

**urban@it**

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

*Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2016*  
ISSN 2465-2059

## La pianificazione strategica

Daniele Donati

Urban@it Background Papers

**Rapporto sulle città 2016**  
**LE AGENDE URBANE DELLE CITTÀ ITALIANE**  
ottobre 2016

## Abstract

Il contributo descrive gli elementi caratteristici della pianificazione strategica, mettendo in evidenza le problematiche derivanti dall'assunzione di questo strumento da volontario a funzione obbligatoria (l.56/2014) per le Città metropolitane, scardinando l'impostazione originaria (e consolidata) della pianificazione strategica che vedeva nel 'processo' l'essenza stessa del piano.

Lo sguardo è rivolto in particolare agli Statuti metropolitani e al loro tentativo di colmare la lacunosità della legge statale: se, da una parte, non vi sono dubbi sull'attribuzione del potere di adozione dell'atto di piano al Consiglio metropolitano; dall'altra, al contrario, diversi e differenziati sono i passaggi procedurali per l'approvazione dell'atto e le interpretazioni del piano strategico e delle sue finalità. Le esperienze in corso, inoltre, non tengono conto dei termini temporali imposti dalla legge (piano triennale con aggiornamento annuale) e cercano di mantenere la natura essenzialmente partecipativa del piano strategico.

Il risultato di questa incertezza metodologica, interpretativa e operativa è sotto gli occhi di tutti: soltanto la Città metropolitana di Milano ha approvato il piano strategico.

*The essay describes the characteristic features of strategic planning, highlighting problems resulting from the prevision of this method as mandatory for the metropolitan cities by l.56/2014, that revolutionizes the original (and consolidated) setting of strategic planning, based mainly on the 'process' more than on the plan itself.*

*Focus is in particular to the metropolitan statutes and their attempt to fill the blanks left by the State law: if, on one side, there are no doubts on the attribution of powers for the adoption of the Plan to the Metropolitan council; on the other, at the contrary, there are*

*diverse and differentiated procedural steps to the approval of the act, as for the interpretations of the strategic plan and its purpose. The ongoing experiences also do not take into account the time limits imposed by the law (three-year plan with annual update) and try to maintain the participatory nature, essentially for a strategic planning procedure. The result of this methodological, interpretative and operational uncertainty is under the eyes of everyone: only the metropolitan city of Milan has approved the strategic plan.*

### Parole chiave/Keywords

Città metropolitana, Pianificazione strategica, *Governance, Government*, Atto di alta amministrazione / *Metropolitan city, Strategic planning, Governace, Government, Administrative planning act.*

### I tratti caratterizzanti la pianificazione strategica prima della legge 56/2014.

Di origine ancora discussa, il metodo della pianificazione strategica ha conosciuto negli ultimi trent'anni un'ampia diffusione quale metodo per la determinazione degli obiettivi di sviluppo di un sistema (urbano, territoriale, aziendale) nel medio/lungo periodo, e la contestuale esplicitazione di mezzi, strumenti e azioni coerenti con essi.

Si ritiene che sia a partire dal *Government Performance and Result Act* (Gpra), approvato negli Usa nel 1993, che i piani strategici siano divenuti appieno strumenti di programmazione anche in ambito pubblico, diffondendosi specialmente a livello locale. Promossi sia da vere e proprie metropoli (come New York, Londra, Monaco di Baviera, Barcellona, Vancouver) sia da municipalità di medie dimensioni (Glasgow, Manchester, Lione, Rennes), i processi di pianificazione strategica hanno nel tempo rappresentato la risposta a un'ampia varietà esigenze. E, del pari, hanno assunto di volta in volta forme e declinazioni diverse, a seconda che si trattasse di reagire a fasi di declino urbano (così è stato per Glasgow e Birmingham) o di mettere a punto azioni con ricadute più ampie dell'ambito circoscritto del territorio comunale (in questo senso sono rubricabili i casi della Comunità urbana di Lione o della Conferenza regionale di Stoccarda). O ancora che fossero gli strumenti ideali per attrarre investimenti e aumentare la competitività territoriale (si veda l'esempio di Rennes), o

per risolvere problemi legati all'incoerenza di politiche distinte tra diversi livelli del governo territoriale (i cui casi più emblematici sono Barcellona e i *contrats de ville* francesi).

