



XI SALONE AUTONOMIE LOCALI Firenze, 2-3-4 ottobre 2001

Seminario del 4 ottobre

“Pianificazione strategica per lo sviluppo del territorio”

Resoconti e sintesi a cura di Ario Rupeni

<u>UNA NUOVA STAGIONE DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE</u>	2
<u>Oriano Giovanelli, Presidente di LegAutonomie - Sindaco di Pesaro</u>	2
<u>DALLA CRISI IL BISOGNO DI CAMBIARE</u>	7
<u>Giorgio Pagano, Sindaco di La Spezia</u>	7
<u>RETE DI COOPERAZIONE E CAPITALE RELAZIONALE</u>	11
<u>Roberto Camagni, Docente di Economia Urbana Politecnico di Milano</u>	11
<u>LE RETI DI CITTA' IN EUROPA</u>	14
<u>Paolo Perulli, Consulente del Comune di Pesaro</u>	14
<u>L'ESPERIENZA METROPOLITANA DI TORINO</u>	17
<u>Paolo Verri, Direttore del Progetto di pianificazione strategica di Torino</u>	17
<u>I TRE PIANI STRATEGICI DI BARCELLONA</u>	24
<u>Francesc Santacana, Direttore del Piano Strategico di Barcellona</u>	24
<u>FARE I CONTI CON LE RISORSE DISPONIBILI</u>	28
<u>Paolo Parrini, Esperto Consiel di politiche di sviluppo locale</u>	28
<u>IL PIANO TERRITORIALE DELLA PROVINCIA DI RIMINI</u>	30
<u>Giancarlo Arlotti, Responsabile della Pianificazione urbanistica della Provincia di Rimini</u>	30
<u>L'OFFERTA TURISTICA DI RIMINI</u>	32
<u>Paolo Parrini, Esperto Consiel di politiche di sviluppo locale</u>	32
<u>IL TERRITORIO, FATTORE DI COMPETITIVITA'</u>	33
<u>Domenico Nevoso, Socio responsabile del territorio del Progetto Rava Consultant</u>	33
<u>I RISULTATI POSITIVI DI UN'AREA INTERNA</u>	37
<u>Paolo Rosso, Presidente della Comunità montana Val Tiberina</u>	37
<u>COALIZIONI CHE FUNZIONANO</u>	39
<u>Guido Borelli, Direttore di Master sul Management urbano a Milano</u>	39

UNA NUOVA STAGIONE DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE - Introduzione

Oriano Giovanelli, Presidente di LegAutonomie - Sindaco di Pesaro

La Spezia, Trento, Pesaro: intesa per un lavoro in comune

In quanto presidente della Lega delle Autonomie introdurrà i lavori, avendo presente anche la sua esperienza di Sindaco di Pesaro, che sta realizzando una prima esperienza nel campo della pianificazione strategica.

Nella giornata odierna verrà sottoscritto con il Sindaco di La Spezia e con il delegato del Sindaco di Trento un patto, attraverso un protocollo di intesa, tra le tre rispettive città per coordinare il lavoro comune per la definizione di un piano, nonché per comprendere meglio le questioni, anche di metodo, sul tappeto, anche al fine scambiare informazioni di reciproco interesse sulle esperienze in corso. In ogni caso, per mettere assieme le esperienze in ordine alla costruzione di un efficace piano strategico.

I lavori di questo incontro di studio e di scambio di punti di vista verrà ordinato nel modo seguente: dopo questa breve premessa, parlerà il Sindaco di La Spezia, Giorgio Pagano, interverranno quindi gli esperti, Roberto Camagni, che sta lavorando sia su Trento che su La Spezia, Paolo Perulli, che sta lavorando su Pesaro, e Paolo Verri, responsabile del piano strategico della Città di Torino, Santacana, che è responsabile del piano strategico di Barcellona. Avremo così un affresco dagli esperti che hanno lavorato su queste principali esperienze e che potrà favorire i successivi interventi.

