da metterli in ordine di importanza, dividendoli poi rispetto

**L'ultima data che rende evidenza pubblica della presenza di un PS è il Comitato Strategico del 20 maggio 2008.** Questa data rappresenta, di fatto, l'ultima evidenza e segnale esterno dell'esistenza del Piano. Dall'analisi del percorso di pianificazione strategica piacentino è possibile notare una forte specificità: **la collaborazione tra Comune e Provincia, che configura una vera e propria situazione di "leadership duale"**. Da parte della Provincia l'esperienza di pianificazione strategica viene vissuta in continuità con alcune azioni di programmazione e pianificazione realizzate nella seconda metà degli anni '90 (in primis il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale) e fortemente orientate a delineare non solo regole di gestione del territorio ma anche indirizzi strategici per lo sviluppo sostenibile. Da parte del Comune il percorso attivato è interpretato come una occasione importante per offrire un quadro strategico capace di favorire l'afflusso sulla città di investimenti e finanziamenti, oltre che come una arena significativa per una rete di attori tradizionalmente poco propensi alla cooperazione.<sup>21</sup>

La presenza di una doppia regia pubblica e la sfasatura temporale tra le elezioni comunali e provinciali, con la fibrillazione elettorale che sempre comportano, probabilmente hanno portato ad una situazione di costante precarietà che ha influito sulla cooperazione inter-istituzionale.<sup>22</sup> A fronte di questa leadership duale, ha giocato un ruolo centrale nel processo l'Università Cattolica, ed in particolare la Facoltà di Economia, che in tutte le fasi del processo ha ricoperto le vesti di stakeholder e di consulente scientifico.

Occorre ricordare, tuttavia, che ci troviamo di fronte ad una prima esperienza, di programmazione strategica condivisa per il territorio piacentino. Pertanto, considerare il fatto che anche gli enti promotori hanno dovuto fare un salto innovativo notevole per abbandonare una modalità tradizionale autonoma ed autoreferenziale di programmazione. Ciò detto, dalla definizione dei progetti sembra prevalere un certa genericità, con una relativa spinta propulsiva, che induce a pensare che:

- gli enti promotori non abbiano riversato il meglio della loro capacità ideativa all'interno del PS;
- non si siano colte tutte le potenzialità della pianificazione strategica;
- per realizzare i progetti indicati non servisse dotarsi di un PS.

La costituzione dei gruppi di lavoro ha portato, nel periodo che va da Marzo a Novembre 2006, alla raccolta di 39 proposte presentate da diversi soggetti. Dopo un processo di selezione dei 39 progetti presentati si sono definiti i 18 progetti-idee "bandiera" contententi livelli di articolazione diversi tra loro. La genericità di alcuni di essi ha reso difficile la cantierabilità degli stessi e quindi la loro realizzazione effettiva.

La nuova visione punta sulla combinazione virtuosa di **competitività** e **sostenibilità**, quest'ultima vista in modo integrato sotto l'aspetto economico, ambientale e sociale, nel quadro della **partecipazione** e **sussidiarietà**. *"La strategia di sviluppo del territorio piacentino punta sull'integrazione delle tre componenti della sostenibilità (sviluppo sociale, economico e ambientale) in un'ottica di mutua co-evoluzione. Gli attori territoriali si impegnano a definire scelte strategiche e progetti coerenti con una visione di Piacenza come **società sostenibile** (territorio della qualità della vita), **società aperta** (territorio dell'accoglienza), **società della conoscenza** (territorio dell'apprendimento) e **sistema produttivo competitivo** (territorio dell'impresa), in un'ottica di medio-lungo periodo".<sup>23</sup>*

Il documento "Vision 2020" si configura come una visione del futuro della città e del suo territorio, ma anche come una lista di assi di intervento rispetto ai quali non sono sempre esplicitate le priorità e le condizioni operative di fattibilità. L'assenza di gerarchia ha rappresentato, e sta rappresentando, un limite percepito da alcuni degli attori coinvolti (per esempio, l'Associazione industriali) che nel corso del tempo hanno denunciato

---

agli assi-obiettivo di riferimento. In parallelo si è portato avanti il tema degli indicatori necessari per il processo di valutazione dei progetti realizzati.

