

# Osservatorio sulle fonti

## ALCUNE PREMESSE ELEMENTARI IN VISTA DEI PIANI STRATEGICI PROSSIMI VENTURI<sup>\*</sup>

di Massimo Morisi<sup>\*\*</sup>

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. I modelli essenziali. - 3. I requisiti essenziali di un piano strategico. - 4. Per riassumere. - 5. I piani strategici nella legge Delrio. - 6. Per concludere.

1. Il “piano strategico” non ha una matrice “autoctona” nel nostro ordinamento giuridico: non nasce come un “atto” giuridicamente concepito in quanto tale e identificato con uno specifico procedimento amministrativo. Se ne parla da una vita<sup>1</sup> ma, fino alla legge Delrio, mai è uscito dalla “nebulosa” di un volontariato politico istituzionale che ne avrebbe voluto fare uno strumento di *facilitazione interattiva* nella costruzione delle politiche pubbliche locali. In particolare delle politiche più complesse, quelle che richiedono la cooperazione di una pluralità di livelli di governo e di una gamma assai plurale di attori pubblici e privati. L’obiettivo consisteva nel coordinamento non solo *ex ante*, non solo *procedurale* ma effettivo ed effettuale del processo di *policy making*: un coordinamento come *risultato processuale* ossia come garanzia di efficacia delle politiche e delle misure alle quali il “piano” si applicasse<sup>2</sup>. Alle spalle di questo assunto hanno continuato a proporsi, nei loro longevi sviluppi, alcune scuole di pensiero o, se si preferisce, alcuni orizzonti di riferimento, sovente di antica data eppure tuttora vitali nella capacità ispirativa dei loro postulati, per l’appunto *strategici*. Può essere di qualche utilità una loro pur schematica rivisitazione.

2. Un *primo* orizzonte teorico - di tradizione britannica - coniuga (fin dalla fine degli anni Quaranta del Novecento) visioni e modelli spaziali dello sviluppo territoriale con gli effetti sociali ed economici che vi si correlano “strategicamente”. Ossia, come si sarebbe poi rimarcato nelle declinazioni normative di fine anni Sessanta dello stesso secolo, la nozione di *strategia* viene identificata con la capacità di coordinare le *finalità* perseguite e il *come* esse saranno perseguite: fondando proprio su questo intrinseco legame metodologico la stessa nozione di *piano* così come la sua legittimità funzionale. Che

---

<sup>\*</sup> Intervento al Seminario “Il piano strategico metropolitano. Contenuto, procedimento, efficacia, rapporti con gli altri piani” - Firenze, 9 aprile 2015.

<sup>\*\*</sup> Professore ordinario di Scienza politica dell’Università di Firenze.

<sup>1</sup> Per un inquadramento generale della tematica e una sua prospettazione tanto teorica quanto metodologica, F. ARCHIBUGI, *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico*, Roma, Edizioni C.P., 2002. Dello stesso Autore vedi anche *teoria della pianificazione. Dalla critica politologica alla ricostruzione metodologica*, Firenze, Alinea, 2003. Sul raccordo tematico tra strategie di *policy*, piano, mercato e società liberali vedi. V. DEL PUNTA, *Pianificazione e programmazione*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, vol. VI, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, 1996, pp. 574-588.

<sup>2</sup> Cfr. W. TORTORELLA, *Politica di coesione e questione urbana. Programmi e strumenti di finanziamento per lo sviluppo delle città*, Roma, Carocci editore, 2015, pp. 17 ss..

# Osservatorio sulle fonti

presuppone «un disegno complessivo di trasformazione dotato di relativi gradi di flessibilità per quanto riguarda la sua attuazione a livello locale»<sup>3</sup> e che ipotizza che «[...] i ‘sistemi’ in una società sono posti in vario grado di relazione alla struttura di potere» e che pertanto occorra adottare «un modello gerarchico di pianificazione nazionale-regionale-subregionale-locale» identificando la pianificazione strategica «con la pianificazione ai livelli superiori della gerarchia»<sup>4</sup>, e lo “Stato” come «attore principale, sufficientemente autorevole e rappresentativo per consentire e organizzare sia un processo partecipativo di produzione del piano, sia per guidare gli esiti di questo processo verso le finalità generali dello stato medesimo [...] finalità che il modello assume essere le stesse finalità di tutti gli altri attori» pubblici implicati<sup>5</sup>.