A questa sommaria classificazione non fa eccezione l'Italia: anche qui, muovendo dalle più diverse motivazioni, alle esperienze di città di medie e grandi dimensioni (quali Torino, Bari, Bologna, Cagliari, Firenze, Milano, Trento e Venezia) si sono affiancati contesti territoriali "istituzionalizzati" in forme distinte (province, unioni o semplici aggregati temporanei di piccoli comuni) e variamente caratterizzati, che hanno conosciuto alterna fortuna e messo in atto modalità anche molto diverse - specie in relazione al ruolo e alla rilevanza assegnati alla partecipazione di soggetti altri dall'amministrazione locale.

Per un giurista, questa proliferazione di soluzioni e dinamiche procedurali trova senz'altro una prima giustificazione nell'assenza di norme puntuali in materia.

Di fatto, la pianificazione strategica non è, nei primi anni della sua diffusione, un "oggetto giuridico".

Si spiegano, in tal modo, l'inconsistenza e l'afasia dell'approccio di questa disciplina, e al contempo il grande sviluppo degli studi ad essa relativi in scienze diverse.

Così, mentre la (coraggiosa e pur sporadica) dottrina pubblicistica si è limitata sul tema al tentativo di riportare le dinamiche della pianificazione strategica a forme conosciute, e di inquadrare il piano tra gli atti amministrativi tradizionali, tipici e nominati, forzando quella che era la natura (privatistica, e generalmente pattizia) e la forza (soprattutto simbolica) di tali atti, i sociologi, gli urbanisti, gli economisti e altri, pur trascurando del tutto il profilo (pur essenziale) della efficacia giuridica dei piani, hanno saputo condurre analisi rispettose delle differenze e della reale natura degli stessi.

Risulta pertanto difficile delineare un modello generale e consolidato per gli anni antecedenti la legge Delrio: l'operazione è possibile, ed appena minimamente fondata se, esplicitando chiaramente i limiti del metodo, tentiamo una rilettura di questi casi a posteriori, deduttiva, alla ricerca dei tratti comuni che emergono da una panoramica (accurata, ma pur sempre - necessariamente - parziale) delle esperienze italiane più rilevanti.

Se si procede in questo senso appare con una certa chiarezza come la pianificazione strategica si sia contraddistinta in questa fase quale processo:

- volontario, e cioè attivato per scelta del tutto autonoma da parte delle istituzioni locali, pur se in numerose esperienze ci si sia mossi in vista di incentivi nazionali o comunitari. Né è superfluo ricordare che la pianificazione strategica, in alcuni casi, è stata resa necessaria per meglio gestire un evento straordinario, e quindi un'inusuale disponibilità di risorse (si pensi alle Olimpiadi invernali di Torino);
- partecipato pur se, come si anticipava, in forme e con aperture diverse. Di fatto, però, è elemento immancabile, direi ontologico della pianificazione strategica, il perseguire consapevole di scenari futuri in modo corale, con la chiamata a raccolta, da parte delle amministrazioni locali, degli attori economici e/o sociali rilevanti, nell'intento di far convergere le risorse di tutti verso esiti condivisi. Ne consegue la diffusa qualificazione della pianificazione strategica come *atto di governance del territorio* per eccellenza, capace di mutare le logiche tradizionali di azione e di relazione del governo della cosa pubblica;
- di medio-lungo periodo, e quindi orientato a intervenire non sul contingente, o per una specifica necessità, ma piuttosto a costruire fin da oggi soluzioni coerenti con gli obiettivi di futuro sviluppo desiderati;
- trasversale e integrato, e cioè strutturato prima, e messo in atto poi, prestando attenzione alle finalità perseguite piuttosto che al riparto delle competenze amministrative, in un'articolazione che quindi supera la tradizionale (e solipsistica) concezione di un'azione pubblica per materie e funzioni, con processi condotti separatamente, in parallelo quando non confliggenti;
- aperto e continuo, e cioè strettamente collegato a una funzione costante di implementazione, monitoraggio, controllo e valutazione mirata a ripensare la progettazione nel suo farsi azione, e quindi a correggere, strada facendo, gli strumenti di attuazione del piano quando non anche gli stessi obiettivi.