21 *10 anni di Pianificazione strategica in Italia. Ragioni, esiti, criticità.* A cura di Florio R., ReCS – Quaderno 3/2010, p. 72.

22 La Provincia è governata nel 2000 dal centrosinistra, con Presidente Dario Squeri (eletto per la prima volta nel 1994 e confermato nel 1999 alla guida di una maggioranza di centrosinistra). A Squeri succede Gian Luigi Boiardi, sempre alla guida di una maggioranza di centrosinistra. Nel 2009 viene invece eletto Presidente Massimo Trespidi, alla guida di una Giunta di centrodestra. Per quanto riguarda invece il Comune di Piacenza, nel 2000, all'avvio del processo di pianificazione strategica il Sindaco è Gianguido Guidotti (centrodestra), sostituito nel 2002 da Roberto Reggi (centrosinistra), confermato nel 2007. – *Ibid.*, pp. 73-74.

23 Testò preso dal sito internet [www.pianostrategico.pc.it](http://www.pianostrategico.pc.it)

una mancanza di sbocchi operativi e hanno interpretato il loro ruolo nel processo di pianificazione in modo più formale.

Oggi possiamo parlare di un processo che appare bloccato o comunque aver perso l'entusiasmo iniziale tanto da parte degli enti promotori come, conseguentemente, del sistema territoriale che riceve evidenze della sua esistenza. La struttura di implementazione interna, che ha guidato il processo, di fatto è stata progressivamente svuotata.

**Il destino del Piano strategico è dunque incerto:** esso sembra dipendere sia dalla volontà politica degli attori-chiave, sia dalla capacità della "comunità di pratiche" che si è costituita intorno al percorso di pianificazione strategico di rilanciare culturalmente e operativamente questa esperienza.

L'esperienza piacentina solleva alcune questioni generali interessanti:

- problemi di riposizionamento strategico, passando da un modello di sviluppo fortemente centrato sulla specificità di Piacenza come area di transito e di transizione, come polo per l'offerta di servizi a un sistema territoriale dinamico basato sulla piccola e media impresa ad un più incerto modello che prova a investire su filiere innovative (dalla logistica all'agroalimentare) e a collocarsi nella prospettiva di polo dell'economia della conoscenza (ricerca, università);
- problemi di complessità e frammentazione decisionale, in parte per la collocazione eccentrica tra Emilia e Lombardia, in parte per la scarsa capacità cooperativa degli attori locali, poco propensi alla cooperazione al coordinamento sia verticale che orizzontale.

Il percorso piacentino mostra elementi di criticità tanto che possiamo parlare di una esperienza a due facce. Nella prima fase il processo può senz'altro considerarsi un successo: la sottoscrizione del Patto per Piacenza è davvero un evento rilevante per la città, che segnala in forma pubblica l'accresciuta fiducia tra gli attori e un commitment significativo nei confronti di azioni di coordinamento strategico. Meno solidi sono i risultati delle fasi successive, nelle quali emerge una certa stanchezza da parte dei protagonisti e una maggiore tendenza a interpretare le attività di discussione e di co-progettazione come pratiche ritualizzate nelle quali ciascuno recita una parte definita.