Un *secondo* orizzonte ha ascendenze più antiche. E’ il modello con il quale gli Stati Uniti hanno cercato di fronteggiare la grande crisi della fine degli anni Venti del Novecento, immaginando di poter trasferire nel governo pubblico, nella costruzione e messa in opera delle politiche pubbliche, una cultura di tipo amministrativo-gestionale a fondamento “aziendalistico”. Un approccio fondato essenzialmente su tre idee cruciali: 1) il tecnico “sa” molto più del politico e deve svolgere un ruolo di compensazione rispetto alle incompetenze fisiologicamente presenti nella missione professionale di quest’ultimo; 2) il piano strategico è lo strumentario che consente a entità territoriali differenziate di poter valorizzare i talenti migliori che esse racchiudono al loro interno e di poter competere con altri sistemi territoriali in termini di attrattività di investimenti e di capacità di innovazione economica, sociale e organizzativa; 3) le politiche pubbliche si formano mediante l’interagire di “organizzazioni” - che si tratti di municipi, regioni, società che producono servizi, entità del terzo settore o coalizioni tra queste e altre entità territoriali - capaci di interrogarsi e di risponderci in merito al significato, alle ragioni e agli obiettivi del loro agire e di associare misure di efficacia e di valore a quel loro medesimo agire e agli effetti diretti e indiretti che ne derivano. L’idea è che tanto il pubblico quanto il privato “intraprendere” siano chiamati o debbano chiamarsi ad assumere e a porre in valore il meglio che essi possano trarre dal contesto in cui l’organizzazione o l’insieme interattivo di organizzazioni operano. E che lo debbano fare al fine di perseguire sia le rispettive finalità costitutive, sia le finalità congiunturali che quella stessa organizzazione o quell’insieme di organizzazioni ritenga di dover perseguire in una gamma di condizioni date. E ciò, a maggior ragione, se il contesto dato si qualifichi storicamente come avverso o infido rispetto alla definizione e alla messa in opera di politiche pubbliche efficaci. La scommessa che questa cultura organizzativa gioca nei confronti del governo della cosa pubblica è la seguente: se i tecnici fanno bene il loro lavoro e i politici svolgono un ruolo congruente di legittimazione delle opzioni tecniche - pur condizionata dalle aspirazioni e dalle preoccupazioni degli stessi politici nelle arene *politics oriented* - il “successo” non può mancare o almeno diventa plausibile. In ogni

---

<sup>3</sup> Lo ricorda L. MAZZA, *Strategie e azione: due approcci a confronto*, in L. MAZZA, *Progettare gli equilibri*, Milano, Angeli, 2004, p. 136.

<sup>4</sup> T.M. COWLING, G.C. STEELEY, *Sub-regional Planning Studies: an Evaluation*, Oxford, Pergamon Press, 1973, p. 7.

<sup>5</sup> L. MAZZA, *Op. ult. cit.*, p. 137.

# Osservatorio sulle fonti

caso esso può trovare supporto nella promozione di capacità soggettive e di strumentazioni valutative con cui correggere eventuali criticità in corso d'opera. Viene posta a fondamento del piano una visione di grande ampiezza, con una gittata temporale molto ampia. Il piano strategico non è uno strumento congiunturale ma contiene al suo interno una pluralità di atti che possono anche essere concepiti singolarmente in una prospettiva provvedimentale, di breve momento, non strutturale: purché si tratti di misure leggibili e correlabili ad un “filo rosso”, ossia congruenti a uno scenario di medio andare e strutturalmente significativo. Ogni scelta del piano deve infatti esprimere una filosofia di fondo chiara e intelligibile, che ne renda altrettanto intelligibili, argomentabili e difendibili gli obiettivi di breve in un orizzonte di lungo periodo pur facendo leva su sfide e opportunità proprie del contesto dato *hic et nunc*<sup>6</sup>.

