

La pianificazione strategica delle città: verso una nuova governance urbana

In collaborazione con Rete delle Città Strategiche e ANCI

Forum P.A. 13 maggio 2004

GIORGIO PAGANO

Sindaco del Comune della Spezia

e Coordinatore della Rete delle Città Strategiche

La Rete delle Città Strategiche è una rete di città italiane, che stiamo cercando di estendere anche a livello europeo, nata con l'obiettivo del confronto e dello scambio tra le realtà che si stanno cimentando nella pianificazione strategica. Si tratta di un innovativo metodo di governance urbana, che sta facendo maturare sul campo una cultura ed una pratica amministrative del tutto nuove. C'era dunque l'esigenza fare il punto della situazione, di capire i nodi problematici che derivano dall'elaborazione dei Piani e dalla loro attuazione. Abbiamo organizzato gruppi di lavoro e vogliamo dare vita ad un vero e proprio osservatorio al fine di proporre dei servizi collettivi e ricercare strumenti comuni di supporto alle Amministrazioni. Naturalmente ci proponiamo di ampliare il numero dei soggetti interessati alla pianificazione strategica. Queste, in estrema sintesi, le ragioni della nascita della Rete delle Città Strategiche.

La Rete è dunque il luogo del confronto tra le diverse esperienze di pianificazione strategica in atto che ha anche l'ambizione di elaborare uno specifico contributo italiano alla riflessione in corso a livello europeo sul complesso dei temi della governance urbana.

Per far ciò è innanzitutto necessario esaminare gli aspetti che caratterizzano, nella sua essenza, e costituiscono un comune denominatore della pianificazione strategica in corso nel nostro Paese. I principali sono, in sintesi, i seguenti:

Il tema della visione. Un Piano Strategico è fatto da visione, missione di un territorio e progetti concreti. Guai se un Piano Strategico non ha dei progetti concreti, fattibili e realizzabili. Ma questi si possono avere solo se c'è una visione. Il primum è dunque la visione, la missione del territorio, che è prima di ogni cosa - come diceva il Professor Dente - "coscienza degli interessi comuni". Se c'è la visione come coscienza degli interessi comuni, allora diviene possibile individuare obiettivi concreti e realizzabili, coerenti rispetto ad essa.

Il tema della partecipazione e della condivisione. I Piani Strategici sono "Piani *della* città" e non "Piani *per* la città": se non si ha la partecipazione attiva dei cittadini, se non si ha consenso e capitale sociale non è, infatti, possibile fare strategia.

Partecipazione e, dunque, condivisione sono condizioni indispensabili per elaborare ed attuare una strategia.

Il tema della partecipazione dei privati. I Piani Strategici, come indica la stessa parola “piano”, non rispondono alla logica del privatismo e del neoliberismo, ma, allo stesso tempo, sono tutt’altro che una prassi pianificatoria di tipo statalista. Al fondo della pianificazione strategica c’è la consapevolezza che oggi, senza la partecipazione e la collaborazione dei privati, non è possibile innescare e realizzare veri ed efficaci processi di cambiamento e innovazione. Tanto più in un contesto, come quello attuale, caratterizzato da una crescente situazione di crisi delle risorse pubbliche. Il privato diviene dunque, per ragioni di tipo congiunturale, ma innanzitutto strategiche, un fondamentale partner in termini di progettualità e di risorse.

Il tema del carattere processuale dei Piani Strategici. La pianificazione strategica è un processo di esplorazione e di adattamento continui. Il fatto di esplorare, implementare, adattare, arricchire continuamente il Piano Strategico è un dato proprio di questo metodo di governance urbana. Alla Spezia, ad esempio, stiamo lavorando, come a Torino, al secondo Piano Strategico della città.

Il tema della dimensione di area vasta. “Comunale” e “strategico” sono due parole che non vanno d’accordo. Come minimo, il Piano deve essere comprensoriale, di area vasta. Le soluzioni possono essere le più diverse, ma è chiaro che la dimensione comunale risulta asfittica per fare strategia. Alla Spezia, per esempio, i lavori del secondo Piano Strategico vedono il coprotagonismo della Provincia: registi ne sono il Sindaco e il Presidente della Provincia insieme.

Questi ed altri nodi tematici divengono poi anche i parametri rispetto ai quali valutare il successo o meno di un Piano Strategico.

