

L'APPROCCIO STRATEGICO NELLA PIANIFICAZIONE D'AREA VASTA

Nadia CARUSO

SOMMARIO

La tesi è stata strutturata con una prima parte teorica relativa alla pianificazione strategica e alle sue diverse declinazioni, con particolare attenzione all'area vasta; la seconda parte descrive l'analisi di cinque piani regionali italiani innovativi. In seguito è stata presa in considerazione la pianificazione strategica nel contesto europeo, sia dal punto di vista teorico sia considerando esperienze concrete. In ultimo sono stati riportati i risultati ottenuti, ovvero le riflessioni emerse dall'analisi.

La metodologia impiegata coincide con la struttura stessa dell'elaborato: l'esplorazione della letteratura, la lettura e l'analisi qualitativa di esperienze innovative concrete (con l'elaborazione di griglie interpretative), l'ampliamento del livello geografico includendo casi europei e infine, le riflessioni conclusive.

La sintesi successiva riprende la struttura della tesi, per ulteriori precisazioni è possibile verificare la copia completa. La tesi è stata elaborata nel 2007, quindi i diversi scenari regionali esaminati sono stati soggetti ad alcune evoluzioni e modifiche.

Lavoro svolto come tesi di Laurea Specialistica in Pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale, Politecnico di Torino (dicembre 2007)

1 LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA

L'approccio di tipo strategico alla pianificazione territoriale e urbanistica nasce come risposta a esigenze di rinnovamento del sistema di pianificazione tradizionale e può essere definito come "esercizio collettivo di assunzione di rischio e di mobilitazione degli attori nell'invenzione del futuro che implica l'identificazione delle traiettorie possibili e dei modelli che le tendenze spaziali emergenti configurano, per immaginare le modalità attraverso le quali rafforzarli o contrastarli" (Healey, 2001, pag.153). È quindi un processo volontario¹ di costruzione collettiva di una visione condivisa² del futuro di un territorio, attraverso alla partecipazione di soggetti pubblici e privati. È orientato a generare azioni e decisioni fondamentali per realizzare la visione, utilizzando indirizzi e strumenti complessi attraverso all'integrazione di obiettivi e soggetti.

Tramite il confronto con la collettività viene definita un'immagine interna del territorio, che è strettamente collegata alla sua identità (costruita sull'interazione tra i diversi livelli di locale e globale). Con l'adozione dell'immagine da parte della collettività, (anche attraverso alla sua riconoscibilità), si portano avanti processi di aggregazione, che generano coesione, condivisione di sapere e costruzione di mondi condivisi. A questo punto, con un'immagine interna solida e radicata avviene la costruzione di un'immagine esterna, al fine di promuovere e attrarre investimenti, puntando sul rafforzamento delle specificità locali (come opportunità di affermazione anche nell'orizzonte del globale) (Dematteis, 1995).

I processi di apprendimento e di revisione sono iterativi e l'interesse privato coesiste con il pubblico, si fonda quindi su un processo che procede per fasi e sui recenti principi di negoziazione e accordo tra pubblico e privato. Si intende così mettere insieme progetto e regola, interesse privato e volontà regolativa utilizzata per tutelare l'interesse pubblico. Per questo motivo vi è la possibilità di fissare delle invarianti, al fine di tutelare caratteri o elementi imprescindibili rispetto all'identità dei luoghi.

L'ente pubblico diventa soggetto attivo e intenzionale della politica territoriale, porta avanti l'interesse dei suoi *stakeholder*, ovvero dei cittadini, che vengono coinvolti non solo nella partecipazione al processo ma anche come milieu locale, capitale sociale³ determinante per un efficace sviluppo locale. Questo approccio negoziale fa sì che si intreccino processi sociali, culturali, organizzativi, istituzionali e professionali, e le capacità operative degli attori

¹ Il processo è volontario e informale in quanto "non si può ordinare la pianificazione strategica per legge, perché non si può ordinare per legge la formazione di una coalizione [...] la produzione di una strategia è possibile solo in momenti di particolare coesione, creatività e determinazione delle classi dirigenti." (Mazza, 2000, pag.27-28)

² La visione generale è efficace solo se è costruita in modo condiviso. L'orientamento non avviene per via di autorità ma di autorevolezza e consenso.

³ Il capitale sociale, inteso come l'insieme di relazioni e reti tra soggetti, convenzioni, istituzioni e rappresentazioni collettive, può essere costruito anche attraverso ai processi di interazione e partecipazione tipici della formazione di un piano strategico, in quanto creando fiducia e solidarietà all'interno di un milieu locale garantisce giochi a somma positiva. (Camagni, 2003)

vengano potenziate, sperimentando nuove modalità di cittadinanza. Vengono attivati processi di formazione del consenso e gli esiti dell'interazione locale possono essere attuati come effetti di governo, quindi quando l'esito dell'interazione locale è strategico, l'interazione diventa politica.

L'area di piano è costruita interattivamente a partire dalle scelte autonome dei soggetti ed all'interno della strategia di governo vi sono sia intenzioni ed effetti locali che globali. La scala del piano strategico è, infatti, territoriale, investe un territorio a geometria variabile che segue le tendenze e le dinamiche in atto. Da un lato il piano deve prestarsi ad alleanze strategiche, alla pianificazione per accordi ed al partenariato, dall'altro deve portare avanti una forte sinergia tra i piani ed i progetti di settore, al fine di essere realmente integrato. Inoltre, l'approccio strategico, così come concepito, applica il principio di sussidiarietà, in quanto ha un approccio *bottom-up* che scardina il tradizionale sistema di pianificazione gerarchico.

Il processo decisionale che sta alla base della pianificazione strategica è flessibile e iterativo, si adatta al comportamento ed alle decisioni degli attori che vi partecipano attraverso ad un modello incrementale. L'approccio strategico persegue quindi l'efficacia prestazionale e non la conformità tra esiti ed obiettivi di piano. Viene utilizzato il metodo del *visioning* strategico, per facilitare la definizione dello scenario condiviso, questo procedimento si basa infatti sull'utilizzo di modelli di previsione e di simulazione. Possono essere utilizzate anche altre metodologie, come il *benchmarking* territoriale⁴ e i sistemi di monitoraggio, per verificare le fasi del processo strategico e successivamente la sua attuazione. Inoltre, anche i sistemi informativi territoriali possono essere utilizzati per comprendere meglio le dinamiche territoriali e per definire la visione condivisa.

In sintesi, l'approccio strategico è parte delle buone pratiche di *governance*, in quanto si basa sulla cooperazione e la partecipazione dei soggetti attivi sul territorio e sull'integrazione dei diversi interessi. L'elemento critico del processo strategico è la concretizzazione degli impegni presi durante la formazione del piano, in quanto se questo è a carattere volontario rischia di non essere attuato.

1.1 Le pratiche italiane di pianificazione strategica: l'area vasta

In Italia l'approccio strategico si è concretizzato negli anni novanta principalmente in tre modalità: attraverso la programmazione negoziata, con piani a livello locale (a scala metropolitana (Gibelli, 1996)) e introducendo approcci strategici nella pianificazione di area vasta. Questi sono stati facilitati dall'introduzione di principi e strumenti di negoziazione, partecipazione e flessibilità presenti nelle leggi regionali di "seconda" e "terza generazione". Le pratiche di pianificazione strategica spesso però non sono aderenti a tutte le caratteristiche

⁴ I benchmark sono indicatori per valutare la performatività, indicatori di tipo prestazionale che misurano i prodotti, i servizi ed i processi di lavoro delle organizzazioni riconosciuti come esempi di *best practice*.

dell'approccio strategico sopra definito. Sono molti, infatti, i limiti derivanti dall'applicazione ai contesti reali e spesso non si riesce a superare tutti i nodi che emergono nel processo di pianificazione.