Auspica che le conclusioni del dibattito, nel suo insieme, vengano messe a frutto in una sintesi che consenta di soddisfare l'interesse e la curiosità verso questa nuova stagione di pianificazione innovativa degli Enti locali.

La pianificazione strategica richiama il cambiamento profondo che il federalismo e la sussidiarietà sono destinati a provocare nel territorio, nei soggetti sociali e istituzionali, che lavorano nel territorio e negli strumenti operativi di cui il territorio si deve dotare, nonché nelle professionalità che devono sostenere questi strumenti.

Nella relazione introduttiva al salone delle Autonomie locali, aveva evidenziato come il federalismo e la sussidiarietà cambino in modo radicale non solo le istituzioni, che sono destinate ad assumere nuove responsabilità, rispetto ai cittadini e alle imprese, ma anche il ruolo dei soggetti sociali. Si tenga conto che in questi anni c'è stato un rapporto molto diretto e stringente tra lo Stato centrale e i soggetti sociali che si sono organizzati in modo accentuatamente corporativo. Infatti più lo Stato centrale è accentrato, più i soggetti sociali sono orientati a sottolineare la loro specificità e la loro particolarità e a stabilire un rapporto di semplice rivendicazione ma nei confronti delle istituzioni e, in particolare, dello Stato centrale. L'atteggiamento è quello di chiedere una parte delle risorse, della "torta", dando evidenza alla specificità delle loro identità ed esigenze. Questo tipo di rapporto corporativo è stato fatto maturare dallo Stato centralistico per diversi decenni. Il federalismo, con un ruolo nuovo delle Regioni e degli Enti locali, deve cambiare radicalmente questo approccio di maniera che anche i soggetti sociali siano chiamati ad

avere una maggiore responsabilità. Se il centralismo è rapportabile alla corporatizzazione della società; il federalismo e la sussidiarietà devono essere rapportati alla cooperazione.

Tutto ciò non significa perdere l'identità dei soggetti portatori degli interessi sociali; significa invece cambiare l'approccio, tutelando gli interessi dei corpi sociali in armonia con gli interessi generali del territorio. Ciò tenendo presente che il territorio comporta anche la competizione tra diversi sistemi territoriali. Di qui l'esigenza di mettere in condizione i territori e i loro attori di ricavare dal proprio bagaglio il meglio di sé, le proprie potenzialità, le proprie capacità, le proprie "virtù", e, nello stesso tempo, cercare di eliminare o quantomeno ridurre i propri punti di debolezza.

Se manca l'idea della competitività, di fatto non si ha un vero federalismo. Certo il federalismo non è solo competizione, in quanto se fosse solo competizione sarebbe fattore di divisione, di ingiustizie e di iniquità. Bisogna perciò porci tutti in un'altra ottica, perché l'interesse dell'imprenditore pubblico, di chi ha cuore l'interesse della comunità locale e del *Welfare locale*, deve essere collocato dentro un disegno in cui si "tenga" tutto, in cui, in qualche modo, tutto venga finalizzato alla competitività del territorio.

La propensione all'incontro

Da dove viene questa convinzione? Dal fatto che, analizzando le vocazioni dei sistemi locali, così come oggi si presentano, dagli stessi si è manifestata una accentuata propensione all'incontro e all'intesa tra le componenti del territorio. Pensiamo, ad esempio, al fenomeno dei distretti, che in genere non hanno influenzato le realtà locali, soprattutto quelli di minori dimensioni non hanno mai avuto la pretesa di disegnare il territorio, come ha fatto la grande industria. Si pensi che nel periodo dell'industrialismo, abbiamo conosciuto l'ambizione della grande industria, sia privata che pubblica, di disegnare a propria immagine il profilo delle grandi città, condizionandone profondamente il modello di sviluppo. Abbiamo ben presenti alcuni casi in cui la grande industria ha condizionato, ad esempio, il modello di sviluppo di città come La Spezia oppure Torino, dove la presenza della FIAT è stata determinante per il tipo di crescita che ha investito il capoluogo piemontese. Non a caso, si tratta di due città che stanno ragionando in termini di pianificazione strategica.

