

## Reti di città e creazione di valore pubblico

Federico Fontana\*

Sommario: 1. I termini della questione e le domande di ricerca - 2. Le reti di città: definizione e classificazione - 3. Le reti di città, la creazione di valore pubblico locale e la pianificazione strategica urbana - 4. Le reti di città nella pianificazione strategica urbana: una verifica empirica - 5. Considerazioni conclusive - Bibliografia.

### Abstract

City networks are systems of relations through which cities can cooperate in order to face the challenges of economic development, social protection, and environmental sustainability. Consequently, city networking assists local authorities in carrying out their most distinctive function, i.e. the creation of public value in a financially sustainable way, and deserve special attention in their systems of governance, especially in urban strategic planning. In this framework, the aim of this paper is twofold: on a theoretical level, it intends to contribute to the definition and classification of city networks, analyzing their role in creating local public value and emphasizing their importance in urban strategic planning; on a practical level, it assesses the inclusion of city networks in the urban strategic plans of a significant sample of the major Italian cities, identifying some critical points and providing some useful suggestions for the future.

**Key words:** city networks, creation of local public value, urban strategic planning

### 1. I termini della questione e le domande di ricerca

Il processo di concentrazione nelle aree urbane di persone e attività, e quindi di flussi socio-economici, appare inarrestabile.

Le città sono i luoghi primari di produzione e distribuzione di beni e servizi, così come i principali centri dello sviluppo sociale e culturale. Nel contempo, le città si

---

\* **Federico Fontana**, professore associato di Economia Aziendale, Dipartimento di Economia, Università degli Studi di Genova, Via Vivaldi 5, 16126 Genova, e-mail: [fedrico.fontana@economia.unige.it](mailto:fedrico.fontana@economia.unige.it)

Arrivato il 17 settembre 2017; accettato il 14 febbraio 2018.  
DOI: 10.15167/1824-3576/IPEJM2018.2.1103

trovano ad affrontare gravi problemi, quali la recessione, la riconversione economica, la disoccupazione, la povertà, la congestione del traffico, l'inquinamento, solo per citarne alcuni.

In altri termini, esse sono attori chiave dello sviluppo economico, della protezione sociale e della sostenibilità ambientale, che sono sempre più interdipendenti a livello mondiale, a causa della globalizzazione, e, per la stessa ragione, anche più rilevanti a livello locale. Il che è vero per tutte le città, da quelle di dimensioni minori a quelle metropolitane, benché i corrispondenti punti di forza e di debolezza siano naturalmente differenti ed, entro certi limiti, simmetrici.

Per difendere, consolidare e sviluppare i loro vantaggi competitivi ed affrontare efficacemente le sfide del proprio ruolo, le città possono collaborare tra loro, attraverso reti di relazioni sviluppabili a livello tanto locale quanto globale, aumentando così le loro probabilità di successo.

Conseguentemente, le reti di città, benché variamente classificabili, possono contribuire alla funzione distintiva dell'amministrazione pubblica locale, ossia alla creazione di valore pubblico in condizione di economicità. L'assolvimento di questa funzione è molto complesso, a causa sia della crescente proliferazione dei bisogni dei cittadini che della progressiva contrazione delle risorse disponibili, ma anche a causa dei ruoli assunti da e delle relazioni intercorrenti tra tutti gli attori sociali, sia entro che oltre i confini urbani. Queste sono le principali ragioni per il diffuso e crescente interesse per la pianificazione strategica urbana che, pur nella varietà delle impostazioni, dei metodi e degli strumenti accolti, consente di sperimentare strade nuove per affrontare, con una più incisiva azione di governo, problemi complessi quali quelli legati allo sviluppo socio-economico.

Questi aspetti vengono discussi nella prima parte del presente contributo, sulla base della ricognizione e analisi della più autorevole letteratura in materia. Specificamente, il § 2 è dedicato alla definizione e classificazione delle reti di città, al fine di coglierne natura, composizione e destinazione, nella loro varietà ed evoluzione. A sua volta, il § 3 considera il concorso delle reti di città alla creazione di valore pubblico locale e alla pianificazione strategica urbana, evidenziandone la complessità e le condizioni di efficacia.

Tratteggiata questa cornice concettuale, nella seconda parte del presente contributo pare interessante verificare se e come le reti di città rientrino concretamente negli strumenti di pianificazione strategica urbana. Specificamente, il § 4 riporta gli esiti di un'analisi del contenuto dei piani strategici elaborati dai comuni capoluogo di regione italiani, riguardante, oltre i loro caratteri generali, la considerazione o meno, al loro interno, delle reti di città. Questa verifica empirica cerca di rispondere a tre correlate domande di ricerca: (1) "come si caratterizzano i piani strategici urbani delle principali città italiane?"; (2) "se e quale considerazione è riservata alle reti di città all'interno di tali piani?"; (3) "che tipologia di reti di città emerge dai piani strategici urbani considerati?".

Nel contesto degli enti locali, il riferimento ai comuni pare particolarmente significativo, stanti il loro pregnante ruolo istituzionale e la loro particolare vicinanza a cittadini e imprese. Inoltre, la considerazione dei capoluoghi regionali

consente di riferire l'analisi a un campione relativamente circoscritto, ma significativo di enti, che coprono tutte le aree socio-economiche del Paese. Infine, il riferimento a documenti elaborati nel periodo 2000 - 2016 consente di registrare le evoluzioni intercorse in questo arco temporale nei sistemi di governance e nei modelli di pianificazione degli enti considerati.

Questa analisi, oltre a delineare la dimensione quantitativa del fenomeno, consente di coglierne il profilo qualitativo, facendo emergere il grado di interesse, attenzione, impegno, rigore e competenza nella pianificazione strategica urbana e, in seno ad essa, nella considerazione delle reti di città da parte degli enti analizzati.

Infine, come discusso nelle conclusioni riportate nel § 5, l'effettuazione di questo studio consente di svolgere alcune considerazioni critiche e di formulare alcune indicazioni di prospettiva in ordine alla pianificazione strategica delle reti di città ed al loro contributo alla creazione di valore pubblico locale.

## **2. Le reti di città: definizione e classificazione**

Il concetto di rete ricorre in molte discipline, incluse le scienze sociali, nel cui ambito sottende soluzioni organizzative di natura collaborativa, fondate su fiducia, coordinamento e reciprocità (Powell, 1990; Thompson et al., 1991). Pur nella varietà delle situazioni possibili, si tratta di soluzioni attraverso cui attori autonomi, ma interdipendenti, scambiando informazioni, condividendo risorse, sviluppando competenze e attivando processi apprenditivi e innovativi, possono risolvere problemi, cogliere opportunità e conseguire così migliori performance gestionali (Alter e Hage, 1993; Huxham e Vangen, 2005). I potenziali benefici del modello reticolare risultano altrettanto apprezzabili per imprese, organizzazioni no-profit e amministrazioni pubbliche; per queste ultime, in particolare, le soluzioni a rete, essenziali nello sviluppo della public governance, possono contribuire positivamente all'implementazione di politiche, alla prestazione di servizi e al soddisfacimento di bisogni pubblici (Provan e Milward, 2001; Agranoff, 2003; Provan e Kenis, 2008).

Per estensione, il concetto trova applicazione anche in ambito urbano, dove le reti di città sono sistemi di relazioni collaborative che si sviluppano tra centri urbani, i quali possono essere connessi da legami di diversa natura e possono scambiare vari tipi di flussi socio-economici. Questa definizione, volutamente generale e flessibile, si adatta alla pluralità di impostazioni accoglibili in materia e di situazioni riscontrabili in concreto; essa consente altresì di tenere conto della natura multidisciplinare del fenomeno.

In ogni caso, la rete è diffusamente considerata un'efficace risposta alle sfide poste dalla globalizzazione e dalla sua antitesi, la localizzazione, sia alle città più grandi sia a quelle di dimensioni minori (Sheppard, 2002; Robinson 2005). Lo sviluppo di reti è considerato un modo per le città di collaborare, condividendo o scambiando informazioni, obiettivi, visioni, politiche, progetti, buone pratiche, risorse e conoscenze, aumentando così le loro probabilità di successo (Capello, 2000).

Per procedere alla classificazione delle reti di città, è possibile focalizzare l'attenzione su tre variabili chiave: i tipi di relazioni, di membri e di temi coinvolti.

Partendo dai tipi di relazioni, una prima distinzione riguarda la loro scala spaziale, potendo individuare reti intra-urbane, inter-urbane e inter-regionali (Davoudi, 2003; Brezzi e Veneri, 2015; Masip-Tresserra, 2016). La scala intra-urbana è tipica delle aree metropolitane, quale risultato di processi sia di decentralizzazione, con la nascita di centri sub-urbani, sia di incorporazione o fusione di contesti urbani preesistenti. La rete inter-urbana caratterizza le regioni policentriche e consegue principalmente all'integrazione funzionale di aree urbane storicamente separate. La rete inter-regionale è tipologicamente simile alla precedente, salvo per la sua maggiore dimensione e per il fatto che spesso si sviluppa a livello internazionale e talora globale. Quest'ultimo fenomeno, riferito alle città di più grandi dimensioni, ha formato oggetto di particolare attenzione in letteratura (Taylor, 2001), dando vita alle espressioni "world city network", principalmente utilizzata da geografi e studiosi di pianificazione territoriale (a partire dai contributi di Hall, 1966 e Friedmann, 1986), e "global city network", soprattutto ricorrente negli studi economici e sociologici (dai contributi di Sassen, 1991 e Castells, 1996).