Al di là di questi tratti comuni, distintivi e caratterizzanti, poco altro davvero lega e accomuna questi processi.

La migliore letteratura non giuridica ha ancora tentato una ricostruzione degli stessi in *fasi*, quasi a cercare un'analogia con la struttura dei procedimenti pubblici.

E così si sono distinti i passaggi relativi a:

- valutazione e analisi di contesto, indispensabile a individuare le vocazioni, i punti di forza e debolezza del territorio di riferimento (le cosiddette *issues*), in una azione propedeutica alla identificazione delle finalità da perseguire;
- definizione condivisa degli obiettivi (i cosiddetti *goals*) e degli strumenti necessari a perseguirli;
- comunicazione e invito alla partecipazione nella progettazione operativa;
- progettazione operativa;
- attuazione;
- monitoraggio e valutazione del grado di realizzazione degli obiettivi.

Sullo sfondo restavano comunque i nodi irrisolti tipici del “contatto” tra il rigore e la rigidità del sistema amministrativo (con le sue regole, la disciplina puntuale dei suoi atti, la definizione quasi geometrica dei procedimenti riferibili alla funzione di programmazione) e la flessibilità congenita a uno strumento che, per ampiezza e ambizione, si candidava ad essere, laddove adottato, il documento-guida per tutta l’azione pubblica locale.

### **Il piano strategico dalla legge 56/2014 agli statuti metropolitani**

I tratti fin qui evidenziati non siano considerati come meramente ricostruttivi del passato, e di fatto superati visti i recenti approdi.

Non vi è infatti dubbio alcuno sul fatto che la legge 56/2014, richiamandosi per la prima volta in modo espreso alla pianificazione strategica nel momento in cui dà finalmente vita alle città metropolitane, abbia sostanzialmente operato la *cattura* e l’istituzionalizzazione delle esperienze svolte negli anni precedenti ritenendo che, sulla base di queste, si potesse consegnare al nuovo ente di area vasta uno strumento efficace per la sua crescita. O ancora, che il metodo della pianificazione partecipata e a lungo raggio potesse costituire il tratto caratterizzante, quasi costituente, per la affermazione di un’inedita forma di governo locale, anche in ragione di una connessione del tutto

inedita, e pur significativa, con la legittimazione di secondo livello degli organi metropolitani.

L'operazione va dunque considerata e letta in questa prospettiva: valutando con attenzione le novità che comporta, ma avendo bene in mente le caratteristiche e i profili critici appena passati in rassegna (assenza di una agenda precisa e di regole, etero o predefinite; incertezza sulla natura dell'atto e sulla configurabilità di fasi procedurali, indeterminatezza del ruolo degli enti territoriali e dei *partner* privati; confusione e conflitto – non solo potenziale – tra il piano strategico e gli altri atti, propriamente amministrativi) i quali si trovano a transitare, non senza rilevanti alterazioni, nella pianificazione strategica disciplinata (o forse *rectius* menzionata) dalla legge 56/2014.

Vediamo con ordine.

La legge, nell'elencare le funzioni fondamentali delle città metropolitane, all'art. 1, comma 44, lett. *a*, al primo posto pone «adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza».

Una frase soltanto, che però nella sua lapidarietà viene a cambiare la natura e la forma dello strumento che il legislatore ha deciso di accogliere in seno all'ordinamento.

Infatti, se la pianificazione strategica per le città metropolitane (e solo per esse) si fa funzione, il piano, quale atto in cui la funzione si concretizza, viene a perdere il carattere incerto, al più negoziale o pattizio, e il tratto della volontarietà, diventando per espressa volontà del legislatore atto amministrativo. E quindi atto unilaterale, autoritativo, ad adozione obbligatoria e ad esercizio coattivo.