Con le trasformazioni nei contesti territoriali e socio-economici si è andato modificando anche l'approccio alla pianificazione regionale e la stessa idea di regione, che ora viene vista come un sistema complesso, nell'ottica di promuovere una prospettiva di sviluppo sostenibile e durevole. "Da tempo è in atto una ridefinizione dei compiti delle Regioni: dalle politiche redistributive del riequilibrio territoriale si è passati, anche grazie alla contaminazione con le politiche europee, al perseguimento di obiettivi di sostenibilità, competitività, coesione territoriale, interscalarità fra territori di una stessa regione, fra territori di confine, ecc." (Fabbro, 2003, pag.57). Inoltre, "la regione è percepita come un costrutto intenzionale, esito di due processi prevalenti e interrelati portati avanti da una comunità di sistemi territoriali: lo sviluppo dell'*identità regionale* e la costruzione di un *progetto di regione*." (Mesolella, 2006b, pag.9) A questo si aggiunge il concetto della "*learning region*", promosso dall'OCSE e dall'Unione Europea, secondo il quale le risorse umane diventano motori dello sviluppo regionale come fonte di creazione, circolazione ed utilizzo della conoscenza. Le regioni sono così coinvolte nell'evoluzione dei sistemi economici, si passa dalle grandi imprese localizzate in un unico luogo a imprese a rete o senza confini. Nello stesso tempo, si assiste al passaggio dai riferimenti istituzionali statali a quelli reticolari sovra e subnazionali di città e regioni. Il sistema di governo europeo a livelli multipli inserisce le regioni in queste reti trasversali. Si aggiungono poi le influenze delle politiche comunitarie nella pianificazione e programmazione regionale e gli indirizzi dati da documenti quali lo Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE, Commissione Europea, 1999).

A livello nazionale le trasformazioni nel ruolo delle regioni sono state accompagnate da modificazioni legislative e istituzionali, prima tra tutto la riforma del Titolo V della Costituzione (2001) con l'introduzione del principio di sussidiarietà.

Tutti questi mutamenti hanno contribuito a modificare l'azione regionale: attualmente ogni regione italiana dispone di norme e strumenti che si differenziano da quelli delle altre e che sono frutto delle sperimentazioni e dell'attenzione dedicata ai diversi contesti territoriali. I piani regionali seguono approcci diversi: da quello più regolativo e gerarchicamente vincolante a un modello più orientato verso scelte ed indirizzi strategici.

I piani territoriali regionali hanno, dalla loro introduzione, seguito principalmente il modello conformativo-urbanistico⁵, basato sul controllo gerarchico dei piani sott'ordinati, che portavano avanti una rigida regolazione dell'uso dei suoli. Questo tipo di piano regionale si caratterizzava quindi per essere fortemente vincolante.

I modelli a cui aspirano i recenti piani regionali sono invece quello strategico e quello strutturale. L'approccio strategico rappresenta un progetto di territorio e di coerenza tra diverse scale (la cui coerenza viene costruita nei processi di concertazione). Un piano

⁵ Questo tipo di piani può anche essere definito di "prima generazione".

territoriale regionale può dirsi strategico non solo quando indica obiettivi spaziali a lungo termine e vasto raggio, ma anche quando introduce innovazioni procedurali, come il coinvolgimento di attori regionali, locali e settoriali per la costruzione di una visione dello sviluppo regionale. Il rapporto con la programmazione economica e con le progettualità locali è centrale per portare avanti un approccio strategico alla scala vasta, in quanto mette in atto un'ottica di negoziazione continua con i diversi soggetti⁶. L'approccio strategico risulta maggiormente utile dove è più acuto il problema della frammentazione istituzionale e nei contesti in cui è forte la necessità del coordinamento tra una molteplicità di soggetti istituzionali.

Nella prospettiva della pianificazione strategica la Regione fa leva su elementi di autonomia e nello stesso tempo cerca di aiutare i diversi ambiti al suo interno, dotati di caratteristiche identitarie, (che possiamo definire sistemi locali) nel dotarsi di un progetto di sviluppo territoriale. Il processo di piano portato avanti con queste caratteristiche si basa sui meccanismi di negoziazione, concertazione e consenso. L'approccio strategico alla scala vasta si completa poi con la definizione di invarianti, (esito dell'attenzione per la disciplina paesaggistica e quindi dell'elaborazione dei piani paesaggistici), e di disposizioni in merito a infrastrutture o opere di interesse regionale. Questi sono gli unici casi in cui i piani regionali con caratteristiche strategiche intervengono sul regime dei suoli, che normalmente è prerogativa dei livelli inferiori.

I nodi critici dei piani territoriali regionali a carattere strategico sono principalmente due: la partecipazione al processo di piano ed alla definizione della visione di sviluppo, e la sua attuazione. Infatti, il rischio di non basare la messa in opera del piano su norme vincolistiche e prescrittive è che la responsabilizzazione dei diversi soggetti (sulla quale si fondano la cooperazione e la copianificazione) non vada a buon fine. Questo rischio potrebbe anche comportare che il problema di definire vincoli e regole venga affrontato ad un'altra scala di pianificazione (piani provinciali o comunali, piani settoriali).

Per quanto riguarda invece la partecipazione, il pericolo è la marginalizzazione di alcuni attori e interessi e la possibile esclusione di alcuni valori, in quanto vi sono problemi di relazione con i soggetti territoriali, i quali risultano complessi da individuare e da coinvolgere.

A metà tra il modello conformativo e quello strategico si collocano i tentativi di pianificazione regionale strutturale, che presentano caratteri più o meno prescrittivi nelle relazioni con i piani urbanistici locali e con i piani settoriali. Questo tipo di piani mette insieme le invarianti prescrittive (tutele ambientali e paesaggistiche) con le previsioni di sviluppo a scala vasta. La pianificazione strutturale costituisce, per quei contesti regionali in cui l'apparato vincolistico e regolativo è forte, la mediazione tra l'approccio strategico e quello razional comprensivo. Rispetto a quest'ultimo costituisce però un'evidente innovazione, (vi sono al suo interno i principi di trasparenza, partecipazione, sussidiarietà e

⁶ “Sono le stesse condizioni di incertezza, complessità, frammentazione istituzionale in cui si sviluppa la decisionalità territoriale a determinare la necessità di una forte sinergia cooperativa fra attori differenti, pubblici e privati, alle diverse scale.” (Mesolella, 2006, pag.15)

sostenibilità). Nello stesso tempo, però, sono state fatte critiche molto forti a questo tipo di pianificazione (Fabbro, 2003, pag.59): la modalità di attuazione viene definita confusa, in quanto generata da una mescolanza di regole e di elementi flessibili e interattivi, che rischiano di portare a “una decisionalità contorta e strabica (in quanto deve misurarsi con tempi e prospettive assai diverse) ma anche a situazioni paradossali (nella migliore delle ipotesi il piano finisce per possedere un forte valore istituzionale ma per perdere completamente il ruolo di indirizzo delle azioni).”⁷

2 APPROCCI STRATEGICI DI ALCUNI PIANI TERRITORIALI REGIONALI ITALIANI

Quest’analisi ha come punto di partenza il caso piemontese: l’esperienza della Regione Piemonte è resa particolarmente interessante per i suoi caratteri tipici dell’approccio strategico. Risultano innovativi sia la modalità per la formazione del piano, che i riferimenti legislativi e l’interazione con gli strumenti di programmazione economica. Infatti, il contestuale rinnovamento dell’ambito normativo-istituzionale, che è in corso di ridefinizione⁸ attraverso all’elaborazione di una nuova legge per il governo del territorio, del Piano Territoriale Regionale (PTR) e del Piano Paesaggistico Regionale (PPR) del Piemonte, rappresenta un caso particolarmente interessante da analizzare, sia per le innovazioni contenute nei diversi documenti preliminari che per i principi su cui si basano.

È utile confrontare l’esperienza piemontese con altri casi regionali innovativi, che sono stati portati a termine negli ultimi anni o sono anch’essi in via di formazione. Il confronto tra i diversi piani si basa sull’individuazione di alcuni caratteri che possono essere considerati innovativi in riferimento alla letteratura consultata. I piani regionali presi in considerazione sono:

- il Piano Territoriale Regionale (PTR) della Campania, entrato in vigore alla fine del 2006, dotato di una forte componente conoscitiva e di numerosi elementi innovativi;
- il Piano Territoriale Regionale (PTR) dell’Emilia-Romagna, anch’esso in via di formazione, rinnova il piano del 1990 introducendo nuovi caratteri al fine di perseguire un approccio strategico;
- il Piano di Inquadramento Territoriale (PIT) della Regione Marche, adottato nel 2000, che costituisce un importante riferimento nel panorama nazionale, in quanto viene indicato come caso esemplificativo di piano strategico regionale;

⁷ Come appena visto, sia i piani strategici che quelli strutturali presentano dei punti critici, per questo motivo è stato anche proposto (Fabbro e Properzi, 2003), nell’ambito di una riflessione sulla legge regionale della Basilicata, un sistema misto di pianificazione regionale (istituzionale e negoziale insieme) costituito da: una carta dei luoghi (per la definizione delle invarianti), degli strumenti di pianificazione strategica per trattare le previsioni di sviluppo con la necessaria flessibilità e le conferenze di pianificazione per verificare la coerenza e la compatibilità tra i diversi piani.