Un'altra classificazione, parzialmente collegata alla precedente, considera la natura delle relazioni tra città, intese come nodi di reti socio-economiche (Dematteis, 1991). In questa prospettiva, le reti di città possono caratterizzarsi per relazioni gerarchiche o non. Le prime, tipiche del passato, ma tuttora possibili a livello locale, sono riconducibili al classico modello del centro urbano (Christaller, 1933), che attiva una rete spazialmente contigua, asimmetrica e di tipo verticale. Le reti non gerarchiche, progressivamente diffuse con la globalizzazione e potenzialmente operanti a qualsiasi scala, rispondono a un modello policentrico, basato su flussi orizzontali di cooperazione bidirezionale. Questi due tipi di relazioni possono peraltro variamente combinarsi, attivando reti complesse e multicentriche, caratterizzate da legami sia verticali che orizzontali (Capello, 2000).

Ovviamente, l'operatività di queste reti rende necessaria un'infrastruttura multidimensionale di connessione: sistemi di trasporto multimodale via terra, acqua e aria, canali di informazione e telecomunicazione, sistemi informativi avanzati nonché un'ampia gamma di servizi di supporto (Kiyoshi et al., 2006).

Altresì basata sul tipo di relazioni urbane è la distinzione tra reti di città complementari, sinergiche e innovative (Camagni, 1993). Una rete complementare collega centri specializzati, ciascuno dei quali focalizzato su differenti aspetti e su specifiche modalità per affrontare problemi comuni, così da non competere direttamente e aumentare le proprie probabilità di successo. Una rete sinergica connette centri simili, che intendono integrare le proprie iniziative, sulla base di strategie, metodologie e procedure condivise, e trarre vantaggio da economie di scala nonché dal supporto offerto dalla rete. In un network innovativo, la cooperazione tra città riguarda questioni critiche o progetti specifici che possono beneficiare della condivisione di risorse e competenze, attraverso cui è possibile individuare soluzioni e formulare politiche originali ed efficaci.

Un'altra variabile chiave per la classificazione delle reti di città è il tipo dei loro membri.

A questo proposito, le reti possono essere innanzitutto distinte tra quelle in cui le città sono gli attori principali, in cui la collaborazione si realizza a livello istituzionale tra le amministrazioni pubbliche locali, e quelle, più informali, in cui le città sono luoghi strategici di incontro per operatori interconnessi e spesso globali, siano essi imprese, organizzazioni no-profit, università o altri soggetti (Bouteligier, 2012). Nell'ambito della prima categoria, le reti possono essere classificate a seconda che i loro membri comprendano soltanto città (come nel caso di Metropolis - Associazione mondiale delle principali metropoli) ovvero coinvolgano anche altri tipi di attori sociali (ad esempio INTA - Associazione internazionale di sviluppo urbano, che prevede cinque tipi di membri: autorità nazionali, amministrazioni locali, imprese pubbliche e private, istituzioni scientifiche e singoli individui).

I rappresentanti delle città partecipanti alla rete possono essere sia soggetti di espressione politica, che ricoprono cariche elettive o comunque partecipano agli organi di governo, sia soggetti di profilo tecnico, che rivestono ruoli professionali o manageriali. Nei casi di maggiore rilievo, ovviamente possono essere coinvolti entrambi i tipi di soggetti.

Infine, le reti di città si distinguono a seconda che sorgano in modo volontario e spontaneo ovvero siano promosse e supportate da organizzazioni intergovernative (come l'ONU, l'OCSE e l'UE) o da altre entità. Le prime possono essere informali o variamente formalizzate, strutturate e dirette. Le seconde, e in generale le reti formalizzate, possono essere classificate a seconda che prevedano o meno oneri di adesione e benefici associativi, quali servizi informativi, supporti relazionali, attività di consulenza, contributi finanziari e simili (Keiner e Kim, 2007).

Indipendentemente dalla loro tipologia, le reti di città, a differenza di altri network, non collegano semplicemente una pluralità di soggetti, connettendo piuttosto spazi urbani, la cui identità è definita dalla coesistenza e interazione di molteplici reti sociali, politiche, economiche e tecniche. In sostanza, le reti di città sono reti di reti (Pflieger e Rozenblat, 2010).

Un terzo importante criterio di classificazione di questi network riguarda il loro tematismo (Labaeye e Sauer, 2013). La collaborazione tra città può fare riferimento a un'ampia gamma di aspetti variamente correlati allo sviluppo economico, alla protezione sociale e alla sostenibilità ambientale, ma altresì alla pianificazione e gestione urbana. Questa collaborazione presuppone che idee e progetti di successo possano indurre e produrre pratiche virtuose anche in altri luoghi o possano essere condivisi e integrati in un processo di crescita comune.

Conseguentemente, possono aversi sia cosiddetti "club" che "web" network (Meijers, 2005): nei primi, le città si focalizzano su interessi e condividono obiettivi o servizi comuni mentre, nei secondi, sviluppano attività differenti, ma complementari, al fine di conseguire un'integrazione verticale (questa distinzione richiama la precedente basata sul tipo di relazioni).

I temi su cui le reti si focalizzano possono rientrare come no in ambiti in cui le città detengono le competenze necessarie per agire direttamente, potendosi individuare reti sia tecniche che politiche (Chiu, 2011): nelle prime, le città possono

collaborare per risolvere specifici problemi o migliorare la propria situazione (ad es. nella gestione dei servizi pubblici locali); nelle seconde, le città promuovono determinate cause che spesso possono essere risolte solo ad un più elevato livello di governo (ad es. la riduzione degli armamenti). Peraltro, non mancano casi in cui le due possibilità coesistono (ad es. la sostenibilità ambientale) e dove è possibile un coinvolgimento sia tecnico che politico (questa classificazione si collega, per certi versi, alla precedente basata sul tipo di rappresentanti).

La tipologia proposta, per quanto non esaustiva, sottolinea la complessità del fenomeno delle reti di città, evidenziando non solo la varietà delle alternative in campo, ma anche la molteplicità delle possibili combinazioni tra loro.

In ogni caso, questo fenomeno dimostra che la collaborazione rappresenta per le città una soluzione più efficace ed efficiente rispetto sia all'isolamento che alla competizione diretta. Infatti, i vantaggi reciproci, derivanti da informazioni condivise, strategie comuni, azioni combinate e interventi complementari o sinergici, aumentano le probabilità di successo socio-economico delle città, a livello tanto locale quanto globale.

### **3. Le reti di città, la creazione di valore pubblico locale e la pianificazione strategica urbana**

Le reti di città, per le ragioni che precedono, possono concorrere positivamente alla funzione distintiva dell'amministrazione pubblica locale, ossia alla creazione di valore pubblico in condizione di economicità (Moore, 1995 e 2013).

Questa funzione istituzionale integra l'efficace soddisfacimento dei bisogni pubblici con l'efficiente impiego delle sempre più scarse risorse disponibili (Boyne, 1999; Bozeman, 2002 e 2007; Deidda Gagliardo, 2002 e 2015; Chapman, 2003; Smith, 2004; Stoker, 2006; Alford e Hughes, 2008). In altri termini, l'amministrazione pubblica locale crea valore pubblico se e nella misura in cui riesce ad aumentare progressivamente il benessere della collettività amministrata, favorendo, in particolare, lo sviluppo economico, la protezione sociale e la salvaguardia ambientale. Nel contempo, essa deve essere in grado di consolidare le proprie condizioni di sopravvivenza e di sviluppo, risultando sistematicamente in equilibrio economico-finanziario e valorizzando il proprio patrimonio di risorse materiali e immateriali.

La creazione di valore pubblico è una funzione ad un tempo specifica e complessa, per una pluralità di ragioni, quali le seguenti (Beck Jørgensen e Bozeman, 2007; Andersen et al., 2012; Fontana 2012):

- la possibile convergenza, ma anche divergenza tra la creazione di valore pubblico e l'equilibrio economico-finanziario dell'amministrazione locale (Pollitt e Bouckaert, 2000);
- l'elevata diversificazione dell'attività dell'amministrazione pubblica locale, con quanto ne consegue in termini di pluralità di aree di bisogno, composita natura dei problemi da affrontare, potenziale divergenza tra i valori di riferimento, varietà e variabilità dei modelli gestionali, intersettorialità e

multidisciplinarietà delle competenze richieste (Borgonovi, 2004; Bao et al., 2012);

- le relazioni di diverso segno, talora collaborative talaltra competitive, che caratterizzano l'amministrazione pubblica locale e la comunità di riferimento (Volpato, 1987), nel rapporto tra elettori ed eletti, tra contribuenti e utenti, tra fruitori di servizi che si contendono le scarse risorse disponibili;
- i cambiamenti socio-economici, scientifico-tecnologici e politico-culturali che determinano l'evoluzione dei bisogni pubblici e delle politiche di intervento (Anselmi, 2005), con conseguente incertezza e possibile discontinuità della stessa identità urbana;
- il concorso non esclusivo dell'amministrazione pubblica locale alla creazione di valore pubblico, che risente altresì del ruolo giocato da tutti gli altri attori sociali (cittadini, imprese, altre amministrazioni pubbliche e organizzazioni no-profit) (Kickert, 1997);
- la variabilità della geografia di riferimento, che spesso non coincide con i confini amministrativi (ne sono classici esempi logistica e trasporti, servizi pubblici a rete e promozione turistica) (Camagni e Lombardo, 1999).