Le ragioni di questo esito sono molteplici: una condizione di instabilità amministrativa (anche in ragione della leadership "duale" tra Provincia e Comune) che non ha favorito la continuità del processo e che anzi ha generato fenomeni ciclici di stasi; uno stile del processo e dei prodotti che ha finito per privilegiare la logica della selezione di strategie e di obiettivi alla costruzione di ambiti comuni di progettazione e che quindi ha generato una certa disaffezione a fronte dei problemi di implementazione; una più generale difficoltà nel radicamento dell'esperienza nelle pratiche amministrative ordinarie. **Il percorso avviato da Piacenza è stato sicuramente una esperienza nuova e nella prima fase di successo rispetto alle aspettative in termini di interazione dei network decisionali e di irrobustimento della capacità di governance dei processi di sviluppo e trasformazione**, mentre meno chiara è stata la capacità di costruire processi effettivamente sperimentali sia per la tipologia degli attori coinvolti (è ad esempio mancata la capacità di coinvolgere pienamente attori sovralocali, con la parziale eccezione della Regione Emilia Romagna), sia per le attività messe in campo al fine di ispessire e irrobustire il network. Inoltre, anche a Piacenza, come in molti altri casi, si è manifestata una certa difficoltà nel rendere strutturali i risultati raggiunti ed i processi. *"Ciò è dipeso dalla natura "carsica" del processo, ma anche da una scarsa attenzione alla possibilità riutilizzare il processo di pianificazione strategica come un dispositivo di "institutional building", ossia come un campo di strutturazione di ambiti permanenti di interazione. Con l'eccezione, peraltro rilevante, dell'Ufficio del Piano strategico (con la sua Segreteria tecnica), il processo non ha saputo darsi modalità strutturate e permanenti di interazione e produzione di ipotesi progettuali, lungo una linea che invece è stata perseguita in diversi altri contesti".*<sup>24</sup>

Quali effetti ha prodotto la pianificazione strategica? Si possono fare le seguenti considerazioni:

---

24 FLORIO R. (a cura di), *10 anni di Pianificazione strategica in Italia. Ragioni, esiti, criticità.* – ReCS, Quaderno 3/2010, pp. 78-79.

- gli effetti istituzionali: sembrano essere stati relativamente limitati, sia in termini di capacità di influenza del funzionamento ordinario delle principali amministrazioni coinvolte, sia sotto il profilo della definizione di nuove forme stabili di cooperazione interattoriale;
- gli effetti "materiali": le azioni previste dal Patto o dal Piano, che si sono realizzate o che sono in fase di realizzazione, si sarebbero probabilmente realizzate comunque, anche se la loro "messa a fuoco" nel percorso di pianificazione strategica può avere fluidificato in qualche caso il processo decisionale;
- gli effetti "cognitivi": il percorso di pianificazione strategica ha permesso di costituire una "comunità di pratiche", con il coinvolgimento di politici e tecnici appartenenti a diversi enti e soggetti collettivi, utile e trasportabile ad altre esperienze progettuali. L'unico rischio è di disperdere questo patrimonio accumulato.

### **b. L'Agenzia di Marketing ed InvestinPiacenza**

Nel corso del 2004 è stata istituita l'Agenzia di marketing territoriale con l'obiettivo di essere una authority in grado di promuovere i migliori progetti del territorio. Il piano di marketing territoriale di Piacenza prevedeva un piano di comunicazione che proiettasse l'immagine di Piacenza a livello nazionale, ed in modo particolare nel nord Italia, con lo scopo di dare visibilità al territorio mettendo in vetrina le sue eccellenze. Superata con successo questa prima fase, il piano prevedeva, di puntare sull'attrazione di investimenti economici ed immobiliari.

A tal proposito è stato acquisito dall'Agenzia, il sito internet [www.investinpiacenza.it](http://www.investinpiacenza.it) per ridefinire attraverso un restyling grafico e di contenuti la sua missione. Il progetto ha mosso i primi passi nel maggio 2004, quand'è stata stipulata la convenzione che ha istituito formalmente un'apposita Agenzia di marketing territoriale per il coordinamento tecnico delle attività approvate dal Comitato di Indirizzo Strategico (organo direttivo di indirizzo), la quale funge da snodo operativo e attuativo del Piano di Marketing Territoriale.<sup>25</sup>

L'attività dell'agenzia è stata assai limitata nel tempo e nello svolgimento per alcune ragioni legate funzionamento della struttura operativa, che ha subito cambiamenti nel personale di coordinamento, della scarsa spinta propulsiva avuta dagli attori del Piano stesso e probabilmente dall'assenza di una strategia programmata di interventi ed azioni da sviluppare nel tempo. Dal 2007 quindi tanto le attività dell'agenzia come il sito internet sono di fatto inattivi o depotenziati a tal punto da esserlo diventati. Nel frattempo, la Segreteria tecnica, in capo alla Provincia di Piacenza, è da oltre un anno inattiva e senza il personale inizialmente destinato.