⁸ Attualmente la legge regionale è in fase di discussione mentre il PTR è stato adottato nel dicembre 2008 ed è ora soggetto alle osservazioni.

- il Piano di Indirizzo Territoriale (PIT) della Toscana, entrato in vigore nel luglio 2007, che parte dal precedente piano con caratteristiche strutturali per rinnovarlo e introdurre anche un approccio strategico.

Risulta importante precisare che, prendendo in esame piani sviluppati in tempi diversi, è possibile evidenziare anche come sono stati attuati quelli entrati in vigore da più tempo. Questi piani sono stati dapprima letti e descritti sulla base di una griglia comune che prende in considerazione i differenti contesti normativi regionali e le caratteristiche di ciascuno strumento; successivamente ne sono stati indicati gli elementi innovativi. Le diverse legislazioni regionali sono state lette ponendo attenzione ai principi su cui si basano, ai caratteri assegnati alla pianificazione regionale ed alle innovazioni in merito alla valutazione, alla partecipazione ed alla negoziazione. È a questo punto necessario ricordare che le leggi regionali non parlano esplicitamente di pianificazione strategica, ma definiscono principi e criteri che possono essere ricondotti ad un approccio strategico.

La griglia di lettura utilizzata per l'analisi descrittiva dei singoli strumenti regionali ha preso in considerazione: gli obiettivi, i principi, la metodologia utilizzata nella formazione del piano, la struttura, i rapporti con la pianificazione paesistica e con gli strumenti della programmazione economica e le caratteristiche dell'attuazione. Nelle pagine seguenti sono state riportate due tabelle, la prima relativa alle caratteristiche dei piani (n.1), la seconda agli elementi innovativi che questi contengono (n.2). Tali elaborazioni possono essere utilizzate per confrontare e valutare le diverse esperienze.

Tabella 1 Tabella delle caratteristiche

	Contesto normativo	Principi	Metodologia	Struttura	Rapporti con la Pianificazione paesistica	Rapporti con la Programmazione economica	Attuazione
PTR Piemonte (in fase di elaborazione)	In fase di rinnovamento, verso una legge di terza generazione. Si introducono principi innovativi, la processualità degli strumenti e contenuti strutturali, strategici e operativi.	Coesione territoriale, sviluppo policentrico, sviluppo sostenibile e copianificazione, sussidiarietà, piano-processo, concertazione e partecipazione.	Sono stati analizzati: i quadri ambientali, i sistemi locali territoriali e le reti di connessione. Sono stati individuati AIT e reti, su questi si basa il piano.	- Quadro di Riferimento Strutturale - Parte strategica (stabilita in copianificazione con le province) - Parte statutaria	Contemporanea redazione del PPR.	Contemporanea redazione del QSR. Il DPSO porta avanti la dimensione territoriale delle politiche di sviluppo.	Il piano si attuerà in copianificazione con le province.
PTR Campania (entrato in vigore da circa un anno)	Legge di terza generazione al cui interno vi sono norme vincolanti, dovute al contesto regionale stesso (caratterizzato da vincoli e rischi). Questa legge è la prima, dall'entrata in vigore delle regioni, a legiferare in materia di governo del territorio.	Policentrismo, sviluppo sostenibile, sussidiarietà, processualità e flessibilità del piano, copianificazione, concertazione e <i>governance</i> multilivello.	Il piano si fonda sull'individuazione dei 5 QTR, che si distinguono a seconda delle componenti e delle problematiche che prendono in considerazione.	- 5 QTR - Linee guida per il paesaggio - Carta dei paesaggi della Campania	Sono state adottate, parallelamente al piano, le linee guida e la carta dei paesaggi. Questi due documenti hanno fatto sì che la Campania fosse tra le prime regioni ad attuare i contenuti della Convenzione Europea del Paesaggio.	La dimensione della programmazione economica appare marginale in relazione al piano. Viene indicato il POR come strumento per territorializzare i fondi strutturali europei.	L'intenzione è di attuare il piano tramite le attività di copianificazione con le province, ma le modalità di attuazione non sono molto chiare.
PTR Emilia-Romagna (all'inizio del processo di formazione)	Panorama di leggi molto innovative. Proposta di nuovo progetto di legge per risolvere nodi, semplificare procedure e uniformare la legislazione regionale al contesto europeo.	Cooperazione tra enti pubblici e soggetti privati, condivisione delle scelte, potenziamento e rinnovamento della <i>governance</i> , partecipazione e consultazione, coesione e equità sociale, complementarietà tra territori e policentrismo.	Non ancora chiaramente definita. Dai documenti preliminari l'intenzione è di prendere in considerazione: la cornice spaziale dell'azione regionale, gli scenari e i temi di intervento, gli obiettivi primari e le azioni strategiche.	Non ancora definita. La normativa prevede oltre al documento di piano, il quadro conoscitivo regionale.	Non vi sono particolari riferimenti nei documenti preliminari di piano.	Viene ipotizzata una stretta correlazione con il DPEFR.	Non è ancora definita.

		L'Emilia, avendo già sperimentato questi principi, li modifica e arricchisce.					
PIT Marche (entrato in vigore da 7 anni)	Legge di seconda generazione ancora legata agli approcci tradizionali e poco flessibili della pianificazione.	Sviluppo sostenibile, coesione territoriale e sociale, sussidiarietà, concertazione, coordinamento intersettoriale e interistituzionale, competitività e complementarietà territoriale.	Sulla base del quadro conoscitivo sono stati individuati i sistemi di sviluppo locale e sulla base di questi sono stati elaborati dei progetti condivisi.	Sono stati definiti 5 principi guida su cui si basa la visione di guida del territorio. Da questa sono stati elaborati gli assetti territoriali, che a loro volta sono stati utilizzati per definire le strategie territoriali intersettoriali e i cantieri progettuali.	Il piano si occupa di definire uno scenario di coerenza delle aree protette nel territorio regionale e istituisce corridoi ecologici da tutelare.	Il PRS è stato elaborato parallelamente al piano. I due documenti hanno infatti gli stessi orientamenti per lo sviluppo territoriale.	L'attuazione del piano si basa sulle strategie territoriali settoriali e sui cantieri progettuali, nei quali la Regione svolge un ruolo di "attivatore di processo" tramite un'apposita struttura, l'"unità di piano". Nella pratica però il PIT non è stato supportato né dal contesto politico regionale né dagli enti locali. Questo ha quindi causato il fallimento della sua messa in opera.
PIT Toscana (entrato in vigore da alcuni mesi)	Presenza di un "testo unico" a livello regionale, costituito da elementi innovativi e da una forte attenzione per le componenti strutturali del territorio.	Policentrismo, sostenibilità, coerenza intersettoriale e interistituzionale, competitività territoriale, coesione sociale e qualità della vita, <i>multilevel governance</i> , concertazione e interdisciplinarietà.	Il piano si basa sul collegamento tra la pianificazione territoriale e la programmazione economica, e tra lo sviluppo locale e gli indirizzi strategici regionali.	- Agenda statutaria (formulata sulla base dei meso-sistemi territoriali e dei meta-obiettivi), da cui dipende un'agenda strategica (che valuta la messa in opera del piano tramite la definizione di sistemi funzionali) - Quadro conoscitivo - Disciplina di piano	Lo statuto del territorio (o agenda statutaria) ha valore di piano paesaggistico. Il piano pone molta attenzione sia nella definizione, che nella disciplina di tutela dei beni paesaggistici.	Il PIT e il PRS sono stati elaborati insieme, perciò portano avanti strategie correlate (anche la loro attuazione è prevista con modalità coordinate e coerenti).	L'attuazione del piano si basa sulla cooperazione degli enti pubblici e sulla mobilitazione degli operatori privati.

Tabella 2 Tabella delle innovazioni.

