

“STRATEGIE PER IL TERRITORIO. NUOVA CULTURA DELLA PROGRAMMAZIONE O RETORICA DEL PIANO?”

Relazione al seminario Rur-Censis nell’ambito di Urbanpromo 2006

Di Silvia Cataldo

Il seminario si è tenuto a Venezia il 9 novembre 2006, ha coordinato e moderato il dibattito Giuseppe Roma, direttore Censis e Segretario Generale della Rur.

Sono intervenuti:

- Stefano Sampaolo, *ricercatore Censis*
- Pierluigi Caputi, *Regione Abruzzo Direttore generale settore territorio*
- Salvatore Zinna, *Responsabile Pianificazione strategica del Comune di Catania*
- Turiddo Pugliese, *Comune di Venezia*
- Irma Visalli, *Assessore alla Pianificazione strategica, Provincia di Belluno*
- Valeria Fedeli, *Ricercatrice Politecnico di Milano*
- Pierluigi Properzi, *Vicepresidente dell’INU*
- Luciano D’Alfonso, *Sindaco di Pescara*
- Riccardo Conti, *Regione Toscana*

Introducendo il tema del seminario il direttore del Censis e Segretario Generale della Rur Giuseppe Roma, ha ricordato ai presenti le dimensioni del fenomeno “Pianificazione strategica” (70 piani che riguardano poco più del 30% della popolazione italiana) e ha posto l’interrogativo se una così larga diffusione indebolisca o rafforzi l’utilizzo dei Piani stessi.

Il dott. Roma ha poi definito il piano strategico uno strumento simbolico e comunicativamente forte, soprattutto se paragonato ai tradizionali metodi di pianificazione urbana; la sua funzione è quella di mostrare opportunità e convenienze localizzative di una determinata città o porzione di territorio.

E’ stata quindi portata all’attenzione dell’uditorio una questione cardine della pianificazione strategica ovvero la logica da seguire nella scelta di chi invitare ai tavoli di lavoro: se optare per un criterio partecipativo, di ascolto o di condivisione di una visione comune.

Il direttore del Censis ha inoltre affermato che la ricchezza di motivazioni e le possibili interpretazioni dello strumento fanno presumere che il fenomeno andrà oltre le mode e i finanziamenti pubblici che lo sostengono.

Interviene per primo Stefano Sampaolo, ricercatore Censis, che ha illustrato il paper di accompagnamento al seminario. Per prima cosa ha individuato alcuni elementi di criticità attribuibili allo strumento: il rischio di autoreferenzialità, l’enfasi eccessiva per i progetti infrastrutturali e la scarsa selettività .

Per quanto riguarda la prima questione, analizzando le scelte delle varie città “strategiche”, si evidenzia che, nella retorica dei piani, ogni città si senta “l’unica al mondo”; è importante invece partire da una lettura oggettiva delle vocazioni territoriali e da un rilievo vero delle risorse, analizzando con più oggettività i differenti contesti di riferimento. Nelle scelte strategiche inoltre si dà spesso la priorità alle grandi infrastrutture senza tener conto che la città è fatta soprattutto di micro-collegamenti e di spazi fruibili. Infine la terza questione riguarda proprio il concetto di “strategico” che può dirsi tale solo nel momento in cui si opera una reale selezione di temi e di priorità ritenute “cruciali”.

Un altro tema rilevante è il rischio della standardizzazione dei metodi: analizzando le differenti esperienze di pianificazione strategica si nota come le varie fasi di lavoro seguono un rituale anche positivo che si sta diffondendo. Ad oggi però, oltre all’uniformità del metodo vi è una dimensione sperimentale di innovazione sociale rappresentata dalla partecipazione di attori che tradizionalmente non si trovano nei luoghi decisionali ma che possono dare un notevole contributo nella determinazione delle strategie di un territorio.

Fra le cause della diffusione dello strumento, afferma Sampaolo, c'è la crisi delle rendite di posizione e secondariamente la frammentazione delle risorse tra diversi attori. Inoltre i finanziamenti messi a disposizione grazie alla delibera CIPE hanno portato diverse realtà a candidarsi nelle proprie regioni a realizzare esperienze di pianificazione strategica.

Ugualmente il Piano strategico rappresenta l'occasione per allargare il tavolo dei decisori, per modificare le relazioni fra i diversi attori, per migliorare le modalità di valutazione di scelte e progetti secondo una vision condivisa.