Per il resto nient'altro viene dalla penna del legislatore.

Forse in omaggio al principio di autonomia e di differenziazione, o forse volendo spingere ai suoi estremi la flessibilità nell'azione della città metropolitana, una volta affermata la natura amministrativa del piano (e quindi sciolta la questione relativa all'*an* della sua adozione), il legislatore tace. Evita del tutto di specificare la titolarità della funzione o di dare indicazioni sulle modalità di esercizio (il *quomodo*) della stessa, di precisare (al di là del generico riferimento a un atto di indirizzo) la specie a cui il piano appartiene in seno all'ampio genere degli atti amministrativi. O

ancora, di indicare il contenuto minimo o di indicare la finalità a cui lo stesso risponde (a parte il debole richiamo di cui alla lett. *e* del medesimo comma, in cui quasi incidentalmente si ricorda l'esigenza di far emergere, dal piano, la «vocazione della città metropolitana»).

Il che, se da una parte ha forzato le diverse città metropolitane a procedere avendo bene in mente i caratteri delle esperienze passate che abbiamo sopra ricordato, dall'altra ha messo le stesse città nella difficile condizione di dover discernere tra vecchio e nuovo, e tra normato e non normato.

In questo senso, l'unica possibile ulteriore fonte di regolazione rinvenibile sono gli statuti metropolitani i quali, avendo davanti la messa in atto delle essenziali indicazioni della legge 56/2014, si preoccupano di specificare almeno alcuni dei tratti lasciati incerti dalla legge dello Stato.

Nessuna incertezza o differenziazione si registra nell'attribuzione del potere di adozione dell'atto di piano al Consiglio metropolitano.

Vi sono però differenze di qualche significato relativamente a

- i passaggi procedurali propedeutici o accessori rispetto all'atto di approvazione;
- la maggioranza richiesta per la stessa adozione.

Infatti, se generalmente è previsto un parere da parte della conferenza metropolitana, lo stesso è espressamente qualificato come «non vincolante» a Bologna (art.31 comma 5) e «vincolante» a Torino (art.7 St.), ove peraltro si accompagna a un parere obbligatorio dell'assemblea dei sindaci delle zone omogenee.

Nel caso di Genova, ove analogamente a Torino si richiede un doppio parere (conferenza e forum metropolitano) si precisa che il testo da approvare è proposto al consiglio dal sindaco, per il quale dunque si esplicita il potere di iniziativa.

Più articolato è meccanismo messo a punto a Venezia (art. 7 St., co. 5 e segg.), ove il piano viene pubblicato ad opera del consiglio dopo che questi ha sentito «i rappresentanti delle zone omogenee». Il testo pubblicato è sottoposto nei 30 giorni successivi alle osservazioni dei rappresentanti della società civile, delle categorie, degli ordini professionali e dei sindacati riuniti nel «forum permanente». Alla conferenza metropolitana spetta per parte sua esprimersi sul testo adottato dal consiglio e sulle osservazioni pervenute nei 60 giorni successivi alla pubblicazione.

Entro 30 giorni dal parere della conferenza metropolitana, il consiglio metropolitano può approvare definitivamente l'atto, ma in caso di parere contrario, il

piano può «essere nuovamente ripresentato alla conferenza oppure approvato con il voto favorevole di almeno due terzi dei componenti in carica del consiglio, escluso il sindaco metropolitano».

Poche, eppure ancora una volta dissonanti, le previsioni di maggioranze specifiche per la approvazione dell'atto, laddove mentre gli statuti di Milano e di Roma esplicitano la necessità che il piano sia adottato con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio, quello di Napoli richiede che la medesima maggioranza rappresenti «almeno la metà della popolazione della città metropolitana»,

Un meccanismo simile è previsto dallo statuto di Venezia non per l'adozione del piano, bensì per il parere della conferenza, laddove si richiede che questa deliberi con voti che «rappresentano almeno un terzo dei Comuni e la maggioranza della popolazione complessivamente residente della Città metropolitana», mentre a Torino il medesimo parere deve raccogliere i voti «rappresentino almeno la maggioranza assoluta dei presenti».