## **6. Approfondimenti**

### **a. Il marketing e la comunicazione**

A Barcellona, la PEMB ha sviluppato una forte azione di coinvolgimento della cittadinanza (marketing interno) e di diffusione dell'immagine ai fini del posizionamento competitivo (marketing esterno). Oltre allo strumento del sito internet, molto completo ed aggiornato su tutti gli aspetti d'azione e di attività dell'associazione ma anche, ed in primis, del piano, sono stati realizzati n. 29 bollettini, una agenda sempre aggiornata, numerose pubblicazioni ma anche tante giornate e seminari tecnici su tematiche ritenute urgenti e prioritarie. La realizzazione di studi e ricerche, anch'esse disponibili e scaricabili, mostrano il livello di approfondimento e costante attenzione alla conoscenza dei processi dai quali partire per individuare le idee ed i progetti. Il sito offre anche visivamente la possibilità di vedere sulla mappa la collocazione dei progetti e il loro contenuto.

L'organizzazione interna, in tre commissioni con funzioni complementari, e il forte interesse verso la dimensione relazionale internazionale, con viaggi studio, l'adesione a reti e il potenziamento delle relazioni istituzionali, rendono l'evidenza del livello di dinamicità e continuità dell'azione della PEMB. L'obiettivo della

---

<sup>25</sup> Dal gennaio 2005 l'Agenzia ha una struttura operativa costituita da un Comitato tecnico formato dai referenti delle varie Istituzioni e da un Coordinatore affiancato da un Consulente specializzato. La struttura, decisamente snella e collocata presso l'Ente Fiera (Piacenza Expo), ha avuto negli obiettivi di attività l'affermazione di Piacenza a livello nazionale ed internazionale nei settori della logistica avanzata, mecatronica, agroalimentare, biotecnologie e turismo. Inoltre, attrazione di investimenti esterni e di visitatori, turisti nell'ottica di promuovere e valorizzare le eccellenze locali (nella cultura, enogastronomia, ambiente naturale). - FAZZINI S., *I piani strategici e le agenzie di marketing territoriale*. Case study, Master Mumat 2004/05, pp.7-8.

partecipazione ampia e del consenso sono costantemente esercitati per ottenere da un parte, verso l'alto, il consolidamento e potenziamento delle lobbies e dall'altra, verso il basso, una motivazione forte alla condivisione attiva della pianificazione.

A Torino, la preesistente presenza di ITP, nato come sintesi istituzionale tra pubblico e privato con finalità di promozione e sviluppo, ha sostenuto e motivato la nascita del PS pur avendo poi attività separate del PS stesso. Il ruolo di internet è tuttora molto importante: il sito del piano è infatti molto completo ed efficace. Inoltre sono stati organizzati una serie di incontri pubblici e una mostra permanente, utilizzata per spiegare i contenuti e l'andamento del Piano Strategico (seguendo l'esempio di Barcellona). Un valore aggiunto che alcuni Piani hanno è l'appartenenza alla Rete delle Città Strategiche (RECS). Ciò garantisce loro una maggiore visibilità e facilità di accesso ai contenuti.<sup>26</sup> L'associazione Torino Internazionale è stata molto attiva nel ruolo di comunicazione e diffusione dei contenuti del piano, con una serie di iniziative rivolte a mantenere alto il livello di attenzione sui "lavori in corso" ma anche a diffondere la conoscenza ed i risultati. Importante l'azione di marketing interno, per attrarre soggetti sul territorio che entrassero nei progetti del piano, ed esterno, per promuovere le azioni e l'immagine nuova che attraverso il piano l'area metropolitana vuole affermare.

A Piacenza, il marketing territoriale si è basato sulla realizzazione di alcune campagne promozionali, con l'obiettivo dell'attrazione di investitori e turisti, e alla creazione del sito *Investinpiacenza.it* che ha subito un restyling grafico e di contenuti prima di essere oscurato nel 2009 a seguito dell'implosione dell'attività dell'Agenzia di marketing. Quest'ultima ha svolto essenzialmente azioni di marketing esterno per l'attrazione di turisti, residenti ed investitori. A queste iniziali azioni, purtroppo, non è stato dato rinforzo sufficiente e una continuità tali da poter raccogliere nel breve tempo risultati tangibili. E' stato realizzato un sito internet del piano strategico ([www.pianostrategico.pc.it](http://www.pianostrategico.pc.it)) che dopo i primi anni di implementazione ed aggiornamento ha chiaramente perso la sua funzione comunicativa fermandosi al 2007-2008.