Ad oggi la pianificazione strategica è in una fase di maturazione, caratterizzata dal bisogno di sedimentare e innovare modelli e strutture codificate, promuovendo un legame più forte tra la specificità del territorio e i relativi processi da mettere in campo.

Dopo l'introduzione dell'architetto Sampaolo è intervenuto Pierluigi Caputi, Direttore Generale del settore ambiente e territorio della Regione Abruzzo, che ha evidenziato come negli ultimi anni la programmazione regionale abbia avuto una scarsa capacità di animazione territoriale in grado di far convergere, nello sviluppo dell'attività programmatica i dinamismi locali con gli interessi collettivi. Caputi ha inoltre analizzato le criticità che si trovano ad affrontare gli enti regionali: con poche risorse c'è la necessità di far convergere interessi su pochi progetti e la tradizionale concertazione che allargava la capacità di accesso alle risorse deve essere invertita. Ha inoltre sottolineato come una buona governance del processo di pianificazione strategica è strumento essenziale per pervenire alla concentrazione di risorse e l'individuazione di idee guida su cui avviare i processi di spesa equivale ad assicurare economicità, efficienza ed efficacia ai processi. Infine l'importante questione della coesione sociale: un piano strategico, dice Caputi, ha l'obbligo di dare spazio progettuale e finanziario alle azioni volte a costruire la "città pubblica".

Il punto di vista di un decisore comunale di una città del sud è stato portato da Salvatore Zinna, Responsabile della Pianificazione strategica del Comune di Catania.

Zinna ha affermato l'impossibilità di imporre un unico modello di costruzione del Piano strategico e ha sottolineato due temi cruciali: il ruolo del negoziato e la capacità organizzativa che si riesce ad ottenere all'interno e all'esterno di un Piano strategico. Per quanto riguarda le questioni legate al negoziato si tratta di una grande scommessa per il Sud, già avviata con i programmi complessi come gli Urban, i Pit e i con tratti di Quartiere.

Turiddo Pugliese, Responsabile del progetto Piano Strategico Città di Venezia, ha portato ulteriori importanti riflessioni scaturite dall'esperienza di pianificazione strategica di una città emblematica e complessa come Venezia. Pugliese ravvisa due livelli di dibattito sul tema: il primo è quello "scientifico" che si riscontra nelle università e nei convegni, l'altro è ovviamente la traduzione quotidiana, operativa che mette continuamente in difficoltà chi opera su questi processi e che si trova spesso a non comprendere quale sia il suo ruolo nel gioco delle parti e nel governo della città.

La realtà dei piani è vasta ed eterogenea poiché ognuno nasce da differenti motivazioni e si misura con contesti territoriali, economici e sociali diversi.

Oggi si vive un clima favorevole alla Pianificazione Strategica, afferma Pugliese, anzi si ravvisa un invito pressante ad intraprendere questi processi, considerati come la soluzione a tutti i problemi, ma non è sempre così.

Pugliese ha anche analizzato le criticità che si incontrano in alcune fasi del Piano: la fase iniziale è quella in cui c'è molto desiderio di partecipazione e disponibilità al confronto. Nella fase di costruzione del Piano per non "urtare" la sensibilità di nessuno non si opera spesso la necessaria selezione dei progetti. Le maggiori difficoltà emergono tuttavia nella fase di implementazione del piano quando si tratta di portare all'ordinarietà del quotidiano l'approccio strategico. In questa fase si scontra inoltre una relativa stanchezza dalla quale si deve uscire dando immediate motivazioni agli attori.

A portare un'esperienza di pianificazione strategica a livello provinciale è intervenuta al seminario Irma Visalli, Assessore alla Pianificazione Strategica della Provincia di Belluno. L'assessore ha ricordato un aspetto fondamentale del Piano strategico: come atto volontario non risponde ad un

ordine, non ha un preciso riferimento legislativo per cui l'attivazione dei decisori è di tipo volontario e deve nascere da un rilevante consenso. Inoltre si registra un'importante discrasia dovuta al fatto che nonostante ci debba essere un leader amministrativo che "conduce" il gioco, il Piano strategico deve scaturire e rappresentare il suo territorio e la sua funzione sta proprio nella capacità di recuperare l'identità, la coesione e l'appartenenza al luogo, in una parola il valore stesso di un territorio.