	Interpretazione del territorio	Flessibilità e regole	Caratteristiche operative e risorse finanziarie	Partecipazione e comunicazione	Responsabilizzazione degli attori nella fase di attuazione	Aggiornamento e monitoraggio	Valutazione	Criticità
PTR Piemonte (in fase di elaborazione)	Territorio suddiviso in AIT (intesi come sistemi locali territoriali). Sono state anche individuate le principali reti presenti sul territorio.	Flessibilità data dalla parte strategica del piano costruita in copianificazione con le province. Il piano conterrà anche un apparato normativo.	Politiche regionali portate avanti in maniera cooperativa e coerente a seguito della contemporanea redazione del PTR e del QSR.	Verranno coinvolte le province per esprimere pareri sugli AIT e per elaborare congiuntamente la parte strategica. Realizzazione di seminari di presentazione del piano.	L'attuazione viene delegata agli enti di livello inferiore con la possibilità di eseguire analoghe operazioni interpretative, al fine di portare avanti le indicazioni strategiche del piano (che sono relative alla scala regionale).	Il piano potrà costituire la base per tutte le politiche regionali future. Il suo aggiornamento dovrebbe essere imprescindibile. Il monitoraggio verrà seguito dal processo di VAS.	La VAS viene portata avanti parallelamente al processo di piano.	L'elaborazione del piano non è ancora terminata.
PTR Campania (entrato in vigore da circa un anno)	Territorio analizzato tramite i primi 4 QTR, nell'ultimo vengono indicate le problematiche. Nell'ambito del terzo QTR il territorio è scomposto in STS.	Misto di caratteristiche regolative, strutturali e strategiche.	Caratteristiche operative non chiaramente esplicitate. Vengono individuati degli interventi ma non vengono indicate le risorse economiche e finanziarie.	Effettuate cinque conferenze provinciali (in cui sono state raccolte osservazioni), coinvolgendo enti pubblici e portatori di interessi diffusi.	L'attuazione si basa su momenti successivi di accordi e intese a livello locale, non è chiaro il ruolo della Regione, né quello degli altri enti.	Nel piano non vi sono riferimenti in merito.	Il piano non è stato soggetto a nessuna valutazione. Elabora però una riflessione sulla valutazione e quantificazione del rischio antropico e ambientale.	L'orientamento regolativo, l'attuazione poco chiara e la mancanza di una valutazione costituiscono i limiti di questo piano.
PTR Emilia-Romagna (all'inizio del processo di formazione)	Non ancora esplicitato, si basa sulla visione del sistema regionale interconnesso e sulla cooperazione con diversi enti.	Flessibilità indicata dai documenti preliminari del piano ma portata avanti dalla normativa regionale e dalle evoluzioni del sistema negli	Non ancora esplicitate.	Richiesta di condivisione ai soggetti pubblici e ai privati. Sito internet creato per pubblicizzare il piano.	Ancora troppo presto per individuare gli elementi di messa in opera del piano.	Non ancora esplicitati.	La VALSAT viene portata avanti parallelamente al processo di piano.	La formazione del piano è nelle fasi iniziali.

		ultimi dieci anni.						
PIT Marche (entrato in vigore da 7 anni)	Individuati sistemi di sviluppo locali e da questi sono stati elaborati dei progetti condivisi.	Flessibilità delle strategie proposte, apparato normativo molto ridotto.	Stessi orientamenti del PRS, i cui Programmi Obiettivo territorializzano le politiche regionali.	Favorita la partecipazione e promosse consultazioni territoriali sia nelle prime fasi di formazione del piano che per le osservazioni alla fine del processo di piano.	Il piano ha un ruolo di guida nelle trasformazioni, lascia l'attuazione agli attori pubblici e privati premiandone la progettualità.	Particolare attenzione a mantenere aggiornata la conoscenza di piani e progetti in via di realizzazione.	Non è stata effettuata una VAS ma viene indicato un momento valutativo per le singole opere.	Dal punto di vista teorico l'esito di un piano con queste caratteristiche risulta imprevedibile, in quanto si basa sulla responsabilizzazione degli attori. Nella pratica, è proprio a causa di questo motivo che l'attuazione del piano non è riuscita completamente.
PIT Toscana (entrato in vigore da alcuni mesi)	A partire da due meso-sistemi territoriali sono stati identificati gli obiettivi e i sistemi funzionali.	Apparato normativo fortemente vincolistico in relazione alla tutela delle invarianti strutturali. La flessibilità è conseguente all'attuazione degli indirizzi strategici.	L'attuazione è normata dalla disciplina di piano. I PIR attuano sia il PRS che il PIT.	Conferenze e convegni per rendere partecipi gli attori istituzionali, i professionisti e gli altri soggetti privati interessati.	Si presuppone la cooperazione tra soggetti pubblici e privati per attuare il piano, ma non è chiaro come questa si relazioni alle disposizioni regolative indicate dal piano stesso.	La procedura di valutazione segue il processo di piano anche durante la sua attuazione.	È stata effettuata una valutazione integrata (simile alla VAS), che esamina effetti territoriali, ambientali, economici, sociali e sulla salute.	Di difficile attuazione, in quanto si devono integrare l'apparato normativo e gli elementi di indirizzo e di definizione dello scenario futuro.

È possibile fare alcune riflessioni generali sulla base della tabella 1 inserita precedentemente, si possono infatti rilevare elementi in comune e differenze tra i piani. Un aspetto importante è l'influenza del contesto territoriale su ogni piano, questa dipende dal sistema e dalla tradizione di pianificazione di area vasta di ciascuna regione. L'aggiornamento dei riferimenti legislativi regionali e la presenza di progetti locali, costruiti attraverso alla cooperazione tra diversi soggetti territoriali (pubblici e privati), fa sì che il piano possa utilizzare come sfondo di riferimento un contesto territoriale attivo⁹.

In merito al contestuale rinnovamento della legislazione e dei diversi strumenti (piani e programmi), per la maggior parte dei casi studiati si possono identificare momenti di contemporanea elaborazione tra il piano e le leggi regionali, oppure in parallelo agli strumenti di programmazione economica, o ai piani provinciali.

Per questi piani non sono stati costruiti apparati analitici appositi, ma si è cercato di rielaborare le informazioni sul contesto territoriale partendo da conoscenze acquisite (piani precedenti o altri studi). Sulla base di quest'ultime, i diversi strumenti hanno potuto predisporre proprie metodologie in merito ai diversi sistemi locali. All'analisi viene dato un carattere dinamico ma non è chiaro come questo venga messo in opera. Il PIT delle Marche introduce strumenti appositi, ma per gli altri piani non è ancora possibile individuare come verrà compiuto l'aggiornamento.

Questo fattore di cambiamento nei riferimenti conoscitivi e interpretativi è stato evidenziato anche da Anna Mesolella (2006a-b) come uno degli elementi di sperimentazione presenti nelle recenti esperienze di pianificazione regionale. In particolare, secondo quest'autrice, non vengono più costruiti degli apparati analitici appositamente per la redazione del piano, ma appunto si mette a sistema quanto è già stato prodotto per altri piani, si divide quindi il patrimonio di informazioni e studi disponibile. Questo sfondo conoscitivo viene condiviso fra diversi attori e si assegna grande importanza al carattere dinamico dell'analisi del contesto territoriale, si cerca di cogliere, infatti, le trasformazioni in corso ed i processi in atto.

Nonostante abbiano tutti alle spalle una metodologia ed una struttura differenti si può individuare chiaramente come sia forte il ruolo della conoscenza e, nelle esperienze più recenti, quello della valutazione all'interno del processo di piano. Questi due elementi sono correlati e costituiscono la base per una corretta messa in opera del piano, per il suo aggiornamento e monitoraggio.

È chiaro come tutti i piani portino avanti i medesimi principi. Vi sono delle lievi differenze ma in sostanza la riflessione in merito è contemporanea nei diversi contesti, probabilmente solo l'Emilia-Romagna affronta questi temi in maniera differente, in quanto li applica riformulandoli. Infatti, il futuro piano emiliano si basa sulla rielaborazione dei principi (potenziamento e rinnovamento della *governance*, complementarietà tra territori e

⁹ Il piano può quindi essere supportato dalla capacità dei soggetti locali di costruire relazioni e di utilizzarle per costruire una progettualità integrata.

policentrismo, ecc) adattandoli al contesto regionale, dopo averli già sperimentati attraverso il piano precedente ed la legislazione regionale stessa.

In particolare il concetto di sviluppo sostenibile risulta ormai entrato all'interno delle tematiche di pianificazione e di programmazione (anche attraverso alle pratiche di valutazione): tutte le esperienze trattate lo citano e lo trattano come un modello nella definizione delle scelte¹⁰.

L'attenzione alle dinamiche economiche ed alla programmazione hanno permesso, in tutti i casi esaminati, una forte correlazione tra i piani e gli strumenti economici. Questa fa sì che vengano indicati obiettivi, politiche e disposizioni coerenti ed anche le fasi di attuazione dovrebbero risentirne positivamente.

La relazione con la disciplina paesaggistica è invece una questione complessa, in quanto, a causa delle modifiche del Codice dei beni culturali e del paesaggio e degli elementi in comune e/o in contrasto con la Convenzione europea del paesaggio, questo collegamento rappresenta un elemento di incertezza e di complicazione. Ogni regione cerca di conformare gli strumenti alle diverse normative. Inoltre, non è semplice coordinare la pianificazione paesaggistica (e più precisamente la sua componente regolativa) con gli indirizzi generali e strategici dei piani territoriali di ultima generazione.