Da dove nasceva la forza dei distretti? Essa scaturiva dal fatto che i distretti non hanno mai preteso di "sottomettere" l'interesse del territorio ai propri interessi. Hanno invece ricercato il proprio interesse in uno stato sociale che, in qualche modo, evitasse i conflitti sociali, laddove emergeva l'importanza del ruolo positivo degli Enti locali, in particolare come interpreti di una cultura "media" del territorio; guardiamo, ad esempio, alla buona qualità media del territorio nell'Italia centrale. Non è vero che nelle dimensioni urbane di minore grandezza si insidino i caratteri del provincialismo; mentre è un fatto che in queste realtà emergono iniziative e progetti spesso di vera e propria eccellenza.

L'altro elemento importante è una certa capacità di convivenza e di comprensione reciproca tra gli amministratori, gli imprenditori, i sindacati. C'è stato un processo che è cresciuto spontaneamente e che ha dato forza ai sistemi territoriali. Ora questo fenomeno e questa esperienza, nel nuovo quadro del federalismo e della sussidiarietà, diventa un modello, non certo da riprodurre automaticamente, bensì da prendere a riferimento per sviluppare un più impegnativo ed efficace modello di pianificazione.

Quindi occorre condividere l'idea dello sviluppo nel territorio per realizzare, dentro questo processo, anche la difesa degli interessi particolari.

Siamo attenti alla dimensione europea

C'è da chiedersi. In una ottica federalista e della sussidiarietà, anche la dimensione europea favorisce questo tipo di processo?. Che cosa ci dice la dimensione europea? A questo proposito le esperienze spagnole, in particolare quelle di Barcellona, ci possono fornire indicazioni davvero preziose. Quello che conta è disporre di valide idee progettuali, sapendo dove si vuole andare, evitando di sprecare le opportunità nella prima occasione che capita. E' bensì necessario avere un respiro che guardi lontano e su quello costruire le progettualità e le successive azioni esecutive, che possono concorrere ai finanziamenti europei; non basta non inseguire i finanziamenti europei, come il cane che insegue le quaglie. Chi governa il territorio deve avere chiaro in mente dove si vuole andare; per costruire la collocazione e la localizzazione dei diversi progetti e delle diverse misure. Non bisogna farsi condizionare dalle misure, ma utilizzare le misure. Tutto ciò è possibile se si hanno idee chiare di carattere strategico, mettendo in campo una visione di lungo periodo. Il federalismo, la sussidiarietà spingono, infatti, verso questa nuova direzione.

Non basta mutare gli approcci ma anche gli strumenti. Sino ad oggi siamo stati abituati a declinare il tema della pianificazione in semplice pianificazione, attraverso la quale individuare dove vanno situate le abitazioni, gli insediamenti produttivi. Tutto questo non è più sufficiente, in quanto si sostiene giustamente che il territorio è fatto di cultura, di impresa, di volontariato, di realtà sociali molteplici e complesse, che rendono ricco o meno ricco ovvero competitivo o meno competitivo il territorio. Tutto questo va messo dentro una pianificazione di ampio respiro; la quale non può venire calata dall'alto, essere meramente normativa e vincolistica. Tutto ciò cambia il ruolo della istituzione locale. La quale non dà più " ordini ", mentre deve collaborare ad un ordine. Il ruolo dell'istituzione è quello di essere capace di mettere intorno ad un tavolo una pluralità di soggetti portatori di diversi interessi, per fare convergere le spinte corporative su un impegno strategico condiviso. Cambiano perciò anche le modalità della costruzione della pianificazione, con un approccio che è appunto quello della condivisione degli scenari e delle scelte.