A questi elementi di complessità consegue l'esigenza, per l'amministrazione locale, di adottare un approccio di public governance (Kickert, 1997; Pendenza, 2000; Putnam, 2005; Osborne, 2006 e 2010; Bryson et al., 2014), per cercare di attrarre, coinvolgere e promuovere le iniziative e interazioni degli altri attori del sistema, sia entro che oltre i confini urbani. In questo modo, l'amministrazione pubblica locale può contribuire allo sviluppo socio-economico della città, quale nodo di reti multilivello interne ed esterne, perseguendo la collaborazione, condividendo obiettivi, progetti, risorse e competenze.

Questa esigenza spiega il crescente interesse per la pianificazione strategica urbana, strumento partecipativo potenzialmente utile alla governance locale se impostato in modo autentico e sostanziale, a partire da un chiaro modello di sviluppo, sostenuto da una visione di lungo e ampio respiro, attraverso cui individuare i possibili corsi d'azione, i progetti prioritari e le relative soluzioni gestionali.

L'efficacia della pianificazione urbana richiede alcune appropriate condizioni riguardanti sia gli oggetti che i soggetti coinvolti (Fontana, 2014), che sono ancora più importanti nell'ottica della collaborazione nell'ambito di reti di città.

Con riferimento agli attori coinvolti nei processi di redazione e attuazione del piano strategico urbano, sono essenziali i caratteri di apertura, partnership e leadership (Pugliese e Spaziante, 2003; Donna, 2010):

- un approccio aperto e trasparente, che sia ad un tempo relazionale e comunicativo, coinvolgente e partecipativo, è importante al fine di promuovere la proficua interazione tra la pluralità di attori chiave pubblici e privati, locali e globali; in questo modo è possibile bilanciare tutti i poteri in campo, evitare i conflitti d'interesse e favorire la fiducia reciproca, incoraggiando proattività e collaborazione da parte dei molteplici stakeholder (Ferguson e Dickens, 1999; Freeman, 1999);

- lo sviluppo di relazioni di partnership è a sua volta importante per siglare alleanze strategiche tra operatori privati e pubblici e tra diverse città, frutto di accordi sorti in modo spontaneo o variamente promossi e sponsorizzati, ma in ogni caso retti da regole chiare e da competenze negoziali che consentano un'equa distribuzione di responsabilità, compiti, rischi e benefici tra tutte le parti interessate (Wilkinson e Applebee, 1999; Powell et al., 2001);
- il ruolo di leadership, intesa innanzitutto come volontà e capacità di ispirazione, motivazione e mobilitazione collettiva, dell'amministrazione pubblica locale risulta comunque fondamentale, presupponendone l'autorevolezza e la legittimazione e concorrendo alla creazione di scenari condivisi e consensuali (Bardach, 1998; Crosby e Bryson, 2005).

Su questa base, il piano può rappresentare un effettivo strumento di public governance e di management strategico, dinamicamente in grado di integrare le finalità di sviluppo socio-economico con i percorsi necessari per conseguirle, gravitando interessi, generando risorse e promuovendo responsabilità, sia entro che oltre i confini urbani.

Ne consegue che il piano può essere uno strumento di impatto rilevante, tanto ambizioso quanto sfidante, che richiede l'acquisizione, lo sviluppo e la diffusione di appropriate conoscenze e competenze tra tutti gli attori coinvolti, pur potendo seguire differenti impostazioni metodologiche secondo le specificità del contesto (Gibelli e Curti, 1996; Capello e Nijkamp, 2004).

Nondimeno, un rischio piuttosto diffuso è che l'approccio alla pianificazione strategica urbana rimanga per lo più formale e retorico, scollegato dagli effettivi processi di governo locale e incapace di imprimere un reale cambiamento (Davoudi, 2006).

Per scongiurare questo rischio, i contenuti del piano devono essere selettivi e integrati, prospettici e di area vasta, sostenibili e flessibili (Tanese et al., 2006):

- un approccio selettivo, limitato a pochi obiettivi e progetti rilevanti per lo sviluppo socio-economico, è essenziale per focalizzare, anziché disperdere attenzione, risorse, energie e azioni su temi decisivi, quelli di maggiore impatto sugli scenari futuri (Vinci, 2011); altresì, un approccio integrato, consapevole dell'interdipendenza e codeterminazione delle varie politiche d'intervento e dei contributi dei diversi attori sociali, è fondamentale per renderli coerenti e coordinati, per generare complementarità e sinergie e per creare valore di sistema (Faludi, 2010);
- da un punto di vista spazio-temporale, un orizzonte prospettico e di area vasta è necessario per tenere conto delle complementarità tra città, territori e diversi livelli di governo, conseguire obiettivi rilevanti, coagulare risorse significative e attivare processi innovativi (Rodwin, 1981); nel contempo, la migliore implementazione del piano richiede la definizione di obiettivi di breve e medio termine, oltre che di lungo periodo, al fine di conseguire risultati precoci, tali da favorire la continuità dell'impegno e della partecipazione di tutti gli attori coinvolti (Mohlund e Forsman, 2010);
- la sostenibilità dei contenuti del piano, quale risultato di una positiva correlazione tra obiettivi e risorse, è fondamentale per renderlo razionale e

realistico, ad un tempo ambizioso e fattibile, evitando sia tentazioni velleitarie che propensioni rinunciatarie (Alexander, 2006); la flessibilità di tali contenuti, a sua volta, corrisponde alla dinamicità del contesto e rende il piano adattivo e sistematicamente aggiornato in termini tanto operativi quanto geografici (Friedman, 1997).

In sostanza, questi caratteri del piano strategico urbano consentono di identificare: (1) le aree in cui la città, sulla base delle sue identità, vocazioni e risorse può eccellere autonomamente; (2) quelle in cui, per avere successo, deve sviluppare relazioni di partnership con altre città o territori più vasti; (3) quelle in cui non ha né può conseguire le condizioni per giocare un ruolo significativo e sarebbe ragionevole vi rinunciaste.

Escludendo il terzo caso, l'attivazione di reti è essenziale nel secondo, per mettere la città in condizione di acquisire appropriate condizioni operative e conseguire soddisfacenti performance socio-economiche, attraverso relazioni collaborative di natura complementare, sinergica o innovativa. Nondimeno, anche nel primo caso le reti possono giocare un ruolo significativo, consentendo alla città di rendere disponibili le proprie risorse e competenze vincenti ad altri contesti urbani, migliorando la propria immagine e rafforzando la propria posizione competitiva, a livello locale o globale.

Ne consegue che le reti di città possono offrire un contributo significativo alla pianificazione strategica urbana ed alla creazione di valore pubblico locale, favorendo la disponibilità di informazioni, conoscenze, metodi e strumenti utili per individuare e attuare soluzioni ad un tempo efficaci ed efficienti per lo sviluppo socio-economico. Tra i possibili vantaggi rientrano (Capello e Nijkamp, 2004): acquisizione di massa critica ed economie di scala in molte aree di attività; relazioni orizzontali e verticali che riducono sia la duplicazione di attività che la concorrenza improduttiva; innovazioni sia nel settore pubblico che in quello privato; attrazione di maggiori investimenti; aumento del tasso di occupazione; semplificazione amministrativa; riduzione dei costi e incremento della qualità dei servizi pubblici. Nel loro insieme, questi risultati favoriscono l'attrattività del territorio e ne sostengono lo sviluppo socio-economico.

#### **4. Le reti di città nella pianificazione strategica urbana: una verifica empirica**

In considerazione del contributo che le reti di città possono offrire alla creazione di valore pubblico locale, pare interessante verificare se e come trovino spazio all'interno della pianificazione strategica urbana.

In particolare, l'analisi che segue prende in esame l'inclusione delle reti di città nei piani strategici dei comuni capoluogo delle regioni italiane, come risultante dai documenti pubblicati sui loro siti web istituzionali o su altri siti dedicati.

La focalizzazione sui capoluoghi regionali consente di considerare un campione relativamente limitato, ma significativo di amministrazioni pubbliche locali che, benché accomunate da alcune caratteristiche, differiscono per molti aspetti, tra cui

la dimensione, la collocazione geografica e le condizioni socio-economiche, componendo un quadro sufficientemente rappresentativo della varietà che caratterizza il sistema delle autonomie locali e, in specie, delle maggiori città italiane, coprendo pressoché tutte le aree significative del Paese.