Infine, come è già stato evidenziato, il limite di questi piani è rappresentato dalla loro attuazione: le modalità scelte per evitare di avere un carattere troppo vincolistico non assicurano una reale rispondenza tra risultati attesi ed una effettiva realizzazione. Questi strumenti si basano, infatti, sulla responsabilizzazione degli enti di livello inferiore e sulla copianificazione per costruire intese e accordi tra questi e, in minima parte, anche con soggetti privati.

Esempio di questa incertezza è riscontrabile nella difficile attuazione del piano delle Marche, infatti, senza un contesto politico favorevole all'innovazione e attivo nel supportarla il piano non viene portato avanti. Importante in questo senso è anche la cooperazione con e tra gli enti locali, le tensioni e gli sconti tra gli enti sott'ordinati nelle Marche hanno contribuito a far cadere i primi accordi di programma che erano stati predisposti.

A questo punto della riflessione è possibile fare alcune considerazioni in merito agli approcci che sono alla base di questi piani.

La predisposizione di questi strumenti, orientata ad un approccio strategico o strutturale, rappresenta un'attenzione recente, a cui il piano delle Marche e il precedente piano della Toscana hanno fatto da "avanguardia". Infatti, solo nell'ultimo decennio è stato possibile concretizzare le potenzialità della pianificazione regionale sperimentando modalità differenti da quella tradizionale. I piani che sono stati precedentemente analizzati rappresentano, oltre al

¹⁰ In relazione a questo fenomeno, c'è il rischio che lo sviluppo sostenibile si trasformi in un concetto banalizzato, utilizzato per ottenere consensi, senza che in realtà vi sia l'interesse a intervenire concretamente sulla sostenibilità delle azioni.

tentativo di rinnovare le diverse pianificazioni regionali, la necessità di mettere in opera gli elementi innovativi introdotti dalle leggi e di portare avanti le istanze di rinnovamento provenienti dalle diverse realtà regionali. Viene così data nuova attenzione all'approccio strategico, superando le esperienze di pianificazione strategica a livello metropolitano (in quanto la riflessione si distacca fortemente da questo tipo di pratiche per concentrarsi sulle tematiche d'area vasta).

In secondo luogo, senza un apparato legislativo caratterizzato da elementi innovativi o di "terza generazione" che supportino il piano, è difficile sviluppare strumenti particolarmente strategici. Nonostante le leggi non citino chiaramente l'approccio strategico, i principi che queste portano avanti orientano i piani d'area vasta verso questo modello o quello strutturale (che invece emerge più chiaramente da alcune legislazioni regionali). Il PIT delle Marche è l'unico caso tra quelli analizzati con una legislazione meno flessibile e più "vecchia", ma contiene comunque l'attenzione alla sussidiarietà, alla sostenibilità, alla copianificazione ed alle relazioni con la programmazione economica.

Alla base dei processi di pianificazione analizzati si riscontrano quindi, come già detto, due tipi di approcci: quello strategico e quello strutturale. Il primo si basa sui concetti definiti nella prima parte del testo, che portano avanti un processo comprensivo e integrato utilizzando una metodologia che analizza il territorio regionale cercando di far emergere le realtà locali e le loro interconnessioni. Il modello strutturale, invece, "si basa sul riconoscimento, nella realtà di fatto, di elementi che possiedono un valore intrinseco e che, come tali, vanno a definire un sistema di "invarianti" (Mesolella, 2006a, pag.117).

Appare chiaro però come le esperienze analizzate rappresentino dei tentativi misti, che cercano di superare la contrapposizione tra i due approcci. Il PIT della Toscana mostra il tentativo di porre attenzione alle invarianti strutturali del territorio, ma nello stesso tempo indica la necessità di affrontare le problematiche di area vasta con un approccio strategico. Anche il PTR della Campania cerca, in questo senso, di mediare tra un approccio comprensivo e integrato e i vincoli che emergono dall'applicazione della disciplina del paesaggio. Gli altri tre piani (Piemonte, Emilia-Romagna e Marche) sono maggiormente orientati verso l'approccio strategico, ma anche questi strumenti contengono una parte normativa per vincolare alcuni aspetti rilevanti del territorio.

A seguito di queste riflessioni e prendendo maggiormente in considerazione gli elementi analizzati nella tabella 2, (quella delle innovazioni), è possibile definire quelli che sono i "nodi" dell'approccio strategico riscontrabili nei piani analizzati. Questi fattori rappresentano una sintesi dei caratteri innovativi dei piani regionali e contribuiscono all'identificazione degli elementi di sperimentazione presenti nella pianificazione territoriale regionale.

L'elemento centrale a cui sono collegati tutti i successivi è l'interpretazione del territorio: per spiegare la sua importanza si può fare riferimento al caso del PTR piemontese. Si intende in

questo caso l'individuazione e il ruolo conferito agli AIT, ovvero quei sistemi territoriali identificati tramite l'analisi delle risorse, dei soggetti, delle reti materiali e immateriali presenti. Gli AIT sono stati individuati attraverso ad un'analisi integrata e su questa base sono state indicate le opportunità di sviluppo e i limiti e le criticità presenti in ogni ambito territoriale. Il ruolo degli AIT è di favorire lo sviluppo locale e le progettualità dei territori, facendo leva sulle diverse identità territoriali. Si può quindi riscontrare come questi sistemi territoriali si inseriscano all'interno del processo di pianificazione sostenendo la *governance* multilivello e costituendo una realtà differente rispetto al sistema degli enti locali. Inoltre, nell'ambito della loro definizione i confini degli AIT stanno venendo sottoposti al giudizio degli enti sott'ordinati alla Regione, promuovendo quindi l'importanza di un approccio *bottom-up*.

Dal punto di vista dell'approccio strategico si può affermare come quest'innovazione vada nell'ottica di mettere in pratica i principi di un approccio comprensivo e integrato, ovvero la *governance*, la copianificazione, la sussidiarietà, l'attenzione per la promozione delle specificità locali e per le relazioni materiali e immateriali tra i diversi territori.

Collegata a questo fattore è necessario sottolineare la spinta verso la *governance* multilivello, ovvero l'utilizzo dei sistemi territoriali identificati dal piano non solo per la parte analitica dello strumento ma anche come ambiti di applicazione del piano stesso. Attraverso lo sviluppo delle potenzialità locali e delle reti di interazioni materiali e immateriali si intende puntare sulle identità dei diversi territori, favorendo lo sviluppo delle specificità all'interno di una visione generale di tutta la regione.

Oltre al PTR del Piemonte anche gli altri piani analizzati prendono in considerazione dei sistemi territoriali, ma l'esperienza piemontese è l'unica tra quelle esaminate a considerarli anche per la parte di attuazione. La messa in opera del piano si rivolge a tutti gli AIT in modo comprensivo e integrato, non si propongono degli interventi solo in alcuni di essi né solo nel caso di particolari criticità, come accade per gli altri piani.

Si può notare l'importanza di questo elemento innovativo in relazione all'approccio strategico: attraverso all'individuazione degli AIT, utilizzati come sfondo condiviso, il piano può derivare le proprie strategie basandosi sulla composizione e la messa in coerenza delle diverse specificità del territorio. Il piano riporta quindi i diversi punti di forza e punta a comporre i diversi interessi dei vari ambiti all'interno di una strategia comune, che potrà poi essere attuata tramite specifici accordi e intese.

Gli ulteriori elementi rilevanti sono correlati a questa modalità di interpretare il territorio, ne sono esempio sia il ruolo della cooperazione che la stretta relazione con i documenti di programmazione economica.

La cooperazione è il centro della fase di attuazione (e come già detto costituisce anche la sua criticità). Le modalità di messa in opera dei piani vengono indicate per la maggior parte

attraverso dei riferimenti progettuali (per esempio, nel caso del PIT delle Marche, i cantieri progettuali), oltre alle misure di copianificazione tra enti pubblici e di concertazione con operatori privati.

Questo fattore è stato riscontrato anche nella già citata analisi della Mesolella (2006b), secondo cui dall'analisi dei piani si riconosce la centralità della dimensione progettuale, utilizzando diversi strumenti progettuali per concentrare le azioni di piano su particolari temi o aree del territorio regionale. Il processo decisionale in funzione di una migliore efficacia attuativa si apre alla partecipazione attiva di tutti i soggetti, spingendoli a cooperare.

La stretta correlazione tra la pianificazione territoriale regionale e la programmazione economica costituisce una scelta consolidata: tutti i piani qui analizzati la portano avanti confermando così sia gli orientamenti comunitari che quelli nazionali. Questo permette una maggiore integrazione sia dal punto di vista della transcalarità, sia in relazione all'intersectorialità delle politiche.