Sotto il profilo dell'effettiva natura giuridica del piano strategico, soprattutto in forza di un'esegesi puntuale, restano oramai pochi dubbi e sembra essere risolta con la qualificazione dello stesso come «atto di alta amministrazione».

Non potendo in queste pagine dibattere la questione più in dettaglio basti dire che, come gli atti di questa specie, il piano è adottato da organi politici per la suprema direzione dell'apparato amministrativo, ponendosi a raccordo tra la funzione di indirizzo e quella di gestione operativa.

Se ciò è vero, dovrà allora considerarsi come il piano strategico, al pari degli altri atti di alta amministrazione:

- non sia libero nel fine, essendo teleologicamente vincolato ai fini stabiliti da una preliminare determinazione politica (del sindaco metropolitano), che viene a essere, quindi, atto non solo necessario, ma indispensabile per la buona riuscita della attività di pianificazione strategica;
- goda di amplissima discrezionalità, tecnica e amministrativa, essendo inerente alle scelte di fondo dell'attività amministrativa;
- sia il risultato di un vero e proprio procedimento amministrativo, e quindi la sua produzione vada ora riferita al ben preciso quadro normativo sul procedimento amministrativo ;

- sia (pur se il caso è di difficile configurazione pratica) giustiziabile davanti al giudice amministrativo, al giudice ordinario, con ricorso al Presidente della Repubblica o anche in via gerarchica;
- sia sottoposto agli obblighi di motivazione e di pubblicazione.

Parte essenziale degli atti di questa specie è comunque l'assegnazione ad ogni dirigente generale di priorità, competenze e risorse.

In questo senso, è bene evidenziare, muovono decisamente gli statuti metropolitani i quali, pur evitando qualsiasi esplicita qualificazione formale dell'atto, nel mettere a fuoco il contenuto essenziale del piano stesso, con testo pressoché identico affermano che in esso «si definiscono gli obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo nel medio e lungo termine per l'area metropolitana, individuando le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento e il metodo di attuazione».

Diverse però restano (forse positivamente), nella considerazione dei testi statutari, le interpretazioni del piano, e le sue finalità.

In alcuni di questi, poco ci si distacca dall'indicazione della legge 56/2014. Così è ad esempio per Torino che si limita a rubricare genericamente il piano come «l'atto di indirizzo e programmazione per lo sviluppo di carattere sociale, economico e ambientale del territorio metropolitano».

Altri statuti si spingono invece a considerare diversi aspetti e profili, dando corpo a considerazioni di un certo rilievo.

Secondo lo statuto di Milano, il piano strategico deve definire «una strategia in grado di orientare lo sviluppo del territorio nelle sue diverse componenti». Esso quindi, «sulla base delle necessarie e appropriate basi conoscitive, configura gli scenari e determina gli obiettivi generali di sviluppo della comunità metropolitana e le relative condizioni di sostenibilità economico-sociale e territoriale- ambientale». A tal fine il processo della sua elaborazione implica «il coinvolgimento di altri enti pubblici, dei corpi intermedi, delle forze economiche e sociali, delle associazioni, delle autonomie funzionali, del mondo della cultura e della ricerca».

Ai sensi dello statuto di Roma, invece, se pur il piano strategico rappresenta «l'atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni compresi nell'area», da una parte si precisa come tale indirizzo vada determinato «anche in relazione all'esercizio delle funzioni delegate o conferite dalla

Regione Lazio» e, dall'altra, si prescrive un metodo di attuazione «ispirato a principi di semplificazione amministrativa».

In altri casi le norme sulle finalità del piano sono l'occasione per definire e allargare (rispetto alla legge statale, e senza alcun specifico raccordo con le leggi regionali) la sfera di competenza della città metropolitana.