A queste due originarie scuole di pensiero se ne può aggiungere una terza, molto italiana anche se poco popolare nella cultura politico-istituzionale del nostro Paese e in particolare in quella che (oggi) identifichiamo con l'area culturale della sinistra italiana e della sua vicenda repubblicana. Fa capo a Giovanni Gentile e a Ugo Spirito<sup>7</sup> e ai loro multiversi epigoni espliciti e impliciti. L'idea è che il piano costituisca uno strumentario di correzione o prevenzione o mitigazione del soccombere dell'incompetenza della politica a fronte di un mercato fortemente competitivo ovvero fortemente oligopolistico su scala locale e translocale. E dunque l'idea di un piano come supporto razionale a una politica che risulterebbe eternamente bisognevole di sostegno conoscitivo e tecnico a fronte di tutte le variabili che renderebbero, in assenza di piano, imprevedibili i comportamenti dell'azione pubblica e le reazioni dei suoi interlocutori intermedi e finali, e soprattutto inefficiente e inefficace qualunque strategia di “regolazione sociale” si voglia perseguire con quel piano<sup>8</sup>. È una sorta di “versione pianificatoria” della *razionalità* dello Stato di diritto e della funzione amministrativa che vi si associa storicamente: il postulato è che se ogni articolazione dell'apparato amministrativo e del dispositivo politico che ne legittima l'azione è responsabilmente coerente alla architettura razional-sinottica del piano che coordina e orienta la loro rispettiva funzionalità, il successo non possa non arridere al “proponete” dell'azione politico-amministrativa e ai suoi fautori.

Orbene, quelli testé evocati sono modelli molto diversi e con legami storici differenti ma hanno alcuni elementi in comune molto rilevanti. Con i quali qualunque idea di piano strategico deve misurarsi perché sono elementi che esprimono in materia esigenze imprescindibili.

---

<sup>6</sup> Cfr. J.M. BRYSON, W.D. ROERRING, *Applying Private-Sector Strategic Planning in the Public Sector*, in *Journal of American Planning Association*, 53, I, pp. 9-22. Più in generale J.M. BRYSON, R.C. EINSWEILER, *Strategic Planning, Introduction*, in *Journal of American Planning Association*, 53, I, pp. 6-9.

<sup>7</sup> Cfr. M. MORISI, M. ROSSI, *Tra rappresentanza e partecipazione. Il Piano del paesaggio della Toscana*, in corso di pubblicazione in A. Marson (a cura di), *Il piano paesaggistico della Toscana*, Bari-Roma, Laterza, 2015.

<sup>8</sup> Sulla nozione di *regolazione sociale* vedi - come riferimento definitorio essenziale e ancora assai utile - P. LANGE, M. REGINI (a cura di), *Stato e regolazione sociale: nuove prospettive sul caso italiano*, Bologna, il Mulino, 1997, p. 13 ss..

# Osservatorio sulle fonti

3. In primo luogo: si parla di “strategia” con riferimento a scelte di grande durata, di grande ampiezza territoriale, non declinabili sulla scala della congiunturalità e del breve periodo, anche se quelle stesse scelte possono articolarsi in previsioni e provvedimenti determinati. Si tratta comunque di “grandi visioni” ma tali proprio perché non illusorie in quanto si associano a una nozione di strategia fondata sulla misurabilità e la correlazione di obiettivi raggiungibili e su un rapporto attendibile e coerente tra fini e mezzi mobilitabili allo scopo: nella consapevolezza di quanto sia difficile, foriera di contraddizioni ma anche di dinamiche opportunità, quella stessa distinzione tra fini e mezzi, e quanta flessibilità e duttilità essa imponga ad un’architettura realistica di piano<sup>9</sup>.