Paradossalmente, appare terminare prima la spinta promozionale e comunicativa del piano che non l'operatività del piano stesso. In altre parole, se nel 2008 il processo era ancora in atto e si celebravano alcuni eventi come la riunione del Comitato Strategico del 28 maggio, a livello di funzionamento dello strumento del sito internet come delle azioni dirette dell'Agenzia siamo già in un momento di declino e mancanza di operatività.

#### **b. La valutazione ed il monitoraggio**

L'ipotesi proposta da Bruno Dente (2007), nel primo quaderno ReCS dedicato alla valutazione dei piani strategici, è che: *"non esiste un modello unico di piano strategico, e quindi altresì un modello unico di monitoraggio e valutazione; in secondo luogo essendo buona parte degli approcci al monitoraggio ed alla valutazione basati su una concezione tradizionale della programmazione, occorre ripensare tali strumenti di analisi nel contesto del piano strategico"*.

La valutazione dei piani va indirizzata a tenere sotto controllo le questioni rilevanti ed acceso un dibattito sulle finalità dell'intero processo, come parte integrante del fare pianificazione strategica. Valutare per misurare il miglioramento della città e i cambiamenti intervenuti nella *governance* locale, per disporre di informazioni utili a correggere in corso d'opera i processi di sviluppo avviati, per verificare l'attualità degli obiettivi e l'impatto delle politiche sul sistema locale; ed anche per assicurare la visibilità dei risultati raggiunti, mantenere viva la tensione degli attori coinvolti nella pianificazione, rafforzare la credibilità del processo e l'affidabilità dell'Amministrazione pubblica che ne è il promotore. Una valutazione dunque che rappresenti soprattutto un momento di riflessione delle città con se stesse e un'occasione per migliorarsi, riadattare e orientare, se necessario, le azioni di governo.

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, il consolidamento dei network e le interazioni tra attori. Inoltre, la realizzazione delle azioni del Piano può non essere dovuta al Piano stesso ma all'evoluzione naturale dei

---

26 DIAMANTE G.- SAGRIPANTI M., *La partecipazione degli attori alla pianificazione strategica. Analisi comparata di otto Piani Strategici*. – Case study. Master Mumat 2005.

processi decisionali nel contesto di riferimento. Pertanto, se il Piano non dev'essere valutato solamente sulla base del risultato di prodotto (progetti realizzati) allora anche la valutazione non può essere esclusivamente centrata su questo elemento.

Un'azione è strategica quando non solo non rinuncia a calcolare in partenza gli esiti ma riesce a tenere in considerazione anche gli effetti insorgenti e inattesi e a farne in qualche modo tesoro.

La realtà e l'esperienza di questi vent'anni europei e dieci anni italiani evidenziano le difficoltà nella realizzazione e consolidamento di vere e proprie azioni di valutazione e monitoraggio costante delle fasi operative del piano. Certamente le realtà più importanti e consolidate, come Barcellona e Torino, hanno ottenuto qualche risultato dagli sforzi fatti in tal senso. A Torino nel 2004 è stata realizzata una revisione del PS che ha consentito di valutare le ricadute del percorso di pianificazione intrapreso nel 1999 e ragionare sulle prospettive condivise di sviluppo e linee d'azione praticabili. La valutazione, prevista fin dall'inizio con la scelta di indicatori di processo e prodotto, è stata considerata una tappa del percorso di pianificazione strategica, anch'essa basata sul metodo di confronto e condivisione con gli attori, come nella fase di costruzione del Piano stesso. E' comunque importante arrivare, almeno in fase conclusiva o di metà mandato, a risultati tangibili. Realtà con minor potenzialità ed esperienza di PS, come Piacenza, non hanno certamente prodotto alcun tipo di elemento che possa essere avvicinato ad un discorso di valutazione o di monitoraggio di quanto progettato e messo in atto.