Inoltre, la visione di territorio, ovvero l'immagine verso cui tendono le politiche di piano, viene portata avanti da tutti i piani analizzati (in maniera più o meno dettagliata) e si pone rilievo alle relazioni tra i vari soggetti e le diverse istituzioni. Tutti gli strumenti cercano di superare il rapporto gerarchico tradizionale rispetto agli enti di livello inferiore, e questo viene compiuto soprattutto tramite le procedure di responsabilizzazione e di copianificazione previste per l'attuazione di tutti i piani¹¹. Secondo Anna Mesolella la base costitutiva del progetto di piano è proprio la visione di territorio, che ha la funzione di orientare i diversi attori, istituzionali e privati, portatori di interessi. Si promuove un'immagine in cui i vari soggetti possano riconoscersi e per cui possano lavorare all'interno delle istituzioni di appartenenza. Attraverso all'utilizzo della visione la Regione può confrontarsi con gli altri attori superando il rapporto gerarchico e può costituire, inoltre, il livello di mediazione tra la visione strategica comunitaria e quelle sub-regionali.

Un ultimo nodo è la valutazione del processo di piano, che inizia a essere inclusa nelle diverse pratiche, viene seguito l'ordinamento comunitario e spesso la normativa di VAS viene adattata ai diversi contesti regionali (con una particolare attenzione a renderla maggiormente integrata alle diverse dimensioni di piano)¹². A parte il piano campano, che si configura come un'eccezione negativa all'interno di questo confronto, tutti i piani più recenti prevedono i diversi momenti valutativi in parallelo al processo di piano.

In conclusione, si può affermare che le recenti pratiche di pianificazione regionale siano orientate, come già detto, verso un approccio strategico, spesso misto a quello strutturale. I modelli stanno però venendo adattati ai diversi contesti e situazioni, al fine di rendere i piani dotati di efficacia ed efficienza. Gli elementi cardine di queste sperimentazioni sono quelli sopra citati e rappresentano le innovazioni principali portate avanti da questi piani di "terza

¹¹ A distanza di alcuni anni, sarebbe interessante confrontare i risultati della messa in opera di questi piani per verificare l'efficacia di questa modalità di attuazione.

¹² Anche questo fattore è confermato all'interno dello studio di Mesolella.

generazione”. Costituiscono inoltre i “nodi” critici sui quali si basa il piano stesso, sono infatti molto importanti per la sua attuazione. La riflessione in merito è quindi in continua evoluzione e può subire importanti cambiamenti e modificazioni nei prossimi anni con l’introduzione di queste pratiche nelle altre regioni italiane e con il rinnovamento dei diversi sistemi di pianificazione regionale.

3 LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA NEL CONTESTO EUROPEO

Al fine di rendere più completa l’analisi sono stati ricercati casi simili all’interno del contesto europeo rispetto a quelli analizzati nel capitolo precedente. La letteratura italiana in merito risulta però ridotta e non è stato possibile identificare dei casi esteri che potessero essere paragonati e confrontati in maniera esaustiva a quelli italiani. È stato difficile prendere in considerazione casi stranieri anche per via delle difficoltà linguistiche dei diversi strumenti che rendono difficile sia la lettura completa degli strumenti, sia la comprensione dei contesti legislativi e istituzionali che vi sono alla base. Vi sono delle analogie tra i piani regionali italiani analizzati e alcune esperienze europee, ma essendo ambiti differenti si sono sviluppate riflessioni con caratteri distintivi non facilmente confrontabili.

Il significato dello *strategic spatial planning* nel contesto europeo è in generale coincidente rispetto al concetto di approccio strategico definito nella prima parte di questo studio: “Strategic spatial planning refers to self-conscious collective efforts to re-imagine a city, urban region or wider territory and to translate the result into priorities for area investments and principles of land use regulation.” (Healey, 2004, pag46)

Da sottolineare è l’importanza all’interno del processo di pianificazione del ruolo degli *stakeholder*, che nel definire delle priorità strategiche possono aumentare il livello di coesione e sviluppare un “*collective actor power*”.

Le ragioni di una nuova attenzione verso la pianificazione strategica derivano dal cambiamento generale portato dalla globalizzazione e sono le stesse dinamiche che si rilevano anche nel contesto italiano. Il cambiamento economico è accompagnato anche da quello del ruolo delle città e di conseguenza anche le pratiche di pianificazione vengono modificate. Anche nel contesto europeo si assiste infatti alla crisi dell’approccio regolativo a favore di una maggiore attenzione verso la negoziazione e la partecipazione.

L’elemento che si discosta maggiormente dalla pianificazione strategica italiana è la scala dei piani strategici europei, questi infatti sono relativi soprattutto a casi di aree metropolitane che investono ambiti molto estesi. Le amministrazioni di quest’ultime hanno una dimensione sub-regionale o anche regionale, in quanto gestiscono anche gli ambiti territoriali che circondano l’area urbana.

La pianificazione strategica nel contesto europeo fa sì che le autorità municipali o quelle subregionali possano affermare il loro ruolo, anche politico, all’interno di un sistema di

governance multilivello. La definizione di un orientamento strategico permette di ottenere risorse economiche dal livello di governo superiore e favorisce la formazione di coalizioni di attori. Attraverso alla mobilitazione dei soggetti locali si definisce l'identità dei luoghi e i soggetti apprendono la capacità di intervenire per lo sviluppo dei loro territori. Si assiste così al riposizionamento delle aree urbane nelle interazioni tra forze globali e dinamiche locali.

Secondo Faludi (2001, pag.665) per rendere effettivo un piano strategico devono essere rispettate due condizioni: la prima è che i soggetti più importanti conoscano il piano, la seconda è che “they accept messages in the plan as part of their definitions of the decision situations”. Viene in questo modo messa in risalto l'importanza degli attori nei processi di pianificazione strategica. Per valutare la messa in opera di un piano secondo questi due presupposti è necessario identificare quali sono i destinatari del piano stesso e come le loro azioni sono correlate al piano ed al suo “messaggio” (Faludi, 2001).

Un ulteriore elemento che può essere messo in luce tra le caratteristiche dei casi europei è l'intenzione di sviluppare politiche in cooperazione con gli altri enti pubblici sovra e sott'ordinati (cooperazione verticale) e con gli altri enti di pari livello (cooperazione orizzontale). Le strategie sviluppate risultano quindi maggiormente integrate, non solo nel quadro nazionale ma anche rispetto agli altri ambiti di pari importanza.

Si può affermare che la pianificazione strategica sviluppata nel contesto europeo risponde alle stesse necessità ed ha alle spalle il medesimo approccio teorico delle pratiche italiane.

Inoltre, parallelamente agli enti locali anche il livello di governo nazionale nel contesto europeo, (a differenza del caso italiano), inizia a elaborare strategie di lungo periodo, con l'intento di definire una struttura localizzativa per le diverse forme di sviluppo. Vengono infatti individuate le varie potenzialità di sviluppo dei territori e si delineano le politiche al fine di influenzare le condizioni localizzative future.

3.1 Le pratiche di strategic spatial planning d'area vasta

Come già detto, la maggior parte delle esperienze europee sono di ambiti sub-regionali, con al centro un'area metropolitana molto vasta. Alcuni casi esemplificativi sono le esperienze della “città-stato” di Hannover, dell'area metropolitana di Lione¹³, di Madrid, di Amsterdam e di altre aree urbane nei paesi scandinavi e in Gran Bretagna (Cfr. Healey, 1997 e 2007). Vi sono anche esempi legati ad aree urbane policentriche come il Randstad olandese, la regione della Ruhr e l'area dell'Oresund (compresa tra la Danimarca meridionale, Copenhagen e la Svezia meridionale).

¹³ I piani di Lione e di Lille rappresentano il generale rinnovamento del contesto francese a seguito dei provvedimenti di decentralizzazione del 1983.

Questi casi non risultano particolarmente simili a quelli delle regioni italiane, in quanto la componente principale di questi piani risiede negli indirizzi e nelle strategie sviluppate per le aree metropolitane centrali e per le loro dinamiche socio-economiche.

Le pratiche che si avvicinano maggiormente ai piani territoriali regionali italiani sono alcuni esempi di piani di area vasta, come le strategie elaborate per lo sviluppo dell'area del Nord Irlanda (*Regional Development Strategy for Northern Ireland 2025*), il caso dello *Spatial Structure Plan* delle Fiandre e il piano nazionale olandese (*Fifth National Policy Document on Spatial Planning 2000-2020*)¹⁴.