In secondo luogo: un piano *diventa* strategico se si legittima sostanzialmente mediante modalità più o meno impegnative ma comunque apprezzabili di condivisione nella costruzione e nella messa in opera delle sue previsioni e dei suoi dispositivi. I destinatari intermedi e finali delle politiche pubbliche che si avvalgono di forme o modalità di pianificazione strategica devono trovare *ab initio* un qualche spazio, un qualche ruolo nella formazione delle decisioni e delle realizzazioni che il piano persegue. Sono modalità di condivisione che possono spaziare in una gamma di forme e pratiche quanto mai vasta e indefinita, ove “antico” e “moderno”, tradizione e tecnologia si coniugano in sempre nuove combinazioni: ...dalla concertazione neo-corporativa ancorata alla centralità dell’autorità pubblica come risorsa decisionale e applicativa primaria; alla deliberazione comunitaria che dialetticamente integra o surroga (a seconda dei contesti e delle circostanze) la rappresentanza politica; alla cooperazione inter-istituzionale a fronte della forzata de-territorializzazione delle politiche locali; al trattamento della conflittualità connessa alle alternative possibili nelle scelte pubbliche mediante forme e tecniche di “dibattito pubblico”; alle cesure referendarie dei dilemmi intrattabili dalla mediazione politica; e via e via enumerando<sup>10</sup>. Una varietà di modi, esperienze e sperimentazioni che esprime la consapevolezza che l’efficacia di qualunque strategia e di qualunque sua articolazione tematica e provvedimentale entro un piano determinato deriva e dipende da una pluralità di coerenze soggettive: da ricercare e garantire sia nello stesso concepimento del piano, sia nella sua stessa applicazione.

In terzo luogo (e per conseguenza) un piano strategico assume di necessità una connotazione più processuale che procedimentale. Non perché abbia ad esser privo di un proprio strumentario normativo dotato di vincoli giuridicamente tutelabili ma perché fonda la sua efficacia sostanziale su misure, procedure e risorse (*politiche, economiche, conoscitive, relazionali, comunicative*) che reggono il suo valore legale. L’autorità del potere pubblico che promuove un piano strategico non è risorsa decisionale né applicativa sufficiente se priva del supporto (operativamente costitutivo) delle altre risorse menzionate e degli attori che ne sono (sostanzialmente non solo formalmente) portatori

---

<sup>9</sup> Cfr. per tutti B. DENTE, *Le decisioni di policy. Come si prendono, come si studiano*, Bologna, il Mulino, 2011, pp. 44 ss., e *ivi* l’intero inquadramento (pur sinteticamente) del tema nella letteratura internazionale.

<sup>10</sup> Classicamente A. PIZZORNO, *Interests and parties in pluralism*, in S. BERGER (a cura di), *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

# Osservatorio sulle fonti

e che il piano “chiama” a interagire. Ossia a “scambiare” vicendevolmente dette risorse in nome di fini non “comuni” in sé ma giudicati, da ciascuno di tali attori e per ragioni diverse, condivisibili e meritevoli di un qualche investimento di risorse a sua disposizione.

#### 4. Un piano strategico,

- a) è e permane un *processo* prima che un *atto*;
- b) correla nel proprio formarsi e nelle sue applicazioni modalità di *government* giuridicamente ben intelleggibili in una specifica filiera procedimentale e modalità di *governance* ove trionfano le pratiche dell’informalità interattiva: nelle quali, cioè, la capacità di coalizione degli attori conta più del principio e dell’allocazione di autorità; le reti pubblico-private e translocali contano più delle singole organizzazioni istituzionali e delle pubbliche amministrazioni; il principio di maggioranza quale regola decisionale viene surrogato o sussunto dal “mutuo aggiustamento partigiano”<sup>11</sup> ovvero dalla negoziazione transattiva o deliberativa;
- c) si configura, ad un tempo, come un grande contenitore o attivatore o promotore di una pluralità di possibili procedimenti che possono investire una altrettanto grande pluralità di tematiche, di settori di intervento o di regolazione pubblica, di titolarità di competenze (e dunque di poteri di fatto). Può trattarsi di procedimenti innestati sul governo locale o sui governi locali interessati, così come correlati a istituzioni distanti dalla sfera locale dell’azione amministrativa;
- d) deve esprimere sia nella sua articolazione formale che nella processualità che la sorregge una grande, effettiva e durevole capacità di coordinamento *preventivo*, *in itinere*, *ex post* ma deve riuscire senza poter contare su una specifica architettura piramidale bensì dovendo nascere e vivere in un arcipelago pluralista di attori, risorse, modalità di scambio, ossia in un universo di incertezze da contenere prima e da rideclinare in visioni condivise poi. Condizione che può venir soddisfatta solo da un investimento di *risorse politiche*<sup>12</sup> molto importante e che dura nel tempo, da parte di attori che di quelle risorse dispongano *ad abundantiam*;