Centrale rimane il tema della visione come “coscienza degli interessi comuni”, che significa poi assunzione condivisa di responsabilità da parte dei diversi attori in gioco e, quindi, risultati concreti. Un esempio a proposito dell’esperienza maturata alla Spezia: noi eravamo una città senza Università e, in assenza di una strategia condivisa, per raggiungere questo obiettivo, gli enti continuavano a muoversi ognuno per conto loro, in ordine speso. Conseguenze: dispersione di risorse e risultati pari a zero. Nei lavori del primo Piano Strategico abbiamo messo al centro il Piano Regolatore Formativo. Abbiamo ragionato di formazione nel quadro del nuovo modello di sviluppo della città: ci siamo chiesti in che direzione andava la città e, in questo quadro, dove dovesse indirizzarsi il nostro sistema formativo, compresa l’Università. Oggi alla Spezia abbiamo l’Università con tre corsi di laurea ed una società composta da tutti gli enti, pubblici e privati, che la finanziano. Questo è solo un esempio per indicare che cosa significhi avere una visione, avere degli attori che, in base ad essa, cambiano comportamento e raggiungere dei risultati. Sono molte le esperienze analoghe che potrebbero raccontare molti colleghi che hanno lavorato in questi anni ai Piani Strategici delle loro città.

Il Piano Strategico – come ha detto sin dall’inizio il Professor Dente – non è dunque solo un piano economico. E non è neppure – aggiungo io - solo un piano urbanistico (il Piano Regolatore deve infatti parte integrante del Piano Strategico), né solo un piano ambientale. Come ha sottolineato anche il collega Giovanelli, infatti, l’Agenda

21 da sola non va da nessuna parte: il successo di Agenda 21 può esserci solo dentro la cornice generale del Piano Strategico, nel quale l'ambiente non è una cosa a sé, marginale, ma, a tutti gli effetti, parte integrante dei processi più complessivi di una città. Il Piano Strategico non poi è neanche solo un piano regolatore sociale (o piano sociale di ambito o di zona a seconda delle denominazioni).

Il Piano Strategico è dunque il "luogo" che riassume e mette a sistema tutto entro la visione che esprime tutti gli strumenti di programmazione settoriale: dal Piano Urbanistico, all'Agenda 21, passando per il Piano Regolatore Sociale, il Piano Regolatore Formativo e tutti gli altri. Alla Spezia stiamo avviando i lavori dell'Agenda 21 della Cultura, una proposta metodologica per mettere in campo innovative politiche di promozione e produzione culturale lanciata nel corso dell'ultimo Forum Mondiale della Autonomie Locali a Barcellona. Ma possiamo puntare a dare efficacia all'Agenda 21 della cultura se essa si svilupperà in piena coerenza con la cornice più generale del Piano Strategico della città.

Ogni Piano è una storia a sé. Ognuno di noi ha esperienze diverse. Ma se c'è un denominatore comune a tutti è proprio questo: il Piano Strategico come cornice entro la quale armonizzare e rendere coerenti con la visione e tra loro i diversi piani settoriali.

Dal confronto in atto tra le diverse esperienze di pianificazione strategica che, nel nostro Paese, sono giunte ad un diverso grado di sviluppo e maturazione, sono emersi o si sono meglio definiti alcuni nodi problematici che la scelta della pianificazione strategica come metodo di governance urbana pone sul tappeto.

Quando parliamo di partecipazione, parliamo di ascolto della pluralità delle voci che ci sono in una città, di elaborazione delle differenze e dei punti di vista tra i quali fare sintesi. Parliamo, insomma, di un superamento e di un'evoluzione del tradizionale modello di concertazione, quello che possiamo definire "emiliano", che prevede di chiamare in causa solo certi attori, quelli più forti e organizzati. La sfida oggi è invece quella di far entrare nel gioco partecipativo anche gli attori meno accreditati, quelli più deboli, le voci più silenziose e non solo gli attori forti.

Naturalmente ciò comporta il rischio della contrattazione continua, che chiama in causa un altro punto di prioritaria rilevanza: l'esigenza di avere istituzioni forti e autorevoli per chiamare a partecipare tutte le voci, anche quelle che rappresentano interessi deboli ed interessi collettivi di lungo periodo che nell'immediato non si vedono ancora.

Nel capitolo partecipazione c'è dunque un paragrafo che ritengo davvero fondamentale: i rappresentanti degli attori rappresentano davvero tutti i cittadini? Un esempio: l'associazione degli industriali rappresenta davvero tutti gli imprenditori di una città? Bisogna avere il coraggio di tentare di rispondere a questa domanda, ascoltando tutti gli imprenditori della città e non solo il presidente o il direttore dell'associazione. E questo vale in tanti altri casi.