Questi strumenti si basano sulla collaborazione e sul coinvolgimento attivo dei vari soggetti pubblici e privati, promuovendo capacità e valori locali. Le consultazioni pubbliche permettono di costruire dei nuovi processi di *governance*, è quindi importante cercare di utilizzare procedure di partecipazione adeguate ai diversi contesti territoriali.

Si assiste al passaggio dalle tradizionali modalità di elaborare il piano ad un processo che costruisce strategie di sviluppo, in quest'ottica le metafore, le visioni e le immagini aiutano la comprensione delle strategie e facilitano una maggiore coesione sociale. Vengono anche considerate in maniera integrata le diverse dinamiche (economiche, ambientali e sociali), al fine di intervenire sulle regioni urbane (e non) più efficacemente.

Viene compresa dalle amministrazioni la relazione tra le problematiche territoriali e le ricadute che queste hanno sulla popolazione e sul territorio stesso, si sviluppa così la conoscenza delle diverse specificità territoriali. Il coinvolgimento dell'apparato regolativo e legislativo delle amministrazioni è fondamentale per la buona riuscita del piano, non solo per la fase di messa in opera ma anche per quella di elaborazione del piano stesso. La sperimentazione di nuovi procedimenti e strumenti all'interno dei diversi processi di piano permette il rinnovo della disciplina della pianificazione e, conseguentemente, queste esperienze vengono indicate come buone pratiche. Attraverso a questo rinnovamento delle procedure si assiste alla formazione di un capitale non solo sociale ma anche istituzionale.

L'approccio strategico nei casi europei si concretizza attraverso un progetto politico che porta avanti la ricerca di nuove modalità per rafforzare sia l'identità regionale che la coesione territoriale. Si sviluppano nuove forme di concertazione e partecipazione, utilizzando un approccio integrato per l'analisi e lo sviluppo delle strategie e la regione viene proposta sullo scenario internazionale in un'ottica competitiva. Si elaborano così nuove forme di *governance* multilivello e attraverso il coinvolgimento dei diversi attori si formano coalizioni e alleanze nuove. Concedendo nuovi poteri alle collettività locali si rafforza la consapevolezza delle identità territoriali e si costruisce una vera e propria cultura della *governance* locale.

¹⁴ Questi casi vengono analizzati in Healey, 2003 e 2004.

Per conseguire e portare avanti l'approccio strategico è però necessario un continuo rinnovamento delle pratiche pianificatorie, al fine di elaborare indirizzi e strategie coerenti con le trasformazioni e le dinamiche sociali ed economiche.

Alcuni piani con caratteristiche strategiche hanno fallito nella loro attuazione¹⁵, ma nonostante questo è possibile affermare che questi abbiano avuto il ruolo di precursori, in quanto a partire da tali esperienze si è sviluppata la conoscenza di tale approccio e queste tematiche sono entrate nel dibattito tecnico e nei diversi sistemi di pianificazione nazionale.

Dagli esempi sopra citati queste pratiche hanno interessato contesti molto diversi rispetto a quelli regionali italiani, per i differenti sistemi di pianificazione, ma anche per le caratteristiche amministrative e per le problematiche territoriali. Non vi sono infatti solo le differenze derivanti dalle diverse localizzazioni geografiche, ma anche dagli elementi storici, economici e sociali.

Queste esperienze europee appaiono simili tra di loro grazie all'utilizzo dei medesimi principi generali, ma vengono attuati con modalità diverse, elaborando i procedimenti di *governance* a seconda dei contesti.

L'elemento rilevante che può essere indicato al termine di questa breve sintesi è proprio l'analogia tra piani regionali italiani e piani o documenti strategici europei sia sui principi che sulle fasi di attuazione difficoltose. Infatti, lo sviluppo sostenibile, la concertazione e il policentrismo sono tutti concetti elaborati anche nei contesti regionali trattati nei capitoli precedenti. Le procedure e le modalità per raggiungerli si differenziano, invece, a seconda dei contesti, ma si riscontra come tratto comune una difficoltà nel passare dall'individuazione delle strategie alla loro messa in opera.

Una componente su cui i piani italiani non pongono particolare rilievo viene invece messa in luce ed è una delle basi dei piani europei: l'attenzione all'apprendimento dei nuovi processi e delle nuove pratiche da parte delle amministrazioni pubbliche. Viene così favorita la formazione di una cultura istituzionale della pianificazione strategica, in quanto vengono coinvolti attivamente i soggetti che dovranno occuparsi della messa in opera del piano e che in seguito potranno fornire spunti e indicazioni per il suo rinnovo.

4 CONCLUSIONI

Come visto precedentemente l'interpretazione del territorio può essere identificata come l'elemento centrale del rinnovamento delle pratiche e, nello stesso tempo, dell'applicazione dell'approccio strategico.

L'interpretazione del territorio attraverso l'analisi in sistemi locali fa sì che venga portato avanti un approccio comprensivo e integrato che prende in considerazione le diverse risorse territoriali e le reti di relazioni presenti. Si fa quindi riferimento ad un'interpretazione che

¹⁵ Per ulteriori indicazioni in merito vedere la copia completa della tesi.

proviene dal locale, dalle diverse identità e dalle progettualità del territorio, dividendolo in sistemi locali sulla base delle risorse endogene e delle specificità dei diversi ambiti¹⁶.

Utilizzando i sistemi locali come sfondo condiviso è possibile individuare le linee guida e gli indirizzi strategici del piano. Questi ultimi si basano sulla composizione e la messa in coerenza delle diverse specificità e identità del territorio, vengono infatti presi in considerazione i diversi punti di forza per elaborare gli interessi dei vari ambiti all'interno di una strategia comune.

La modalità in cui viene interpretato il territorio risulta quindi centrale all'interno del processo di piano, in quanto a livello analitico riesce sia a prendere in considerazione tutte le componenti e le risorse in maniera comprensiva, sia a mettere in luce le diverse specificità del territorio.

I sistemi locali individuati nella parte analitica del piano possono però essere identificati anche come ambiti di applicazione del piano stesso (come avviene nel piano piemontese), al fine di sviluppare le potenzialità locali all'interno della visione generale della regione. Con l'inserimento dei sistemi locali nel processo di pianificazione viene favorita la *governance* multilivello e viene portato avanti un approccio *bottom-up*.

L'attuazione risulta però il punto debole dei piani strategici qui analizzati e le cause sono diverse: il rapporto tra indirizzi strategici e apparato normativo, il coinvolgimento attivo degli ambiti locali, il rapporto con il sistema istituzionale di tipo gerarchico.

In primo luogo, non è facile stabilire un equilibrio tra la componente regolativa del piano e quella strategica, in quanto vincolare eccessivamente gli attori farebbe decadere l'approccio strategico. Parallelamente, appare difficile normare quelli che sono indirizzi generali nell'ambito di una visione generale.

In secondo luogo, la messa in opera del piano si basa sul ruolo attivo dei soggetti locali, è quindi necessario un loro coinvolgimento non solo nel processo di piano ma anche nel portare avanti politiche e azioni coerenti nel quadro generale. Attraverso le coalizioni gli attori sono in grado di dare un "vantaggio d'insieme" al territorio.

Inoltre, senza la responsabilizzazione degli attori non è possibile concludere accordi e intese previste dal principio di copianificazione (elemento contenuto in tutti i piani).

In ultimo, è da tenere in considerazione il problema del rapporto tra queste pratiche innovative di pianificazione (che si rivolgono anche a soggetti non istituzionali) e il sistema di pianificazione verticale di tipo istituzionale. È quindi necessario mediare tra la necessità di rinnovare i processi (ovvero il superamento del rapporto gerarchico tradizionale) e il rispondere a quelli che sono obblighi normativi. Per esemplificare è possibile ricordare il caso del Piemonte: il territorio regionale viene suddiviso in sistemi locali ma questi ambiti non si

¹⁶ L'analisi in sistemi locali assume un senso solo se è una rappresentazione realistica del territorio e delle dotazioni territoriali e sono solo gli attori locali, coloro che conoscono meglio il territorio, ad essere in grado di mettere a frutto le risorse presenti.

trovano a cavallo dei confini provinciali, al fine di facilitare l'applicazione del piano e di non scontrarsi con le competenze delle Province.

Per cercare di rispondere alle criticità che emergono dall'attuazione del piano è necessario che la regione (quindi il soggetto che redige il piano) continui il processo di piano con uno stretto monitoraggio della messa in opera. I soggetti locali (istituzionali e non) possono essere stimolati attraverso ad appositi bandi per la distribuzione di fondi regionali, orientando in questo modo le politiche e le azioni locali nel perseguire quelli che sono gli obiettivi del piano regionale.