I documenti analizzati riguardano tutti gli strumenti di pianificazione strategica urbana, indipendentemente dalle loro denominazioni e impostazioni metodologiche, disponibili online alla data del 31 dicembre 2016. Si tratta, complessivamente, di 32 documenti (inclusi i piani di seconda e terza generazione), elaborati dalle 21 città considerate negli anni compresi tra il 2000 e il 2016: un periodo sufficientemente ampio (anche in considerazione della velocità di cambiamento del sistema socio-economico) per registrare possibili evoluzioni e differenze (conoscitive, semantiche e sostanziali) nei sistemi di governance e nei modelli di pianificazione accolti, anche rispetto al tema delle reti di città. Questa potenziale eterogeneità concorre ad ampliare ulteriormente la rappresentatività del campione selezionato.

I documenti individuati sono stati sottoposti a un'analisi interpretativa del contenuto (qualitative content analysis), svolgendo un'approfondita ricerca di tipo qualitativo per stabilire inferenze valide e replicabili dai loro contenuti in base al contesto di riferimento, codificandone il testo conformemente a selezionati criteri predefiniti (Krippendorff, 1980; Weber, 1988; Losito, 1996).

In particolare, l'analisi ha riguardato alcuni caratteri generali dei piani strategici urbani nonché l'eventuale inclusione, al loro interno, delle reti di città, come definite e classificate nel precedente § 2. Specificamente, la considerazione delle reti di città e la loro distinzione secondo i tipi di relazioni, di membri e di temi coinvolti sono state verificate cercando, all'interno dei documenti analizzati, apposite parole chiave e procedendo a un'analisi del testo, al fine di individuarne i principali elementi, integrati all'occorrenza con altre informazioni disponibili online. Infine, per accertare l'effettività dei piani strategici considerati, sono stati ricercati riferimenti ad essi e ai loro contenuti nei successivi documenti di programmazione operativa e settoriale altresì pubblicati sui siti web istituzionali (per maggiori dettagli si veda la Tabella n. 1).

Il primo aspetto analizzato tende a rispondere alla domanda di ricerca: "come si caratterizzano i piani strategici urbani delle principali città italiane"? In sostanza, vengono prese in considerazione la diffusione e le proprietà qualificanti dei piani strategici urbani dei comuni capoluogo regionali.

Complessivamente, tutte le amministrazioni analizzate sono impegnate nella pianificazione strategica urbana (al riguardo, i dati rappresentano un aggiornamento di quelli riportati in Fontana, 2014): tutti i comuni capoluogo hanno formalmente avviato un processo di pianificazione strategica (dalla prima esperienza di Torino, il cui primo piano è stato approvato nel 2000, all'ultima di Trieste, il cui piano è datato 2014) e si riscontra anche un elevato livello di trasparenza, in quanto 18 amministrazioni su 21 (86%, con le sole eccezioni di Campobasso, Catanzaro e Potenza) pubblicano online i loro piani strategici urbani (Tabella n. 2).

**Tabella n. 1 - Metodologia della ricerca**

Oggetto di analisi	Aspetti considerati	Elementi (E) e Parole chiave (P) ricercati e analizzati	
Piani strategici urbani	Caratteri generali	(E): ente emittente; anno di redazione; generazione del documento; pubblicazione online; natura del piano; struttura e contenuti; arco temporale	
	Effettività	(E): riferimenti al piano strategico urbano nei successivi documenti di programmazione operativa (relazione previsionale e programmatica/documento unico di programmazione; piano esecutivo di gestione) e settoriale (piano urbanistico; piano opere pubbliche)	
Reti di città	Inclusione nel piano	(P): ret*; network*; sistem*; relaz*; città; urban*	
	Contenuti del piano (integrati da altre informazioni online)	(E): ambiti e temi di collaborazione; obiettivi; indicatori di performance; partner; ruoli e modalità di partecipazione/coinvolgimento	
Classificazione	Tipo di relazioni	Scala spaziale	(P): integra*; collabora*; coopera*; intra*; inter*; local*; regional*; global*; metropoli*; area vasta; geografi*; territori*; *centri*; gerarchi*; vertical*; orizzontal*; spec*; condivis*; complementar*; sinergi*; innova*
		Natura	
		Tipo di collaborazione	
	Tipo di membri	Ruolo della città	(P): istitu*; ent*; amministra*; PA; università; impres*; associazion*; rappresentan*; organ*; politic*; govern*; tecnic*; profession*; gestion*; dirigen*; manag*; prog*; spontane*; volontari*; sponsor*; promo*; *formal*; UE
		Rappresentanti	
		Origine	
	Tipo di temi	Natura	(P): politic*; servizi*; interven*; soci*; economi*; ambient*; pian*; gestion*; spec*; condivis*; complementar*; sinergi*; integra*; competen*; istanz*; govern*; tecnic*; dirigen*; manag*
		Contenuti	
		Competenze	

*Elaborazione dell'autore*

Gli stessi dati possono essere letti avendo riguardo alle classi demografiche definite dal Ministero dell'Interno ed alle aree geografiche individuate dall'ISTAT (Tabella n. 3).

Da un punto di vista demografico, tutti i capoluoghi regionali con oltre 100.000 abitanti redigono e pubblicano online i loro piani strategici. Relativamente inferiore risulta, invece, la trasparenza delle amministrazioni di dimensione minore, in quanto solo il 40% dei piani dei comuni sino a 100.000 abitanti risulta pubblicato (essendo gli altri comunque reperibili da altre fonti).

Sul piano geografico, le città del Centro-Nord e delle Isole mostrano un pieno impegno strategico e comunicativo, con la pubblicazione dei propri piani da parte di tutti gli enti. L'area meridionale è caratterizzata da un minore livello di trasparenza (50%), sebbene tutti i capoluoghi siano impegnati nella pianificazione urbana.

A partire da questo quadro generale, pare interessante analizzare alcuni altri caratteri qualificanti dei piani strategici urbani considerati.

Innanzitutto, sebbene tutti questi documenti presentino un respiro strategico e una prospettiva di lungo termine (solitamente decennale), 3 piani su 21 (quelli di Genova, Milano e Trieste, pari al 14% del totale) si concentrano su aspetti urbanistici, ancorché siano il risultato di processi decisionali partecipativi.

**Tabella n. 2 - Piani strategici urbani dei comuni capoluogo regionali: quadro generale**

<i>Comuni</i>	<i>Classi demografiche e Aree geografiche</i>	<i>Piani strategici urbani (in ordine cronologico per città)</i>	<i>Anno</i>
Torino	500.000 - 1.000.000 ab. Nord-Ovest	<i>Piano strategico - Torino internazionale</i>	2000
		<i>2° piano strategico dell'area metropolitana</i>	2006
		<i>3° piano strategico dell'area metropolitana</i>	2015
Genova	500.000 - 1.000.000 ab. Nord-Ovest	<i>Piano della città di Genova</i>	2002
		<i>La città cambia (UrbanLab)</i>	2009
		<i>Patto per la città di Genova</i>	2016
Firenze	250.000 - 500.000 ab. Centro	<i>Piano strategico Firenze 2010</i>	2002
		<i>2° piano strategico: di Firenze non ce n'è una sola</i>	2009
Trento	100.000 - 250.000 ab. Nord-Est	<i>Piano strategico della città di Trento 2001-2010</i>	2003
		<i>Agenda strategica Trento 2020</i>	2007
Bolzano	100.000 - 250.000 ab. Nord-Est	<i>Idee 2015: Pensare la città</i>	2004
Perugia	100.000 - 250.000 ab. Centro	<i>Perugia Europa 2003 - 2013</i>	2004
Venezia	250.000 - 500.000 ab. Nord-Est	<i>Venezia città metropolitana</i>	2004
Potenza	< 100.000 ab. Sud	<i>Progetto strategico dell'hinterland potentino</i>	2005
		<i>Piano strategico di sviluppo urbano</i>	2015
Napoli	500.000 - 1.000.000 ab. Sud	<i>Piano strategico</i>	2006
Bari	250.000 - 500.000 ab. Sud	<i>BA2015 - Metropoli terra di Bari (MTB)</i>	2008
Cagliari	100.000 - 250.000 ab. Isole	<i>Piano strategico</i>	2008
		<i>Piano strategico interurbano</i>	2012
Campobasso	< 100.000 ab. Sud	<i>Piano strategico territoriale</i>	2008
Catanzaro	< 100.000 ab. Sud	<i>Piano strategico</i>	2008
L'Aquila	< 100.000 ab. Sud	<i>L'Aquila 2020</i>	2008
		<i>Piano strategico</i>	2012
Ancona	100.000 - 250.000 ab. Centro	<i>Un piano per Ancona: la città che cambia</i>	2009
		<i>Ancona strategica 2025</i>	2015
Roma	> 1.000.000 ab. Centro	<i>Piano strategico di sviluppo di Roma Capitale</i>	2009
Aosta	< 100.000 ab. Nord-Ovest	<i>Aosta futura: Piano strategico di Aosta e de la Plaine</i>	2010
Palermo	500.000 - 1.000.000 ab. Isole	<i>Palermo capitale dell'Euro-Mediterraneo</i>	2010
Milan	> 1.000.000 ab. Nord-Ovest	<i>Piano di governo del territorio</i>	2011
Bologna	250.000 - 500.000 ab. Nord-Est	<i>Piano strategico metropolitano</i>	2013
		<i>Piano strategico metropolitano - PSM 2.0</i>	2016
Trieste	100.000 - 250.000 ab. Nord-Est	<i>Nuovo piano regolatore per Trieste</i>	2014

*Elaborazione dell'autore*

Generalmente, le amministrazioni pubbliche locali curano direttamente la pianificazione strategica urbana. Nondimeno, in alcuni casi – come quelli di Torino e Firenze – il processo è promosso da organizzazioni separate (“Fondazione Torino Strategica” e “Associazione Firenze Futura”), che raggruppano attori sia pubblici che privati, ma sono prive di poteri gestionali. In queste circostanze, il piano può contenere analisi e proposte altamente qualificate, essere percepito come il luogo privilegiato per l’incontro e il coinvolgimento di tutti gli attori chiave e per l’attuazione di un’efficace strategia di comunicazione attraverso cui sviluppare il capitale sociale della comunità. Tuttavia, affinché il piano rappresenti un effettivo strumento di governo locale, è necessario che l’ente locale lo adotti formalmente.