Per chi affronta un piano strategico a vasta scala come può essere un piano strategico provinciale, afferma l'Assessore Visalli, la principale difficoltà sembra essere proprio quella di far sedere allo stesso tavolo e assieme non solo le "potenze" di un territorio, ma anche gli amministratori, tutte persone legate ad un tempo di mandato e ad un consenso.

All'intervento della Visalli è seguito quello di Valeria Fedeli, ricercatrice del Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano. Il dipartimento è impegnato nella ricerca sui temi della Pianificazione strategica. La sfida del piano, afferma, è quella di guardare da un'altra prospettiva, investendo su un concetto di abitare diverso e "più ricco" capace di offrire non solo spazi per l'abitare, ma anche spazi di qualità.

A seguire, dopo Valeria Fedeli ha preso la parola Pierluigi Properzi, vicepresidente dell'INU (Istituto Nazionale Urbanistica) che ha evidenziato come la diffusione dei Piani strategici faccia parte di quella ridefinizione di stili di governo che le amministrazioni stanno sperimentando, anche per la mancanza di una legge organica e innovativa di governo del territorio. Properzi ha denunciato inoltre le esiguità di riflessioni su quanto è accaduto sul territorio negli ultimi anni e su cosa rappresenta oggi lo sviluppo territoriale, affermando che, in un quadro di assenza di politiche nazionali di sviluppo, la legge del 1942 non può più rappresentare un riferimento.

La pianificazione strategica non può essere coerente con quella legge e questo pone il problema disciplinare di raccordo tra pianificazione strategica e pianificazione strutturale. E proprio a causa dell'assenza di una riconcettualizzazione del rapporto tra piani e sviluppo, il piano strategico diviene lo strumento per superare l'*empasse* urbanistico, assumendo una logica deregolativa. Secondo Properzi le principali questioni da risolvere sono due: da un lato l'eccessiva esternalizzazione dei processi di pianificazione strategica che sottrae autorevolezza ed autonomia alle amministrazioni stesse, dall'altro lato il rapporto con il territorio che necessita di maggiore coerenza e compatibilità.

A seguire è intervenuto il sindaco di Pescara Luciano D'Alfonso, attualmente coinvolto nella Pianificazione strategica della sua città.

Il Sindaco ritiene che il Piano strategico possa essere un ottimo strumento per riagganciare la capacità di governance del territorio, per favorire un sano utilizzo delle risorse economiche e per liberare le energie dai territori. Per far partire i processi di pianificazione strategica, dice D'Alfonso, è necessaria sempre una leadership istituzionale che attivi i processi e ne faccia capire l'importanza; la pianificazione strategica può costituire una spinta per le classi dirigenti a ritrovare lo sguardo al futuro e rappresenta l'unica maniera per assicurare anche responsabilità e responsabilizzazione.

A concludere la giornata di dibattito Riccardo Conti, Assessore al Territorio e alle infrastrutture della Regione Toscana, ha evidenziato come lo sforzo di pianificazione, se concepito in termini moderni, è prima di tutto attivazione di soggetti, attori e comportamenti, e l'efficacia dipende proprio dai risultati della discussione di un Piano. C'è bisogno inoltre di priorità e di aderenza ai contenuti, di analisi e solo dopo si può pensare all'aspetto "strategico".

L'Assessore Conti ha rilevato che intorno al Piano Strategico è indispensabile creare un concorso di forze a scale varie, e un'aggregazione di governance istituzionale e governance sostantiva con le forze economiche e sociali e ha individuato la necessaria creazione di un link fra pianificazione generale di governo del territorio e il ragionamento strategico, nel senso del rapporto fra sostenibilità e politiche di sviluppo, cosicché ogni piano abbia una sua anima strategica che si intrecci con lo statuto del territorio. Per far questo si rende necessaria la promozione del privato come attuttore non solo di pianificazione strategica, ma anche di piani di assetto del territorio così

da coniugare investimenti pubblici ed interventi privati; requisito indispensabile un governo del territorio fatto di regole e strategie.

Gli sforzi, ad ogni modo devono essere indirizzati affinché la Pianificazione strategica individui aggregazioni sociali e filiere, senza far prevalere l'aspetto retorico.