Nel momento in cui l'Amministrazione fa un passo indietro, ne fa uno in avanti, assumendo il diritto di interloquire con gli interessi, che precedentemente venivano rappresentati in modo separato. Le stesse associazioni e soggetti sociali, nel momento in cui si dichiarano disponibili a uscire dal guscio del corporativismo, assumono il diritto di entrare in qualche modo dentro la pianificazione. Si configura così un modo diverso di accostarsi al problema della pianificazione, ma anche di cambiare il significato, la strumentazione della pianificazione, la quale non può essere più soltanto territoriale, ma diventa anche pianificazione che mette assieme diversi fattori di sviluppo, di crescita e di competitività di un territorio.

Il piano strategico non può avere che un profilo lungo, come si è detto, un respiro lungo. Questo significa anche affrontare in modo nuovo uno dei temi sempre controversi e discussi della pianificazione, quello della sua flessibilità.

Lo scenario della pianificazione strategica consente di disporre di strumenti che lavorano in parallelo. Si ha così la certezza normativa dei piani attuativi, dei progetti e delle azioni, che vanno definiti e che i singoli attori realizzeranno, per quanto di loro competenza, con la certezza e con la trasparenza, di cui anch'essi devono dare prova. L'altro vantaggio è quello di un profilo pianificazione di raggio lungo, che consente di far muovere singole azioni e singoli obiettivi, con la necessaria flessibilità. Perché il piano strategico è periodicamente rivisto se non è rigido né inutile. Infatti il piano strategico, in quanto rigido, è del tutto inutile.

In quanto flessibile ed elastico, è invece utile perché consente di governare limitando al massimo gli effetti coercitivi e vincolistici.

Devono cambiare anche le professionalità. C'è quindi anche un grande lavoro per soggetti, come la Lega delle Autonomie, che non si occupano soltanto di formazione, ma anche di attività di consulenza, che si sono occupati dell'orientamento del management interno alla pubblica amministrazione; con la conseguenza che l'efficacia e l'efficienza dell'ente va sempre più ricercata dentro l'ente. Occorrono, quindi, strumenti di pianificazione, strumenti di controllo, strumenti di valutazione delle prestazioni, in modo tale da ottimizzare l'efficacia e l'efficienza interna dell'ente.

Se tutto ciò è vero, molta dell'efficacia di un ente, si gioca fuori dall'ente, nel rapporto con altri enti locali che fanno parte di un contesto locale con interessi affini; serve quindi una managerialità che ha l'interesse a proiettarsi fuori dalla dimensione propria del Comune, acquisendo in specie la capacità di definire progetti che siano in grado di guardare non solo agli enti, ma anche a sollecitare gli interessi dei soggetti privati. Quindi serve un manager in grado di mettere in rete gli interessi e di svilupparli in una visione diversa.

Pertanto c'è una prospettiva di lavoro molto interessante per definire nuove managerialità. Tutto ciò non può venire da un disegno federalista improntato ad un nuovo centralismo non più statale, ma regionale. Tutti i nostri progetti rischierebbero di sciogliersi come neve al sole, nel senso che questa impostazione ha senso ed è efficace nella misura in cui le Regioni facciano solo e veramente legislazione e programmazione. Viceversa, se le Regioni, sciaguratamente, ritenessero di continuare a fare gestione, magari attraverso una linea nazionale, che interpreti il federalismo in questo modo, nel senso dell'accentramento regionale, le prospettive che si stanno profilando rischiano di essere compromesse e comunque diventano molto più deboli e fragili.

DALLA CRISI IL BISOGNO DI CAMBIARE

Giorgio Pagano, Sindaco di La Spezia

Strumenti nuovi per un agire diverso

Illustrerò l'esperienza della sua Città, aggiungendo alcune considerazioni di ordine generale.

Il Comune è giunto alla conclusione della elaborazione del piano strategico e conta di sottoporlo alla sottoscrizione, entro l'anno, di tutti gli attori istituzionali e sociali della Città.