Alla Spezia, ad esempio, abbiamo cercato di andare al di là di quei cento o duecento attori che partecipano quotidianamente. E abbiamo provato a farlo con forme tradizionali, come gli incontri nei quartieri, e con forme nuove, da Internet ai call

center, perché questo rimane un punto importante e complesso. Spesso infatti il rappresentante dell'associazione di categoria non ti dà il punto esatto di che cosa esiste. Faccio un altro esempio, sempre tratto dalla mia esperienza diretta: nella mia città era in corso un laboratorio di quartiere per progettare la trasformazione di una piazza. Erano molti i cittadini che partecipavano ed erano presenti tutti i rappresentanti delle associazioni di quel quartiere. Ma abbiamo pensato che ciò non fosse sufficiente e allora abbiamo voluto ascoltare anche la voce di tutti gli altri con una forma neanche tanto innovativa come quella dei questionari. Alcuni esponenti delle associazioni e dei comitati si sono quasi risentiti, come a dire che loro erano i rappresentanti dei cittadini e che dunque altre forme e modalità di ascolto erano inutili.

Sempre in tema di partecipazione, esiste poi un altro importante nodo tematico da affrontare: quello del rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa e come trovare forme di integrazione tra queste esse.

Il punto è questo: la democrazia rappresentativa - e questo lo devono capire sia il Sindaco che il Consiglio Comunale - oggi da sola non basta più. Si deve integrare ed arricchire con altri meccanismi di coinvolgimento. Ma questo non significa in alcun modo impoverire o declassare il nostro ruolo, quanto piuttosto trovare le forme e gli strumenti perché cresca e sia davvero all'altezza della complessità delle sfide che siamo chiamati ad affrontare nel governo delle città. Oggi siamo infatti chiamati a svolgere un ruolo nuovo, un ruolo complesso e davvero strategico: il ruolo di regia e di decisione, perché, alla fine di qualsiasi percorso partecipativo, la responsabilità della decisione spetta alle istituzioni.

E se si riesce a mettere in campo questa capacità di fare la regia e la sintesi, allora non solo faremo scelte più forti perché ampiamente condivise, ma daremo più autorevolezza e forza a istituzioni con una capacità di indirizzo reale.

C'è poi la questione dell'attuazione dei Piani.

La questione centrale è quella della classe dirigente di una città. Il Piano Strategico è davvero un metodo capace di liberare energie e risorse, rompere posizioni di rendita e pratiche corporative. È come un esame di maturità per creare, rafforzare o comunque far maturare le componenti della classe dirigente locale. Con il Piano Strategico cambiano i comportamenti degli attori e cresce e si rafforza una classe dirigente davvero all'altezza delle sfide che i territori sono oggi chiamati ad affrontare e vincere. Il Piano Strategico si può attuare solo se si ha una vera classe dirigente locale, fatta non solo dal Sindaco ma da una pluralità di attori che lavorano insieme al Sindaco.

L'altro punto di fondo per l'attuazione è l'innovazione della macchina amministrativa, che non può prescindere dalla nuova metodologia strategica.

Dobbiamo quindi ragionare seriamente sul legame tra il Piano Strategico e, per esempio, l'elaborazione dei documenti del bilancio. È chiaro che bisogna collegare i numeri, gli obiettivi politici e la visione strategica. E poi c'è la necessità di superare la settorialità con cui si muovono tradizionalmente gli enti. Se il Piano Strategico è visione complessiva, guai se si ha una macchina che si muove in modo settoriale.

Riguardo agli strumenti creati per attuare i Piani, sono in atto esperienze diverse. In alcune città si è fatta l'esperienza dell'associazione: si è creata un'entità a hoc che funzionasse come strumento di monitoraggio e di attuazione dei piani. Alla Spezia abbiamo scelto invece la strada della costituzione di una pluralità di agenzie (una che si occupa di economia e sviluppo del territorio, una che si occupa dell'Università e della formazione e così via) in rete tra loro.

Anche in questo caso, quindi, le esperienze sono diverse, ma il nodo di fondo rimane l'assunzione di responsabilità da parte di tutti gli attori. Dopo aver elaborato il Piano, bisogna pertanto individuare degli strumenti di governo condiviso per cui tutti i soggetti a vario titolo coinvolti assumano pienamente la propria quota parte di responsabilità.

Una breve riflessione, infine, sui punti di contenuto.

La questione chiave - come diceva il Professor Dente - è che non si sta trattando più solo di piani economici. Ogni visione di cui si dota una città è attraversata da una tensione essenziale tra gli imperativi della competitività economica, importantissimi, e quelli della qualità e della coesione sociale altrettanto importanti.

La sfida è allora quella di far convivere positivamente questi due elementi. Si deve puntare certamente ad una città più dinamica e competitiva dal punto di vista economico, ma bisogna riuscire a far camminare insieme la città precedente e la città nuova che vogliamo costruire. Se competitività e coesione della comunità non marcano di pari passo, allora si ha un Piano che sbaglia e destinato a non produrre reali processi di innovazione e modernizzazione economica e sociale.

Non ci può essere competitività senza coesione: è questo il cuore dei nostri Piani, l'ambizione di coniugare competitività economica e coesione sociale.