È il caso dello statuto barese, in cui si afferma che il piano deve stabilire anche «le principali misure di tutela del patrimonio storico, artistico, culturale, naturalistico-ambientale e del paesaggio nonché i principi di assetto del territorio volti a ridurre e prevenire l'inquinamento». Coerentemente, quindi, è col piano strategico che si «persegue il contenimento del consumo del suolo».

Analogamente, lo statuto di Napoli afferma che il piano strategico «garantisce e promuove, attraverso l'individuazione e la messa a sistema delle grandi opzioni di sviluppo, la salvaguardia del patrimonio naturalistico, paesaggistico e artistico, il risanamento dell'ambiente e del tessuto urbano».

La scelta di Venezia è ancora diversa. Da una parte si riprende ed estende la previsione della legge Delrio, affermando che il piano «definisce la visione futura del suo territorio, fondando le proprie analisi e prospettive sulle vocazioni ed eccellenze che lo contraddistinguono e favorendone la competitività ed attrattività nel rispetto della sua tradizione storico-culturale». Dall'altra però, sotto un profilo ben più concreto e con rilevantissimi riflessi di carattere istituzionale e organizzativo, si afferma che il piano stesso «costituisce atto di indirizzo vincolante per l'attività della Città metropolitana» e semplicemente una «cornice di riferimento per l'azione delle amministrazioni locali». In questo senso però sono ben chiari, e per nulla lasciati alla futura mediazione, i tratti della relazione tra piano strategico della città metropolitana e azione dei comuni, laddove si precisa che «il mancato adeguamento della propria pianificazione, da parte del singolo Comune, agli obiettivi di riferimento del piano strategico, ne comporta l'esclusione dai relativi interventi e finanziamenti».

### **Alcune considerazioni a margine, tra atto di piano e procedimento di pianificazione. Cenni allo stato di avanzamento dei lavori.**

A parte quanto già osservato sulla difficile ricostruzione di una disciplina precisa e completa, la prima impressione che si ricava dalla lettura delle disposizioni della legge 56/2014 e degli statuti è che, nella figurazione delle norme, il piano strategico quale

atto amministrativo formale conquista un (pur incerto) proscenio, facendo decisamente perdere di importanza al processo di pianificazione che invece, sino ad oggi, aveva rappresentato l'esclusivo oggetto di attenzione dei più autorevoli studiosi che si erano confrontati sul tema.

Questi, pur accenti diversi, avevano infatti trovato che fosse il *processo in sé* a costituire l'essenza dell'approccio strategico alle politiche pubbliche, e che fosse dunque su di esso che si doveva incentrare l'elaborazione nei vari contesti territoriali mettendo a punto, pur con flessibilità e capacità di adeguamento, un metodo solido e comunque adeguato al fine che ci si proponeva.

In questo senso, come abbiamo già ricordato nell'esame delle esperienze precedenti alla legge Delrio, era facile osservare come la pianificazione strategica, il processo appunto, per l'attenzione alle forme della partecipazione, alle dinamiche di mediazione, al costante divenire della progettazione e al parallelo svolgersi delle pratiche di valutazione e monitoraggio, rappresentasse lo strumento perfetto, ideale, per una prospettiva di *governance* urbana (o metropolitana), caratterizzata da una pluralità di visioni, apporti e risorse rispetto ai quali le istituzioni pubbliche erano chiamate a svolgere un ruolo di indirizzo o di mero coordinamento.

Di fatto, l'idea stessa di *governance* evoca evoluzione e non condizione statica. Tanto che l'Ocse stessa (salvo avanzare in seguito alcune critiche) la definisce appunto come «il processo attraverso il quale i cittadini risolvono collettivamente i loro problemi e affrontano le necessità della società, usando il governo come strumento».

La legge 56/2014, con la piena funzionalizzazione della pianificazione strategica, nega questa impostazione venendo a determinare una decisa inversione di rotta dalle logiche di *governance* a quelle, tradizionali, di *government*. Si focalizza, per quanto in modo molto generico come si è detto, sull'atto di piano, e dimentica del tutto di dar conto e regola, al processo di pianificazione.