La maggior parte dei piani strategici considerati è relativamente recente (il più datato è stato approvato nel 2000 e solo 12 piani su 21, ossia il 57% del totale, hanno più di 5 anni); è pertanto prematuro valutarne l’impatto socio-economico.

**Tabella n. 3 - Piani strategici urbani dei comuni capoluogo regionali: dati per classi demografiche e aree geografiche**

	N. di comuni	N. (%) di piani strategici			
		approvati		pubblicati	
<i>Totale</i>	21	21	(100%)	18	(86%)
<i>Classi demografiche:</i>					
< 100.000 abitanti	5	5	(100%)	2	(40%)
100.000 - 250.000 abitanti	6	6	(100%)	6	(100%)
250.000 - 500.000 abitanti	4	4	(100%)	4	(100%)
500.000 - 1.000.000 abitanti	4	4	(100%)	4	(100%)
> 1.000.000 abitanti	2	2	(100%)	2	(100%)
<i>Aree geografiche:</i>					
Nord-Ovest	4	4	(100%)	4	(100%)
Nord-Est	5	5	(100%)	5	(100%)
Centro	4	4	(100%)	4	(100%)
Sud	6	6	(100%)	3	(50%)
Isole	2	2	(100%)	2	(100%)

*Elaborazione dell'autore*

Tuttavia, tra le esperienze più remote, 9 (43%) sono significative, essendo già alla seconda o terza generazione di piani strategici urbani. Per lo più, questi ultimi partono da un’analisi critica di struttura, contenuti, stato di attuazione e impatto del piano precedente, segnalando la natura effettivamente manageriale del processo di pianificazione. Nondimeno, in alcuni casi (quelli di Genova e Potenza), i vari documenti elaborati non sono consequenziali ed evidenziano piuttosto una discontinuità di natura sia strategica che amministrativa.

Altresì, i documenti analizzati si caratterizzano, in generale, per la carenza di significativi indicatori di performance, che sarebbero necessari per definire, misurare e controllare gli investimenti, le attività e gli obiettivi pianificati. In realtà, i pochi indicatori inclusi in questi piani sono prevalentemente di natura finanziaria e temporale, riferendosi solo alle risorse dedicate e ai processi pianificati. È

abbastanza raro l'utilizzo di indicatori di risultato e d'impatto, attraverso cui spiegare ex-ante gli obiettivi perseguiti, verificarne in modo concomitante lo stato di attuazione e valutarne ex-post il grado di conseguimento. La mancanza di questi elementi contribuisce a indebolire il significato strategico e la natura manageriale dei piani urbani analizzati e dei loro contenuti.

Infine, in 8 casi su 21 (38%), equamente distribuiti tra le classi demografiche ed aree geografiche definite, i piani strategici urbani, dopo la loro approvazione non trovano riscontro nei documenti di programmazione operativa e settoriale e sembrano essere stati accantonati, segnando una possibile perdita di tensione strategica nel governo locale.

All'interno di questo quadro di riferimento e considerando i comunque elevati livelli di pianificazione e trasparenza strategica registrati dalla generalità dei capoluoghi regionali, pare interessante analizzare l'eventuale inclusione delle reti di città nei loro piani strategici urbani.

Innanzitutto, è possibile verificare "se e quale considerazione è riservata alle reti di città all'interno di tali piani" (seconda domanda di ricerca formulata).

In proposito, risulta significativo che 17 piani su 21, ossia una larga maggioranza (81%), considerino esplicitamente il fenomeno.

A livello demografico, tutti i capoluoghi regionali con oltre 250.000 abitanti includono le reti di città nei loro piani. Anche nelle classi demografiche minori, tali reti sono ritenute d'importanza strategica dalla maggior parte dei comuni, con tassi crescenti con le loro dimensioni (60% nella classe sino a 100.000 abitanti e 67% in quella da 100.000 a 250.000 abitanti).

A livello geografico, tutte le città del Nord-Ovest e delle Isole inseriscono le reti di città nei loro piani strategici. Nelle altre aree, l'importanza attribuita al tema è comunque significativa e crescente con la latitudine (67% nelle città meridionali, 75% in quelle centrali e 80% in quelle nord-orientali).

L'elevato grado di strategicità conferito alle reti di città, sino dai primi piani strategici urbani elaborati, non è sorprendente, stante la rilevanza, spesso di natura metropolitana, della maggior parte dei capoluoghi regionali italiani (alcuni estratti esemplificativi di questo orientamento strategico sono riportati nella Tabella n. 4).

Del resto, questa caratteristica compare già nel titolo di molti documenti, come nel "Piano strategico dell'area metropolitana" di Torino, "Piano strategico di Aosta e de la Plaine", "Venezia città metropolitana", "Piano strategico metropolitano" di Bologna, "Piano strategico territoriale" di Campobasso, "Metropoli terra di Bari", "Progetto strategico dell'hinterland potentino" e "Piano strategico interurbano" di Cagliari. Anche l'apertura internazionale ricorre in alcuni titoli, come in "Torino internazionale", "Perugia Europa" e "Palermo, capitale dell'Euro-Mediterraneo".

Approfondendo l'analisi, considerando il contenuto dei piani strategici urbani, integrato all'occorrenza da altre informazioni disponibili sui siti web istituzionali — inclusi gli elenchi di città gemellate, i progetti collaborativi promossi dall'UE e altri legami a livello internazionale — è possibile rispondere all'ulteriore domanda di ricerca: "che tipologia di reti di città emerge dai piani strategici urbani considerati"? (Tabella n. 5).

Avendo riguardo ai tipi di relazioni che stanno alla base delle reti di città, secondo la scala spaziale, le reti intra-urbane prevalgono, sia complessivamente (76%) che nelle varie classi demografiche (dal 60% al 100%) ed aree geografiche (dal 50% al 100%), essendo tipiche delle aree metropolitane e di altre concentrazioni urbane. Le reti inter-regionali altresì ricorrono (con un'incidenza complessiva del 38%), soprattutto presso le maggiori città centro-settentrionali, più interessate alla collaborazione internazionale, per ragioni tanto dimensionali quanto geografiche. Le reti inter-urbane registrano una minore presenza nei documenti analizzati (29% in totale), pur risultando abbastanza diffuse sia nelle classi demografiche intermedie che in talune aree geografiche (in specie nelle Isole).

Queste relazioni sono principalmente non gerarchiche, sia in generale (76%) che in tutte le classi demografiche (dal 40% al 100%) e aree geografiche (dal 60% al 100%), coerentemente con la natura policentrica dei contesti considerati. Si registrano, tuttavia, anche relazioni gerarchiche (nel 52% dei casi), come conseguenza del ruolo centrale giocato a livello territoriale da molti capoluoghi.