---

<sup>11</sup> Per usare la classica formula di Ch. LINDBLOM, *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*, New York, The Free Press, 1965. Per le premesse teoriche vedi anche dello stesso Autore, *The Science of muddling through*, in “Public Administration Review”, XIX (1959), n. 2, pp. 78-88

<sup>12</sup> «Le **risorse politiche** consistono nella quantità di *consenso* che un attore è in grado di mobilitare. Tale consenso può essere riferito all’intera popolazione, o a gruppi sociali determinati, coinvolti nelle diverse politiche pubbliche. Esso può essere accertato attraverso le elezioni o i referendum, può essere modificato attraverso campagne di informazione e di comunicazione, spesso risente di eventi esterni (un delitto particolarmente efferato modifica il consenso popolare sulle politiche di lotta alla criminalità). Esso può derivare da una infinità di fattori: dal carisma o dal prestigio personale del singolo attore di policy, dalla comunanza ideologica tra chi lo presta e chi lo riceve, dal riconoscimento del fatto che un attore possiede le capacità cognitive o di altro genere necessarie per trattare un problema di policy, dalla percezione della convenienza delle scelte proposte, o semplicemente dalla tradizione», così B. DENTE, *op. cit.*, p. 63.

# Osservatorio sulle fonti

- e) costituisce uno strumentario inevitabilmente complesso nella sua gestazione e nella sua messa in opera applicativa e ha senso, “vale la pena”, solo se lo si colloca al livello più alto tra tutti i possibili strumenti di governo e lo si applica a realtà territoriali dalla cospicua complessità e ampiezza, e dalle altrettanto cospicue esigenze e opportunità di miglioramento e innovazione (come grandi città o grandi conurbazioni urbane o grandi sistemi ambientali e funzionali) e per le quali sia necessario e possibile mobilitare una pluralità di interessi, di attori, di politiche pubbliche, di linee di azione private e collettive, sia interne che esogene ad un dato conglomerato territoriale.

5. Se questi sono dunque gli elementi che la riflessione internazionale suggerisce per designare uno strumento di governo concepibile come *piano strategico* allora possiamo tentare di verificare se e quanto la legge Delrio, pur implicitamente, aderisca o si discosti da una simile concettualizzazione ovvero proponga ipotesi alternative di lavoro.

Ciò che è dato osservare nel disposto normativo appare così riassumibile:

1. anche per il legislatore “renziano” - quanto mai parsimonioso nella tipizzazione normativa del piano strategico (cui dedica non più di due alinea del 44° dei 151 commi in cui articola il solo e unico art. 1 della legge 56 del 7 aprile 2014) - pare evidente l'intento di uno strumento concepito, o almeno percepito, come un atto a configurazione tendenzialmente processuale. Lo si può evincere dalla sua stessa qualificazione di “atto di indirizzo” chiamato a guidare l'agenda metropolitana e, perciò stesso, l'azione amministrativa di una pluralità di amministrazioni locali che è plausibile immaginare - nella situazione implicita nel dettato normativo - come “processualmente” impegnate nella formazione del piano. Nulla si dice né, dunque, nulla si vincola circa il *come* potrà o dovrà articolarsi operativamente tale processualità. Specie per le città metropolitane prive di governi e di consigli metropolitani a legittimazione elettorale diretta è lecito presumere che l'interazione negoziale tra Comuni e tra le reti di interessi di cui essi sono parti e portatori e garanti a un tempo, avrà ampi margini informali di sperimentazione negoziale nella costruzione degli atti formali in cui si tradurrà la *voluntas* politica della città metropolitana. Questo assunto appare tanto più credibile allorché il piano strategico dovrà direttamente o indirettamente correlarsi alla “pianificazione territoriale generale” cui la stessa città metropolitana è contestualmente tenuta ai sensi della lettera b) del comma 44 dell'art. 1 della legge Delrio: affidando con ciò al nuovo Ente una duplice azione di coordinamento, una rispetto agli indirizzi politici locali e alle agende conseguenti sul versante strategico, e un'altra sul versante della regolazione del governo del territorio a scala locale e intercomunale. Con un conseguente spostamento verso arene di rappresentazione e di mediazione a scala di area vasta (...per altro non sempre territorialmente omogenea) di procedimenti amministrativi essenziali, quali quelli urbanistici, tradizionalmente dislocati nell'ambito dei confini municipali. Spostamento tutt'altro che ignoto nell'evoluzione più recente della cultura e della legislazione regionale più evoluta ma mai così nettamente sancito dal legisla-

# Osservatorio sulle fonti

- tore statale;
2. questa dimensione processuale del piano strategico viene enfatizzata dalla legge Delrio allorché si conferisce all'atto-piano un'esplicita elasticità funzionale. E' si "atto di indirizzo", quindi *agenda delle agende*, ma a durata limitata (un triennio) e ad aggiornamento periodico breve (annuale) a differenza del piano territoriale generale che non ha limiti di durata né di aggiornamento necessario. Ne risulta una pianificazione strategica in costante divenire, destinata ad articolarsi in opzioni e linee di azione, non congiunturali ma apprezzabili nella loro efficacia entro orizzonti temporali destinati a non superare la gittata di una sindacatura metropolitana e controllabili in itinere. Quindi abbiamo a che fare con strumenti di governo dinamici che rimuovono il discrimine decisione-applicazione e privilegiano un *continuum* ove progettazione, aggiustamento, revisione, riformulazione, aggiornamento, nuova opzione si dislocano circolarmente e a ciclo breve senza interruzione. Il che enfatizza, appunto, la natura intrinsecamente processuale del piano strategico, fondandone la dinamica e i contenuti sia su visioni ampie, alte e di lungo andare ancorché sviluppate secondo modalità incrementalistiche (step by step) sia su opportunità non previste né programmate, cioè sulla consapevolezza che «...accanto a problemi che cercano un trattamento, troviamo soluzioni che cercano problemi e partecipanti che cercano problemi da risolvere, soddisfazione per interessi o alleanze da stipulare»<sup>13</sup>. Non a caso questa natura processuale del piano strategico non la rinveniamo - con altrettanta evidenza, almeno - nella *pianificazione territoriale generale*: alla quale il legislatore conferisce una qualche configurazione "gerarchica" rispetto alle autonomie locali annoverate nella compagine metropolitana attribuendo al *piano territoriale generale* la facoltà di *fissare* "vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano". Potestà che invece risulta, se non preclusa, almeno non prevista per la pianificazione strategica. La quale è sì atto necessario quale matrice di riferimento per il "far politiche" a livello metropolitano ma non dotato di una qualche capacità di vincolo e conformazione: che si darà se soltanto se e in quanto la città metropolitana disporrà delle risorse di *policy* necessarie nelle circostanze date;
  3. è una *vexata quaestio* del dibattito urbanistico tardo novecentesco il raccordo tra pianificazione strategica e pianificazione territoriale<sup>14</sup>. Il disposto della legge Delrio, in buona sostanza, lo rimuove semplicemente. Non correla né giustappone: si limita a "elencare" le due tipologie di pianificazione una dopo l'altra, aprendo con ciò una questione interpretativa non semplicissima e che non pos-

---

<sup>13</sup> Come ricorda B. DENTE, *op. cit.*, p. 49, trattando dei modelli decisionali descritti secondo la logica del *garbage can model*, a suo tempo elaborato da J.C. MARCH, J.P. OLSEN (a cura di), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Oslo, Universitetsforlaget, 1976.