Attraverso all'utilizzo di nuovi strumenti e processi innovativi gli attori locali apprendono con le pratiche i principi di copianificazione, sussidiarietà e sostenibilità.

È chiaro come il tema dell'interpretazione del territorio risulti quindi correlato ai diversi principi tipici della pianificazione strategica ed alle ulteriori caratteristiche rilevate nell'analisi dei piani regionali. Nel confronto finale tra i piani sono stati messi in luce: l'attenzione verso la cooperazione e la copianificazione, soprattutto per quanto riguarda le modalità attuative dei piani; la forte correlazione con la programmazione economica; la presenza di una visione di territorio verso cui tendono le politiche di piano; la valutazione ambientale strategica o integrata ormai entrata all'interno delle pratiche di pianificazione.

Questi fattori fanno parte dell'approccio comprensivo e integrato che i piani intendono attuare: infatti, nell'ambito di una visione generale verso lo sviluppo regionale la pianificazione territoriale si integra alla programmazione economica (per finalizzare al meglio le ridotte risorse pubbliche). Inoltre, viene utilizzata la valutazione ambientale per controllare e monitorare il processo, mentre attraverso lo strumento degli accordi e delle intese si mettono in pratica i principi di copianificazione e concertazione.

L'apertura del processo alla partecipazione attiva dei soggetti locali, al fine di una migliore efficacia attuativa (dal punto di vista regionale) e di una maggiore attenzione verso la progettualità locale (dal punto di vista degli attori locali), permette la cooperazione attraverso agli strumenti della negoziazione e concertazione.

La visione generale che viene proposta è un'immagine nella quale i vari soggetti possano riconoscersi e per la quale possano lavorare all'interno delle proprie istituzioni di appartenenza. Per elaborarla i diversi attori si confrontano durante il processo di piano, in modo che risponda alle necessità e favorisca le specificità dei diversi ambiti.

Da sottolineare è l'integrazione non solo intersettoriale ma anche transcalare, in quanto seguendo i principi di policentrismo e coesione territoriale vengono portati avanti gli orientamenti europei. L'intento è infatti quello di rispondere alle indicazioni date dall'Unione Europea, costituendo così un sistema di *governance* verticale basato sulla cooperazione tra la scala vasta del livello europeo e quella locale. Nello stesso tempo, molti altri fattori e in

particolare lo stretto rapporto con la programmazione economica permettono di rispondere alle indicazioni comunitarie.

Prendendo in considerazione la breve sintesi sui casi europei è possibile sottolineare come alcuni elementi tipici dei piani regionali italiani analizzati si possano riscontrare anche nel contesto europeo.

Nonostante vi siano delle differenze tra le modalità di attuare il principio di *governance*, alcuni fattori possono essere individuati come comuni: il coinvolgimento attivo dei soggetti pubblici e privati, il ricorso a metafore e visioni e l'importanza del ruolo delle amministrazioni.

La promozione delle capacità e dei valori locali viene portata avanti tramite la collaborazione con i soggetti locali (consultazioni pubbliche) e la comprensione delle strategie di sviluppo e la coesione territoriale vengono favorite tramite le immagini e le visioni di territorio. Attraverso queste ultime, inoltre, il territorio (regionale o sub-regionale) viene proposto sullo scenario internazionale in un'ottica competitiva.

All'interno di questi processi di pianificazione si cerca di favorire le amministrazioni nel comprendere la relazione tra le problematiche territoriali e le ricadute sulla popolazione e sul territorio stesso. L'apparato tecnico amministrativo sviluppa così non solo la conoscenza delle diverse identità e potenzialità del territorio, ma anche quella in merito al rinnovamento delle procedure e degli strumenti della pianificazione.

Come già detto, ciò che viene sottolineato dai piani europei e che invece non è preso molto in considerazione da quelli italiani è proprio la necessità di costruire, parallelamente al capitale sociale, anche quello istituzionale. Attraverso la formazione dei tecnici delle amministrazioni è possibile favorire una migliore attuazione del piano.

Da queste riflessioni emergono interessanti spunti di riflessione per un possibile ulteriore approfondimento.

L'analisi del contesto europeo ha messo in luce la ridotta presenza di strumenti istituzionali analoghi a quelli regionali italiani, nello stesso tempo però, durante la ricerca sono emersi i principali casi di aree policentriche metropolitane dotate di rilevanti elementi strategici e di forti immagini. Per fare alcuni esempi si possono citare il Randstad olandese, la regione della Ruhr, l'area dell'Oresund e lo stesso Diamante Fiammingo.

Queste esperienze, trattate nella letteratura sul policentrismo, appaiono molto interessanti ma hanno poche analogie con le pratiche regionali italiane. Nonostante questo, utilizzare la riflessione in merito alla centralità dell'interpretazione del territorio (tratta dal contesto italiano) per analizzare queste pratiche (in maniera più approfondita) potrebbe risultare molto interessante.

Dall'analisi delle esperienze più innovative di pianificazione regionale italiana è stata messa in luce l'importanza dell'interpretazione del territorio tramite sistemi locali, probabilmente nei casi esteri è possibile individuare degli elementi simili.

In ultimo, si può quindi affermare che l'approccio strategico a scala vasta è declinato nei suoi principi e nelle caratteristiche generali in maniera analoga tra il contesto italiano e quello europeo. Gli elementi sopracitati rappresentano i fattori più innovativi, sui quali al momento attuale si concentra la riflessione.

5 Bibliografia

- Albrechts, L., Healey, P. e Kunzmann, K. (2003), "Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe", *Journal of American Planning Association*, vol.69 n.2, pag.113-129
- Camagni, R. e Gibelli, C. (2003), "La metropoli post-moderna in epoca di sostenibilità", *Urbanistica Dossier*, numero speciale per il XXIV Congresso INU, 26-28 giugno 2003, pag.149-152
- Curti, F. e Gibelli, M. C. (1996), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze
- Dematteis, G. (1995), *Progetto implicito*, FrancoAngeli, Milano
- Fabbro, S. (2003), "I nuovi piani territoriali regionali in Italia: approcci, scenari, efficacia", *Urbanistica*, n.121. pag.57-60
- Faludi, A. (2001), "The Application of the ESDP: Evidence from the North West Metropolitan Area", *European Planning Studies*, vol.9, n.5, pag.663-676.
- Healey, P., Khakee, A., Motte, A. e Needham, B. (1997), *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe*, UCL Press, London
- Healey, P. (2001), "New approaches to the content and process of spatial development frameworks", in OECD, *Towards a new role for spatial planning*, OECD, Paris
- Healey, P. (2007), *Urban Complexity and Spatial Strategies*, Routledge RTPI, Oxon
- Mazza, L. (2000), "Strategie e strategie spaziali", *Territorio*, n.13, pag.26-32
- Mesolessa, A. (2006a), *Pianificazione regionale tra interessi territoriali e garanzie a lungo termine*, FrancoAngeli, Milano
- Mesolessa, A. (2006b), "La pianificazione regionale: spunti di riflessione sulle esperienze in corso", *Archivio di studi urbani e regionali*, n.85-86, pag.9-23
- Properzi, P. (2003), "Sistemi di pianificazione regionale e legislazioni regionali", *Urbanistica*, n.121, pag.60-64
- Regione Campania, Assessorato al Governo del Territorio, Piano Territoriale Regionale, novembre 2006

Commissione Europea, SSSE – Schema di sviluppo dello spazio europeo – Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile dell'UE, Consiglio informale dei Ministri responsabili dell'assetto territoriale, maggio 1999

Regione Campania, Assessorato al Governo del Territorio, Piano Territoriale Regionale, Linee guida per il paesaggio in Campania e Carta dei paesaggi della Campania, novembre 2006

Regione Emilia-Romagna, Indirizzi per la predisposizione del Piano Territoriale Regionale, maggio 2007

Regione Marche, Piano di Inquadramento Territoriale e Allegati, febbraio 2000

Regione Piemonte, Piano Paesaggistico Regionale, Inquadramento Strutturale, Articolazione per Ambiti, Quadro Strategico e Normativo, giugno 2007

Regione Piemonte, Valutazione Ambientale Strategica, Specificazione dei contenuti del Rapporto Ambientale per il Piano Territoriale e il Piano Paesaggistico, giugno 2007

Regione Piemonte, Piano Territoriale Regionale, Quadro di Riferimento Strutturale, luglio 2007

Regione Toscana, Piano di Indirizzo Territoriale della Toscana, gennaio 2007