Un'evoluzione relevantissima nella considerazione del piano (e della pianificazione) di carattere strategico, causata forse inconsapevolmente dall'autore della riforma, o forse epigone delle critiche che iniziavano a circondare la precedente concezione e le passate esperienze, ritenute incapaci di far fronte alle nuove emergenze di molte grandi aree urbane, e quindi di rimediare alla frammentazione delle istituzioni locali, o alla mancata coincidenza fra confini amministrativi e spazi funzionali, di saper attrarre e saper distribuire in modo bilanciato le risorse finanziarie e, ancora, causa troppo spesso di decisioni poco trasparenti.

In questo senso torna in primo piano l'esigenza di una *leadership* pubblica forte (chiamata a garantire la continuità nel tempo del piano, la sua effettività e soprattutto la sua equità) alla quale fa sponda una *partnership*, pur mutevole nelle diverse realtà metropolitane, con attori di segno diverso e diversa capacità di rappresentanza chiamati ad esprimersi sugli obiettivi di lungo periodo prima, e sulle singole linee progettuali poi.

In questo senso, ancora, il metodo, le relazioni, la partecipazione, diventano elementi meramente strumentali rispetto alla redazione di un atto di indirizzo pienamente amministrativo, che deve essere allo stesso tempo condiviso e autorevole.

In questo senso, infine, il procedimento di pianificazione è essenzialmente (come si anticipava) un procedimento amministrativo che, in quanto tale, ha propri principi e proprie regole, e misura la propria adeguatezza e i propri limiti solo e soltanto nella capacità di produrre di un atto finale capace di guidare lo sviluppo armonico e coerente dell'area metropolitana.

Tutto ciò rende non facile l'opera delle neonate città metropolitane, allo stesso tempo impegnate a governare le funzioni fondamentali rimaste in capo a loro con un calo del 30% del personale e una drammatica riduzione dei finanziamenti regionali e statali; a trattare i loro spazi (di autonomia e di competenza) con governi regionali quasi mai inclini a un pieno riconoscimento delle nuove realtà territoriali; a progettare innovazioni organizzative e funzionali capaci di dar corpo a un nuovo modello nel governo di area vasta.

Ne risulta una sostanziale inadempienza del dettato della legge in quasi tutte le realtà metropolitane.

Due i tratti che accomunano le esperienze in corso.

Da una parte, l'idea oramai generalizzata di ignorare il termine triennale (con aggiornamento annuale) assegnato dalla legge 56/2014 alla pianificazione strategica. Aderendo alla visione originale del piano come atto che immagina lo sviluppo futuro nel lungo periodo, e in quella dimensione dispiega i propri effetti, l'orientamento generale è verso una declinazione dei termini di cui all'art. 1, comma 44, come meramente ordinatorio, e quindi mirato all'organizzazione in quei lassi di tempo soprattutto in ordine alle attività di monitoraggio e adeguamento del piano (operazione peraltro non facile nei confronti di un atto di alta amministrazione)

Dall'altra, in innegabile conflitto con quanto si è visto, si sono ripresi forme e caratteri della pianificazione strategica "di prima generazione", attivando processi spesso del

tutto ignari della nuova dimensione amministrativa, e quindi sostanzialmente inadeguati a produrre un atto con le caratteristiche oggi assegnate al piano strategico.

Di fatto quindi, il risultato più evidente è una diffusa incertezza non solo metodologica e interpretativa, ma anche operativa, che ha portato solo Milano a darsi un piano di seconda generazione, mentre Torino, a pochi mesi dall'entrata in vigore della legge Delrio, approvava il proprio terzo piano strategico secondo modalità ancora fortemente ispirate alle forme precedenti (salvo poi riaprire immediatamente il procedimento di pianificazione in seno alla città metropolitana).

Il caso di Bologna è, in questo senso, del tutto singolare.

Avendo adottato nel 2013 il primo piano strategico propriamente metropolitano, attraverso un accordo e una condivisione del ruolo di guida tra la provincia e il comune capoluogo, la città emiliana nel 2014 si è trovata nell'esigenza di non smentire i risultati di quella esperienza, ma di doverla calare nella nuova dimensione imposta dalla legge.