<sup>14</sup> Cfr., per tutti, L. MAZZA, *Pianificazione strategica e prospettiva repubblicana*, in *Territorio*, 2009, pp. 1-9 e - *ivi* - la necessaria ricognizione della letteratura internazionale di riferimento. Cfr. anche, più in generale, B. SECCHI, *Territorio, pianificazione del*, in "Enciclopedia delle scienze sociali", Vol. VIII, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, 1998, pp. 578-590.

# Osservatorio sulle fonti

siamo qui esaminare. Ciò che risulta comunque prospettabile è una gamma complessa di sperimentazioni di coordinamento, magari orientate a piani strategici che “attingono” alla pianificazione territoriale di area vasta per acquisire “risorse di legalità” ossia strumenti normativi di conformazione urbanistica sovracomunale di cui avvalersi per supportare previsioni e obiettivi strategici che influiscano o condizionino previsioni urbanistiche locali. La difficoltà sta comunque nel fatto che già una parte rilevante della legislazione urbanistica regionale - a cominciare da quella toscana - contempla strumenti urbanistici e comunque di governo del territorio che annoverano al proprio interno componenti “statutarie” e componenti “strategiche”: per cui la legge Delrio comporterebbe, a favore della città metropolitana, il depotenziamento della strategicità delle previsioni urbanistiche locali e la sua sussunzione tra le prerogative del governo metropolitano. Di qui un ulteriore fattore “processualistico” insito nel piano strategico metropolitano;

4. la Città Metropolitana, salva la previsione di cui al comma 22 dell’art. 1 della legge Delrio, è un ente di secondo grado che dovrebbe offrire rappresentazione strategica generale dell’universo territoriale su cui è insediata senza, tuttavia, disporre di un’investitura politico-elettorale diretta. È una questione di non poco momento: non è un mero formalismo giuridico. All’interno della Città Metropolitana troviamo dei Sindaci, dei Consiglieri comunali il cui ente di riferimento primario è il loro Comune visto che da esso traggono la propria legittimazione politica primaria. Si attribuisce, dunque, ad un ente di questo genere il compito di imporre un’agenda politico-amministrativa della complessità cui abbiamo più volte accennato ad una pluralità di amministrazioni locali e nella necessaria (e inevitabilmente dialettica) interazione con governi regionali a elezione diretta, senza che sussista, come prerequisito, un mandato rappresentativo specifico a favore di chi compone il governo della città metropolitana. Di qui il quesito: chi - e dove - dovrebbe trarre e mobilitare quelle risorse politiche da investire in modo intenso e continuativo affinché possano realizzarsi le ambizioni di indirizzo e coordinamento di vasti insiemi territoriali di interessi che la pianificazione strategica sottende come propria missione? Una risposta possibile, a prescindere dalle eventuali risorse “carismatiche”, a priori non escludibili, di qualche sindaco metropolitano che si invaghisca della propria città metropolitana e la assuma come propria missione politica primaria, potrebbe rinvenirsi - almeno a titolo integrativo - nell’accompagnare la formazione e la messa in opera della pianificazione strategica con robuste e accurate pratiche di coinvolgimento partecipativo delle popolazioni interessate, proprio per colmare gli eventuali deficit di legittimazione politica di cui potrebbe soffrire il piano nei confronti sia delle amministrazioni locali interessate, sia dell’amministrazione regionale di riferimento, sia del rispettivo personale politico quanto di quello tecnico-burocratico. Ma è un versante su cui il legislatore non dà indicazioni di sostegno e dove la stessa sperimentazione anche nelle regioni con una qualche tradizione in materia, come nel caso toscano o Emiliano o Piemontese o Pugliese, non offre supporti meto-

# Osservatorio sulle fonti

dologici rodati. Processi partecipativi e aree vaste costituiscono un binomio tutto da indagare, studiare e sperimentare *ex novo*, nonostante l'affollarsi di auspici di diversa matrice culturale<sup>15</sup>. E che, probabilmente, è destinato, almeno in una lunga fase iniziale, ad essere surrogato da più rodate pratiche di concertazione tra governi locali e gruppi di interesse: esperienza che, a scala regionale, se non metropolitana, ha ormai una sua lunga tradizione anche se non sempre coronata da solidi indicatori di efficacia.