**Tabella n. 4 - L'orientamento alle reti di città nei piani strategici urbani dei capoluoghi regionali: alcuni esempi**

<i>Documenti (anno) pp.</i>	<i>L'orientamento alle reti di città (estratti selezionati in ordine cronologico)</i>
Piano strategico della città di Trento 2001-2010 (2003) 9-10	L'idea-base di una città "in rete" (...) è quella di puntare sul concetto e su forme concrete di integrazione (...) che si ritrova, orizzontalmente, in ciascun asse strategico e in numerose misure attuative: nella dimensione territoriale (...) dall'adesione a reti tematiche di cooperazione fra città a progettualità partecipative (...); nella dimensione dei diritti e dei servizi, che comprende l'attivazione di forme di coordinamento interistituzionale (...); nella dimensione della formazione e dello sviluppo, attraverso specifici accordi programmatici e progettuali fra i soggetti della formazione e fra i luoghi della domanda e dell'offerta di conoscenze e di saperi (...); nella dimensione che attiene all'identità urbana e ai suoi caratteri distintivi, che rimanda all'idee-cardine di integrazione teorizzando la configurazione di specifici sottosistemi (...), delle reti di città).
Piano strategico di Napoli (2006) 11	Accogliere la vision "Napoli fuoco del Mediterraneo" significa esercitarsi a pensare Napoli e la sua area metropolitana come un motore di sviluppo per l'intera regione, cioè come un territorio in cui si addensano molti dei potenziali necessari a sostenere le strategie regionali di crescita socio-economica, le quali strategie disegnano un futuro di "riconquista" del Mediterraneo (...); di interconnessione con i Balcani, la Turchia e il Medioriente; di rafforzamento dei legami con il cuore dell'Europa.
2° Piano strategico: di Firenze non ce n'è una sola (2009) 10	È solo dalla ricerca costante di coerenze fra i vari livelli della Pubblica Amministrazione che può nascere un'azione amministrativa di sistema che generi capacità virtuose e promuova lo sviluppo di un intero territorio (...). Un percorso che non intende intervenire sulle identità dei singoli comuni ma permettere di governare l'intera area metropolitana, attraverso i fattori di sviluppo propri di ogni singolo territorio che devono essere valorizzati e resi sinergici fra di loro.
Aosta futura: Piano strategico di Aosta e della Plaine – Linee guida (2010) 2-3	Il Piano strategico si attua su un territorio a geometria variabile: 1. La Città, delimitata dai suoi confini amministrativi (...); 2. La Plaine, intesa come conurbazione di importanza strategica (...) in grado di innalzare il ruolo dell'intera regione nelle reti di competitività nazionali e transnazionali; 3. Il territorio regionale, sistema rispetto al quale Aosta svolge importanti funzioni e offre servizi di interesse collettivo non trasferibili in altre sedi per economia e razionalità localizzativa; 4. I territori esterni verso i quali si è connessi attraverso reti materiali ed immateriali che permettono la circolazione di merci, persone, tecnologie e conoscenze nonché di cultura e tematiche politiche e sociali.
3° Piano strategico dell'area metropolitana di Torino (2015) 68, 192	Adottare una logica metropolitana significa garantire maggiore sviluppo, fare economia, rendere i sistemi e i servizi più efficienti, accrescere le capacità dei singoli e della PA, essere più competitivi nel mondo. Avere un profilo internazionale, essere aperti, connessi al mondo, saper accogliere i talenti, attrarre investimenti globali, parlare le lingue significa oggi avere un vantaggio competitivo sostanziale.
Piano strategico metropolitano di Bologna - PSM 2.0 (2016) 6	Un piano strategico come strumento di scelta, di differenziazione, di coesione, di connessioni. (...) si chiede innanzitutto al PSM 2.0 di saper operare anche per geografie variabili, intervenendo in aree definite (...) o lungo direttrici coerenti con la logica dei diversi interventi e dei diversi ambiti settoriali. E, ancora, di saper varcare i confini della nostra area metropolitana ogni volta che, nell'intento di ottenere il miglior risultato, si ravvisasse l'esigenza di lavorare con i territori circostanti.

*Selezione dell'autore*

**Tabella n. 5 - La tipologia delle reti di città nei piani strategici urbani dei comuni capoluogo regionali**

Fattori chiave	Aspetti	Tipi di reti	Situazione generale	Classi demografiche (N. abitanti × 1.000):					Aree geografiche:				
				< 100	100-250	250-500	500-1000	> 1000	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole
Relazioni	Scala spaziale	Intra-urbana	16(76%)	3(60%)	4(67%)	3(75%)	4(100%)	2(100%)	4(100%)	4(80%)	2(50%)	4(67%)	2(100%)
		Inter-urbana	6(29%)	-	3(50%)	1(25%)	2(50%)	-	-	3(60%)	-	1(17%)	2(100%)
		Inter-regionale	8(38%)	-	-	3(75%)	2(100%)	-	3(75%)	2(40%)	2(50%)	1(17%)	-
	Natura	Gerarchica	11(52%)	1(20%)	3(50%)	1(25%)	4(100%)	2(100%)	4(100%)	3(60%)	2(50%)	1(17%)	1(50%)
		Non gerarchica	16(76%)	2(40%)	4(67%)	4(100%)	4(100%)	2(100%)	4(100%)	3(60%)	3(75%)	4(67%)	2(100%)
	Tipo di collaborazione	Complementare	15(71%)	2(40%)	4(67%)	3(75%)	4(100%)	2(100%)	3(75%)	4(80%)	2(50%)	4(67%)	2(100%)
Sinergica		16(76%)	3(60%)	4(67%)	4(100%)	3(75%)	2(100%)	3(75%)	4(80%)	3(75%)	4(67%)	2(100%)	
Innovativa		9(43%)	-	2(33%)	3(75%)	2(50%)	2(100%)	3(75%)	4(80%)	1(25%)	1(17%)	-	
Membri	Ruolo della città	Attore	17(81%)	3(60%)	4(67%)	4(100%)	4(100%)	2(100%)	4(100%)	4(80%)	3(75%)	4(67%)	2(100%)
		Luogo strategico	14(67%)	-	4(67%)	4(100%)	4(100%)	2(100%)	3(75%)	4(80%)	3(75%)	2(33%)	2(100%)
	Rappresentanti	Politici	17(81%)	3(60%)	4(67%)	4(100%)	4(100%)	2(100%)	4(100%)	4(80%)	3(75%)	4(67%)	2(100%)
		Tecnici	17(81%)	3(60%)	4(67%)	4(100%)	4(100%)	2(100%)	4(100%)	4(80%)	3(75%)	4(67%)	2(100%)
	Origine	Spontanei	14(67%)	3(60%)	4(67%)	2(50%)	3(75%)	2(100%)	3(75%)	4(80%)	2(50%)	3(50%)	2(100%)
		Sponsorizzati	3(14%)	-	-	2(50%)	1(25%)	-	1(25%)	-	1(25%)	1(17%)	-
Temi	Natura	Sviluppo socio-economico	17(81%)	3(60%)	4(67%)	4(100%)	4(100%)	2(100%)	4(100%)	4(80%)	3(75%)	4(67%)	2(100%)
		Pianificazione urbana	6(29%)	2(40%)	1(17%)	2(50%)	1(25%)	-	2(50%)	1(20%)	-	2(33%)	1(50%)
	Contenuti	Club networks	15(71%)	2(40%)	4(67%)	3(75%)	4(100%)	2(100%)	3(75%)	4(80%)	2(50%)	4(67%)	2(100%)
		Web networks	17(81%)	3(60%)	4(67%)	4(100%)	4(100%)	2(100%)	4(100%)	4(80%)	3(75%)	4(67%)	2(100%)
	Competenze	Reti tecniche	17(81%)	3(60%)	4(67%)	4(100%)	4(100%)	2(100%)	4(100%)	4(80%)	3(75%)	4(67%)	2(100%)
		Reti politiche	2(10%)	-	-	1(25%)	1(25%)	-	1(25%)	-	-	1(17%)	-

Elaborazione dell'autore

Quanto al tipo di collaborazione, le relazioni sono prevalentemente sinergiche (76%) e complementari (71%); relativamente meno frequenti sono quelle innovative (43%). Questa distribuzione discende dalle classificazioni precedenti e riflette la possibilità delle maggiori città italiane di collaborare con contesti urbani sia simili che differenti, a livello tanto nazionale quanto internazionale.

Prendendo in considerazione i tipi di membri, il ruolo prevalente delle città è di attori della rete, sia in generale (81%), sia sul piano demografico (dal 60% al 100%) e geografico (dal 67% al 100%); il che è coerente con il tipo di documenti analizzati, attraverso cui gli organi di governo definiscono le mete da raggiungere da parte degli enti di appartenenza. In ogni caso, il ruolo delle città quali luoghi strategici emerge in misura significativa (67% in totale), dimostrando la consapevolezza della natura delle città quali nodi di molteplici reti socio-economiche.

I rappresentanti delle città nelle reti sono contestualmente politici e tecnici (81% complessivamente; dal 60% al 100% nelle varie classi demografiche; dal 67% al 100% nelle diverse aree geografiche); questo discende dalla natura di strumenti di management strategico dei documenti analizzati.

Le reti di città che emergono dai piani strategici urbani sono principalmente spontanee (67% in generale; dal 50% al 100% nei vari cluster sia demografici che geografici). Tuttavia, in alcuni casi (14%), le reti di città e talora lo stesso processo di pianificazione sono il risultato di progetti promossi dall'UE. In realtà, quasi tutti i capoluoghi regionali sono impegnati in questo tipo di progetti, che, tuttavia, qui sono considerati solo se esplicitamente menzionati nei piani strategici urbani.

Infine, sulla base dei tipi di temi, le reti di città considerate riguardano prevalentemente aspetti relativi allo sviluppo socio-economico, sia in generale (81%) che in tutte le classi demografiche (dal 60% al 100%) ed aree geografiche (dal 67% al 100%). In particolare, tali reti riguardano un'ampia gamma di politiche urbane, ivi comprese quelle relative a casa, mobilità, sicurezza, salute, inclusione sociale, riduzione dell'inquinamento, imprenditorialità, occupazione, servizi pubblici, educazione, cultura, sport, tempo libero, qualità urbana e promozione turistica. Più limitato è il ruolo delle reti impegnate nella pianificazione urbana (29% in totale), che emergono laddove il piano strategico è elaborato in modo congiunto o condiviso da una pluralità di comuni appartenenti alla stessa area e dove, quindi, lo stesso processo di pianificazione è il risultato di una rete di città.