Due le esigenze che si sono avvertite come determinanti:

- quella di avere, a guida della pianificazione strategica, un atto politico che indicasse con chiarezza obiettivi e priorità da perseguire nel futuro procedimento, e da tradurre in scelte nell'atto amministrativo di piano;
- quella di costruire questo documento politico *di visione* attraverso un procedimento che, vista la natura del futuro piano strategico, sapesse *federare* tutti i territori, e quindi fosse il frutto di un'azione concertata e diffusa capace di coinvolgere tutti gli amministratori dell'area metropolitana.

A tal fine si è scelto di coinvolgere direttamente e attivamente le otto Unioni in cui sono riuniti i 55 Comuni dell'area metropolitana bolognese. Il Sindaco metropolitano, assieme al Consiglio, ha promosso sei incontri pubblici sul territorio, nel corso dei quali, gli attori del mondo politico, economico, culturale e sociale sono stati chiamati a confrontarsi sulle vocazioni, i bisogni e le prospettive strategiche di sviluppo. Accanto a queste iniziative pubbliche, la comunità è stata invitata a partecipare a un'indagine sull'identità metropolitana.

Il Documento di indirizzi che ne è risultato ha ricevuto parere favorevole della Conferenza metropolitana, ed è stato infine presentato al Consiglio metropolitano, che ha approvato 7 *Linee di indirizzo per il Piano Strategico Metropolitano 2.0*.

A partire da queste Linee e dai principi di metodo in queste espressi, in autunno inizierà il vero e proprio procedimento di pianificazione.

BIBLIOGRAFIA

- Albrechts, L.; Healey, P. e Kunzmann, K.  
2003 *Strategic spatial planning and regional governance in Europe*, in «Journal of the America Planners Association», 69, n. 2, p. 113-129.
- Archibugi, F.  
2001 *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico*. Firenze, Alinea.
- Boscolo, E.  
2008 *Il superamento del modello pianificatorio tradizionale*, in «Amministrare», p. 325-367.
- Camagni, R.  
2006 *Cos'è e a cosa serve un piano strategico*, in Tanese, A.; Di Filippo, E. e Rennie R. (a cura di) *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*. Roma, Rubettino.
- Cangelli, F.  
2012 *Piani strategici e piani urbanistici: metodo di governo del territorio a confronto*. Torino, Giappichelli.
- Cudia, C.  
2008 *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato*, in «Diritto pubblico», 1, p. 263-314 .
- De Carolis, P. et al  
2004 *La pianificazione strategica tra sperimentazioni della corte dei conti e l'esperienza francese I*, in «Rivista della Corte dei Conti», 6, 4, p. 285-291.
- Delfino, B.  
2006 *Il governo del territorio tra politica ed amministrazione, con particolare riferimento alla pianificazione territoriale ed urbanistica con finalità anche paesaggistiche*, in «Rivista giuridica di urbanistica», 4, p. 442-470.
- Fagence, M.  
1977 *Citizen participation in planning*. Oxford, Pergamon Press.

- Oecd  
2000a *The reform of metropolitan governance.* [online]  
[http://www.chs.ubc.ca/consortia/courses/library/OECD-Reform\\_Metropolitan\\_Governance-2000-ENG.pdf](http://www.chs.ubc.ca/consortia/courses/library/OECD-Reform_Metropolitan_Governance-2000-ENG.pdf)  
2000b *Principles of metropolitan governance.* Paris, Oecd.
- Salet, W.; Thornley, A. e Kreukels, A.  
2003 *Metropolitan Governance and Spatial Planning.* London, Spon Press.
- Tubertini, C.  
2015 *La città metropolitana tra regione, comuni ed unioni. Analisi delle relazioni istituzionali.* [online]  
[http://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2015/09/BP\\_A\\_Tubertini.pdf](http://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2015/09/BP_A_Tubertini.pdf)
- Vandelli, L.  
2014 *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparativo agli Statuti delle Città metropolitane,* in «Istituzioni del federalismo», p. 213-238.