## 7. Conclusioni

Alcune considerazioni a conclusione di questo breve aggiornamento dei tre casi di riferimento esaminati. Barcellona è con il nuovo piano Modelo 2020 lanciata verso una nuova sfida che va a ridefinire anche il suo posizionamento competitivo nel contesto globale. Come giustamente sottolinea Silvia Crivello parlando di Barcellona: *“La fase recente sia caratterizzata dal venir meno di un unico riferimento temporale (scadenza olimpica), dalla diminuzione di capitali straordinari e dalle restrizioni di bilancio del settore pubblico. Il periodo attuale, seppur segnato dalla ricerca di un'estensione lineare con quello precedente, si caratterizza per trasformazioni urbane a forte privatizzazione e a bassa “regolarizzazione” (con il risultato di generare processi spinti di gentrificazione e proteste nelle piazze); parallelamente il territorio necessita di progetti di portata metropolitana e regionale proprio in un momento in cui sembra riscontrarsi, invece, a scala sovra comunale, una perdita d'influenza nel determinare orientamenti condivisi.”*<sup>27</sup>

Torino sta vivendo, dopo il grande slancio del primo piano e ora nella sua nuova veste di area metropolitana, un momento di rallentamento della spinta progettuale e della *governance* locale, non solo per la scadenza del mandato del Sindaco Chiamparino ma anche per gli ostacoli trovati nella partecipazione e integrazione del rapporto centro-periferia. Difficile valutare le ricadute delle Olimpiadi invernali 2006. Il tempo è troppo ridotto per fare un bilancio dell'eredità effettivamente “patrimonializzata” dal territorio. Tuttavia, si può auspicare che il vero fattore aggiunto prodotto dalle Olimpiadi sia il rapporto tra Torino e le valli, riuscire cioè ad andare oltre il rapporto nato dall'evento sportivo de-specificandolo per mantenere e sviluppare un vero e profondo rapporto con la montagna.

Se Barcellona emerge per la sua superiorità nel capitale dinamico, Torino ha compiuto un grande sforzo nel capitale fisso, creandosi una dotazione infrastrutturale di cui era carente. Ciò detto, tanto Barcellona come Torino dovranno dimostrare, nelle attuali e future pianificazioni strategiche, di sapere essere “performanti”, nello sviluppo della dimensione metropolitana e senza gli effetti di un appuntamento cruciale in grado di dare riferimenti, coordinamento, e scadenze. Il passaggio alla dimensione metropolitana non genera semplicemente una complessità per l'aumento degli attori istituzionali e sociali coinvolti ma rischia di inceppare quegli ingranaggi ben oliati, dall'esperienza pregressa, per una inevitabile tensione tra centro e periferia tanto a livello politico come a livello territoriale.

---

27 CRIVELLO S., *“Eredità e Grandi Eventi: un confronto tra Barcellona, Genova e Torino”*, DINSE (Dipartimento di Scienze e Tecnico per i Processi di Insediamento - Politecnico di Torino, Rivista Scienze Regionali Vol. 1, 2010, p. 13.

Piacenza evidenzia, a metà della “Vision 2020”, una fase di stasi e un preoccupante silenzio rispetto alle azioni ed obiettivi del piano. Periodo di pausa che è in parte dipeso anche dal ciclo di scadenze elettorali nei tre enti promotori del piano (Comune, Camera di Commercio e Provincia) che terminerà l’anno prossimo con le elezioni nel comune capoluogo. Nel frattempo, alcuni importanti progetti si sono realizzati ed altri probabilmente si realizzeranno ma senza l’azione processuale e la metodologia del PS. Resta da valutare quanto il tempo perduto, con il conseguente sfilacciamento delle relazioni ed il crescere della sfiducia da parte del sistema locale, diventi un ostacolo ed una eredità pesante da rimuovere ai fini di un positivo rilancio del Piano.

*Andrea Tramelli*

Master Mumat – Università Cattolica di Piacenza

[atramelli@hotmail.com](mailto:atramelli@hotmail.com)