Anche lo sviluppo di attività complementari o la condivisione di obiettivi e servizi comuni sono ampiamente rappresentati, attivando rispettivamente "web network" (nell'81% dei casi) e "club network" (nel 71% dei casi); del resto, questa distribuzione è coerente con la precedente riferita al tipo di collaborazione tra città.

Infine, le reti di città considerate sono quasi tutte di natura tecnica, riguardando questioni rientranti nella competenza delle amministrazioni locali (81% in generale; dal 60% al 100% nelle differenti classi demografiche; dal 67% al 100% nelle varie aree geografiche). Tuttavia, in alcuni casi (10% in totale), queste iniziative rappresentano un'opportunità per rivolgere richieste politiche, in specie al governo nazionale, quale quella relativa al grado di autonomia riconosciuto agli enti locali.

L'analisi svolta evidenzia quindi un diffuso orientamento strategico alle reti di città e un quadro articolato della loro tipologia di riferimento. In effetti, l'importanza

attribuita all'attivazione di o all'adesione a reti di città dei diversi tipi individuati emerge in modo sufficientemente chiaro ed esplicito dai documenti analizzati.

Nondimeno, altri aspetti di contenuto, quali l'individuazione degli ambiti e dei temi oggetto di collaborazione, la formulazione degli obiettivi di breve, medio e lungo periodo, la definizione dei correlati indicatori chiave di performance, l'identificazione dei partner, dei loro ruoli e delle modalità di loro partecipazione o coinvolgimento, rimangono talora sfumati, se non assenti, ed espressi in modo generale, se non generico. Per contro, questi elementi meriterebbero indicazioni più sistematiche, specifiche e dettagliate, le quali tuttavia sono presenti soltanto in un terzo dei casi analizzati.

## 5. Considerazioni conclusive

Il contributo delle reti di città alla creazione di valore pubblico locale e l'utilità del loro inserimento nella pianificazione strategica urbana trovano riscontro sia nella letteratura che nelle evidenze empiriche in materia, incluse quelle riportate in questa sede.

Infatti, le reti di città sono sistemi di relazioni attraverso cui le città possono collaborare, in vari modi e a diversi livelli, al fine di affrontare in modo più appropriato le sfide dello sviluppo economico, della protezione sociale e della sostenibilità ambientale. Promuovendo e costruendo queste reti, le amministrazioni locali possono scambiare o condividere, all'occorrenza in modo strutturato e sistematico, informazioni, obiettivi, visioni, politiche, progetti, buone pratiche, risorse e competenze. Questo può consentire loro di contribuire meglio alla creazione di valore pubblico, attraverso un più efficace soddisfacimento dei bisogni dei cittadini e un più efficiente impiego delle scarse risorse disponibili.

Conseguentemente, le reti di città, rappresentando condizioni facilitanti la funzione distintiva delle amministrazioni pubbliche locali, dovrebbero rientrare nei loro sistemi di governance e, in particolare, nei loro piani strategici urbani. Come si è potuto riscontrare, anche tra le principali città italiane questo avviene piuttosto diffusamente (nell'81% dei comuni capoluogo), in modo crescente all'aumentare delle dimensioni urbane e passando dalle regioni meridionali a quelle settentrionali.

Nondimeno, dalla ricerca sul campo svolta emergono alcuni limiti e margini di miglioramento meritevoli di nota.

Innanzitutto, il fatto che 8 piani strategici urbani su 21 non abbiano avuto seguito e che due piani di seconda o terza generazione siano scollegati da quelli che li hanno preceduti segnala che l'orientamento strategico di circa la metà dei comuni considerati è prevalentemente formale e retorico o quantomeno episodico, con il rischio che un'analogia caratterizzi anche l'approccio alle reti di città. Tenendo poi conto di 4 ulteriori documenti che trascurano del tutto l'argomento, la collaborazione con altri centri urbani pare assumere natura effettivamente strategica solo in un terzo dei casi analizzati.

D'altro canto, la concentrazione nei capoluoghi minori del Centro-Sud della mancata pianificazione delle reti rappresenta un forte elemento di miopia strategica.

Infatti, proprio tali città, in considerazione della loro dimensione e dell'appartenenza alle aree meno sviluppate del Paese, potrebbero beneficiare significativamente della collaborazione con altri contesti urbani. Questo è vero a tutti i livelli, intra-urbano, inter-urbano e inter-regionale, consentendo di acquisire maggiori economie di scala e raggiungere la necessaria massa critica in molte aree di attività, combinare complementarità, cogliere sinergie e sperimentare innovazioni. In sostanza, gestendo attivamente le reti di città, questi centri, anche più di altri, potrebbero ampliare la loro attrattività, migliorare la loro competitività ed accrescere le loro probabilità di successo nello sviluppo socio-economico.

Nondimeno, anche nei piani strategici urbani che considerano le reti di città, si riscontrano taluni elementi di debolezza che andrebbero evitati.

In relazione agli oggetti della collaborazione, due ricorrenti fragilità riguardano l'eccessiva genericità degli obiettivi, tipica di relazioni che tendono ad essere onnicomprensive, e la non chiara definizione dell'accordo, conseguente a scelte non razionali o non trasparenti. In entrambi i casi, la pianificazione si rivela debole, risultando indefinita o irrealistica, non convincente né coinvolgente, inidonea a produrre risultati.

Con riferimento al processo decisionale, tra i principali limiti rilevati rientrano la sua solo apparente apertura e il meramente fittizio coinvolgimento di alcuni partner (ad esempio i centri minori dell'area metropolitana). Anche in questo caso, la pianificazione si rivela fragile, essendo incapace di generare fiducia e collaborazione, a causa di competenze relazionali e comunicative inappropriate, che non sostengono la reputazione dell'amministrazione promotrice. Il piano rischia così di essere scollato dalla realtà del contesto e di avere scarso impatto concreto.

Un altro rischio riguarda la possibile incoerenza, o anche solo indifferenza, tra l'orientamento collaborativo perseguito nel piano strategico di un ente locale e quello di contesti urbani simili o contigui nonché quello degli altri livelli di governo. Questo aspetto è particolarmente importante per le realtà urbane di minore dimensione, che stanno progressivamente e di per sé lodevolmente sperimentando processi di pianificazione strategica; infatti, se l'esigenza di un approccio integrato non è debitamente tenuta in considerazione, queste iniziative rischiano di caratterizzarsi più per l'audacia che per la probabilità di successo.

Ancora, è importante evitare il rischio di perdere, nel tempo, la motivazione a sostegno della pianificazione e della collaborazione strategica, che è frequente, come emerso dall'analisi, sia per possibili divergenze tra gli orizzonti temporali del piano e del singolo mandato amministrativo, sia per la difficoltà di mantenere impegnati tutti i partner coinvolti. Questa difficoltà pare riconducibile alla mancata consapevolezza, da parte degli attori chiave, della natura evolutiva del processo di pianificazione strategica, che si sviluppa in modo incessante in un percorso ciclico di diagnosi, definizione, implementazione e valutazione, nel sistematico e dinamico ridisegno dello scenario futuro desiderato.

Infine, una debolezza ricorrente riguarda la mancanza di indicatori chiave riferiti alle reti di città e agli altri contenuti dei piani strategici urbani. Senza la possibilità di misurare i risultati attesi non è possibile valutare preventivamente la qualità delle decisioni assunte. Altresì, non misurando le performance, non è possibile valutare lo

stato di avanzamento dei programmi di attività né, a consuntivo, i risultati e gli impatti conseguiti. Questo aspetto è particolarmente rilevante, in ogni fase, ma soprattutto in sede previsionale, stante la scarsa revocabilità delle decisioni assunte in sede di pianificazione strategica, che rende troppo oneroso e rischioso procedere per tentativi ed errori.

In presenza delle criticità segnalate, i piani strategici urbani sono solo formalmente strumenti di governance, essendo dominati dalla retorica, dalla moda o dalla finzione e potendo risultare autoreferenziali, di corto respiro, emulativi, irrealistici e, in ogni caso, incapaci di attivare effettivamente forme di collaborazione tra città e di contribuire alla creazione di valore pubblico locale.

Al contrario, per essere utile all'attivazione di reti di città e, più in generale, allo sviluppo socio-economico, la pianificazione strategica urbana deve costruire una visione chiara, forte, distintiva e di lungo termine e formulare obiettivi e progetti selezionati, flessibili e adattivi. Per questo, essa richiede la preventiva definizione di appropriate regole riguardanti l'apertura e la trasparenza dei flussi informativi e comunicativi, le soluzioni per il coinvolgimento e la collaborazione dei partner e le modalità di governance.

Queste regole sono essenziali per prevenire e superare, con la consapevolezza di non potervi mai riuscire completamente, i rischi prima richiamati e per rendere significativa e mirata l'agenda del governo locale, affinché possa fare la differenza e risultare effettivamente attuabile e condivisa dai partner più rilevanti, consentendo di mobilitare interessi, creare consenso, attrarre risorse e produrre risultati. In altre parole, contribuire attivamente alla creazione di valore pubblico locale.