5. la legge è ovviamente scevra di indicazioni circa i possibili contenuti della pianificazione strategica salvo il suo altrettanto ovvio legame con le funzioni astrattamente indicate del governo municipale e intermunicipale all'interno del territorio metropolitano. Di qui il possibile aprirsi di una triplice prospettiva contenutistica e realizzativa:
  - a) città metropolitane - dotate di investimenti politici adeguati - che si lanciano effettivamente in nuovi e grandi processi di *policies making* capaci finalmente di cominciare ad aggredire i nodi che affliggono molte delle grandi città italiane e dei rispettivi hinterland, assumendone le energie come grandi leve di modernizzazione territoriale e regionale, e magari con effetti alone sia sullo stesso ruolo della città metropolitana (ex art. 1, comma 46) sia su diversi insiemi di politiche di rilevanza nazionale (...è ovviamente l'ipotesi più speranzosamente ottimistica, che fa della legge una riforma cruciale);
  - b) città metropolitane che, *ab initio*, vengono vissute ad opera delle amministrazioni locali preesistenti e delle reti di interessi che vi si correlano come un "adempimento" inevitabile ma da trattare con cautela e parsimonia, ossia nella misura dello "stretto indispensabile"; vale a dire, col minimo dispendio di energia politica e transattiva: dunque, piani strategici limitati alla razionalizzazione translocale di esigenze, funzioni e servizi per conseguire un qualche miglioramento di efficienza gestionale e operativa (...è l'ipotesi più prudentiale ma certo dotata di ricadute positive, tali da prefigurare per la legge un risultato molto apprezzabile);
  - c) città metropolitane che si limitano ad esistere senza governare: non superando la configurazione di un piano strategico come ridondante ratifica a sommatoria di programmi e progetti dei governi locali preesistenti e di indirizzi, misure e risorse di matrice regionale ed europea, di cui ribadisce tautologicamente la formulazione redazionale o poco più: con ciò rinnovando gli splendori delle più modeste prestazioni programmatorie provinciali (...è l'ipotesi più pessimista,

---

<sup>15</sup> Tra i quali, da ultimo e mentre rivediamo queste annotazioni, quelli dell'Istituto Nazionale di Urbanistica che con la "Carta di Reggio Calabria. Nuove geografie per nuove città: identità, democrazia, piano, risorse" (18 luglio 2015) elabora una specifica agenda per le città metropolitane ove - in più dimensioni - la prospettiva partecipativa sembra assumere la rilevanza di un metodo di governo. Val altresì ricordato come l'Autorità per la partecipazione della Regione Toscana abbia concesso al Comune di Firenze, quale capoluogo della Città metropolitana fiorentina, il sostegno finanziario della Regione per un processo partecipativo funzionale alla costruzione del piano strategico. Sarà un'esperienza da seguire con attenzione poiché si presenta con tratti metodologici apparentemente tanto ambiziosi quanto inediti.

# Osservatorio sulle fonti

quella che ipotizza città metropolitane a investimenti zero di risorse politiche e di pari rilevanza politico-istituzionale).

6. La legge Delrio non ci dà una sfera di cristallo sul destino della pianificazione strategica metropolitana né su quella che sarà la sua funzionalità reale. Però offre, anzi offrirà, un ottimo osservatorio per verificare se anni e decenni di riflessioni e sperimentazioni avranno prodotto nel nostro Paese una qualche sedimentazione culturale capace di permeare pur marginalmente vecchie e nuove professionalità politico-amministrative per meglio governare la complessità della città contemporanea e delle sue molteplici dimensioni insediative e funzionali. O se invece non avranno saputo superare la soglia del congetturare accademico servendo il solo fabbisogno contingente di politiche simboliche.