## Bibliografia

- Agranoff R. (2003). *Leveraging networks*. Arlington: IBM Endowment for the Business of Government.
- Alexander E. (ed.) (2006). *Evaluation and planning, evolution and prospects*. Aldershot: Ashgate.
- Alford J., Hughes O. (2008). Public value pragmatism as the next phase of public management. *The American Review of Public Administration* 38(2) 130-148.
- Alter C., Hage J. (1993). *Organizations working together*. Newbury Park: Sage.
- Andersen L.B., Beck Jørgensen T., Kjeldsen A.M., Pedersen L.H., Vrangbæk K. (2012). Public value dimensions. *International Journal of Public Administration* 35(11) 715-728.
- Anselmi L. (a cura di) (2005). *Principi e metodologie economico-aziendali per gli enti locali. L'azienda comune*. Milano: Giuffrè.
- Bao G., Wang X., Larsen G.L., Morgan F. (2012). Beyond new public governance. *Administration & Society* 45(4) 443-467.
- Bardach E. (1998). *Managerial craftsmanship*. Washington: Brookings.
- Beck Jørgensen T., Bozeman B. (2007). Public Values. *Administration and Society* 39(3) 354-381.

- Borgonovi E. (2004). *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*. Milano: Egea.
- Bouteligier S. (2012). *Cities, networks, and global environmental governance*. New York: Routledge.
- Boyne G. (1999). Process, performance and best value in local government. *Local Government Studies* 25(2) 1-15.
- Bozeman B. (2002). Public value failure. *Public Administration Review* 62 134-151.
- Bozeman B. (2007). *Public values and public interest: counterbalancing economic individualism*. Washington: Georgetown University Press.
- Brezzi M., Veneri P. (2015). Assessing polycentric urban systems in the OECD. *European Planning Studies* 23(6) 1128-1145.
- Bryson J.M., Crosby B.C., Bloomberg L. (2014). Public value governance. *Public Administration Review* 74(4) 445-446.
- Camagni R. (1993). From city hierarchy to city network: reflections about an emerging paradigm. In: Lakshmanan T.R., Nijkamp P. (eds.), *Structure and change in the space economy*. Berlin: Springer Verlag, pp 66-87.
- Camagni R., Lombardo S. (a cura di) (1999). *La città metropolitana*. Firenze: Alinea.
- Capello R. (2000). The city network paradigm. *Urban Studies* 37(11) 1925-1945.
- Capello R., Nijkamp P. (eds.) (2004). *Urban dynamics and growth*. Amsterdam: Elsevier.
- Castells M. (1996). *The rise of network society*. Oxford: Blackwell.
- Chapman J. (2003). Public value: the missing ingredient in reform? In Bentley T. e Wilson J. (eds.), *The adaptive state*. London: Demos.
- Chiu N. (2011). Networked cities' responses to global problems: a typology. *Journal of Comparative Politics* 4(1) 111-125.
- Christaller W. (1933). *Die zentralen orte in Süddeutschland*. Jena: Fischer.
- Crosby B.C., Bryson J.M. (2005). *Leadership for the common good: tackling public problems in a shared-power world*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Davoudi S. (2003). Polycentricity in European spatial planning: from an analytical tool to a normative agenda. *European Planning Studies* 11(8) 979-999.
- Davoudi S. (2006). Evidence-based planning. Rhetoric and reality. *The Planning Review* 165(2) 14-24.
- Deidda Gagliardo E. (2002). *La creazione del valore nell'ente locale*. Milano: Giuffrè.
- Deidda Gagliardo E. (2015). *Il valore pubblico*. Roma: RIREA.
- Dematteis G. (1991). Sistemi locali nucleari e sistemi a rete. In: Bertuglia C.S., La Bella A. (a cura di), *I sistemi urbani*. Milano: Franco Angeli.
- Donna G. (2010). La pianificazione strategica nell'ambito pubblico. *Impresa Progetto - Electronic Journal of Management* 2.
- Faludi A. (2010). European spatial planning: past, present and future. *The Town Planning Review* 81(1) 1-22.
- Ferguson R.F., Dickens W.T. (eds.) (1999). *Urban problems and community development*. Washington: Brookings.
- Fontana F. (2012). The intellectual capital in urban strategic planning. *Journal of U.S.-China Public Administration* 9(7) 791-811.

- Fontana F. (2014). Smart city and creation of local public value. In: Dameri R.P., Rosenthal-Sabroux C. (eds.), *Smart city. How to create public and economic value with high technology in urban space*. Heidelberg: Springer-Verlog.
- Freeman R.E. (1999) Divergent stakeholder theory. *Academy of Management Review* 2(24) 233-236.
- Friedman A. (1997). Design for change: flexible planning strategies for the 1990s and beyond. *Journal of Urban Design* 2(3) 277-295.
- Friedmann J. (1986). The world city hypothesis. *Development and Change* 17 69-83.
- Gibelli M.C., Curti F. (a cura di) (1996). *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*. Firenze: Alinea.
- Hall P. (1966). *The world cities*. London: Heinemann.
- Huxham C., Vangen S. (2005). *Managing to Collaborate*. London: Routledge.
- Keiner M., Kim A. (2007). Transnational city networks for sustainability. *European Planning Studies* 15(10) 1369-1395.
- Kickert W.J.M. (1997). Public governance in the Netherlands: an alternative to Anglo-American 'managerialism'. *Public Administration* 75(Winter) 731-752.
- Kiyoshi K., Lakshmanan T.R., Anderson W.P. (2006). *Structural changes in transportation and communication in the knowledge society*. Northampton: Edward Elgar.
- Krippendorff, K. (1980). *Content analysis*. London: Sage.
- Labaye A., Sauer T. (2013). City networks and the socio-ecological transition. A European inventory. *WWWforEurope*, Working Paper no. 27.
- Losito G. (1996). *L'analisi del contenuto nella ricerca sociale*. Milano: Franco Angeli.
- Masip-Tresserra J. (2016). Polycentricity, performance and planning. *Architecture and the Built Environment* 7.
- Meijers E. (2005). Polycentric urban regions and the quest for synergy: is a network of cities more than the sum of the parts? *Urban Studies* 42(4) 765-781.
- Mohlund O., Forsman A. (2010). *Citywide strategic planning: a guideline*. Nairobi: UN-HABITAT.
- Moore M.H. (1995). *Creating public value*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moore M.H. (2013). *Recognizing public value*. Cambridge: Harvard University Press.
- Osborne S.P. (2006). The new public governance. *Public Management Review* 8(3) 333-48.
- Osborne S.P. (2010). *The new public governance?* London: Routledge.
- Pendenza M. (2000). *Cooperazione, fiducia e capitale sociale*. Napoli: Liguori Editore.
- Pflieger G., Rozenblat C. (2010). Urban networks and network theory: the city as the connector of multiple networks. *Urban Studies* 47(13) 2723-2735.
- Pollitt C., Bouckaert G. (2000). *Public management reform*. Oxford: University Press.
- Powell, M., Exworthy M., Berney L. (2001). Playing the game of partnership. In: Sykes R., Bochel C., Ellison N. (eds.), *Social policy review 13*. Bristol: Policy Press.
- Powell W.W. (1990). Neither market nor hierarchy: network forms of organization In: Staw B., Cummings L.L. (eds.), *Research in organizational behavior*. Greenwich: JAI Press.
- Provan K.G., Kenis P. (2008). Modes of network governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(2) 229-57.

- Provan, K.G., Milward H.B. (2001). Do networks really work? *Public Administration Review* 61(4) 400-9.
- Pugliese T., Spaziante A. (a cura di). (2003). *Pianificazione strategica per le città*. Milano: Franco Angeli.
- Putnam R. (2005). *The evolution of social capital*. Oxford: University Press.
- Robinson J. (2005). Urban geography: world cities, or a world of cities. *Progress in Human Geography* 29(6) 757-765.
- Rodwin L. (1981). *Cities and city planning*. New York: Plenum Press.
- Sassen S. (1991). *The global city*. Princeton: University Press.
- Sheppard E. (2002). The spaces and times of globalization. *Economic Geography* 78(3) 307-330.
- Smith R.F.I. (2004). Focusing on public value. *Australian Journal of Public Administration* 63 68-79.
- Stoker, G. (2006). Public value management: a narrative for networked governance? *American Review of Public Administration* 36(1) 41-57.
- Tanese A., Di Filippo E., Rennie R. (a cura di) (2006). *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Taylor P.J. (2001). Specification of the world city network. *Geographical Analysis* 33 181-194.
- Thompson G., Frances J., Levacic R., Mitchell J. (eds.) (1991). *Markets, hierarchies and networks*. London: Sage.
- Vinci I. (a cura di) (2011). *Pianificazione strategica in contesti fragili*. Firenze: Alinea.
- Volpatto O. (1987). *Amministrare oggi l'ente locale*. Milano: Giuffrè.
- Weber M. (1988). *Basic content analysis*. Beverly Hills: Sage.
- Wilkinson D., Applebee E. (1999). *Implementing holistic government: joined-up action on the ground*. Bristol: Policy Press.