Come è nata a La Spezia questa idea? E' nata, qualche anno fa dalla consapevolezza del bisogno di una città di un vero e proprio cambiamento, di rivoluzionare la propria economia e la propria immagine. Con il proposito di darsi una nuova missione nella competizione con le altre realtà urbane.

La competizione, come diceva Giovannelli, è questione molto importante. Nell'era della globalizzazione, è accentuata la competizione tra le realtà cittadine, in una sfida continua tra comunità. Il governo locale è un agente fondamentale nella conquista di vantaggi competitivi, in questo scenario mondiale globalizzato.

E' molto importante, in questo momento, per le città, darsi strumenti nuovi, un agire diverso, stabilire una vera strategia. Quindi il primo punto di fondo è stato quello di fissare con maggiore consapevolezza la propria missione e i propri obiettivi, una visione del cambiamento della città.

L'altro punto di fondo è quello di operare attraverso una tessitura paziente di reti, alleanze e relazioni. Quindi, una visione condivisa. Un cambiamento da realizzare attraverso soggetti diversi, con modelli di decisione pubblica partecipata. La filosofia del piano strategico è la filosofia che è il contrario del modello decisionistico, populista e plebiscitario. La filosofia del piano strategico è la filosofia di un modello di decisione pubblica fondato su concertazione e di negoziazione; quindi piano della città e non per la città, piano in cui gli attori istituzionali e sociali operano tutti sullo stesso livello. Il Comune stabilisce la regia e fa anche un passo indietro, in quanto è partner assieme a tutti gli altri. Il Comune di La Spezia è partito dalla consapevolezza di una crisi assoluta e strutturale della città e dalla esigenza di ridefinire la missione, il ruolo e gli obiettivi nazionali e internazionali della città. Questa è stata colpita dal processo di de-industrializzazione, come poche altre città italiane, avendo conosciuto crisi occupazionale e crisi demografica, nonché crisi del ruolo stesso della città capoluogo. Per uscire dalla fase più buia, sono stati individuati i cardini di una ripresa possibile per cogliere appieno le opportunità che si sono aperte per consolidare i segnali della ripresa. Ci si è proposti di definire questo nuovo orizzonte della città, secondo obiettivi di medio - lungo termine, fissando mete condivise da attori sociali, istituzioni e cittadini. Quindi, è sorta la necessità non solo del piano strategico ma anche della possibilità di portarlo a realizzazione, alla condizione di rinvenire nella città le risorse indispensabili a questi obiettivi. Si è così intravista non solo la necessità, ma anche la possibilità di portarlo a compimento, in virtù del fatto che la realtà cittadina cominciava a uscire dalla fase più buia, cominciando a credere in questa prospettiva.

Si tratta di una visione che non risponde soltanto ad una mera collezione di desideri; la visione strettamente ancorata a dei progetti fattibili e concreti.

Naturalmente, soltanto se c'è una precisa visione delle prospettive, sono fattibili progetti a breve termine; mentre il contrario non funziona. Infatti, non è possibile avere progetti concreti irrealizzabili, in assenza di uno scenario generale. Anche disponendo soltanto dello scenario, non si riesce a ottenere alcun risultato. In ogni caso, è preliminare a tutto avere una visione del futuro della città.

Il piano strategico è lo strumento per un progetto condiviso, il risultato di un iter articolato e complesso e di interazione tra i diversi soggetti pubblici e privati, di mobilitazione e aggregazione degli interessi, un processo di negoziazione continua e di codecisione.

Un processo autentico e partecipato

A La Spezia si è attivato un processo partecipato vero, individuando le linee di sviluppo e poi progetti specifici. Sono stati chiamati i soggetti decisori e tutte le organizzazioni rappresentative, lavorando in due fasi; si è cominciato a perfezionare una fase di diagnosi, che si è conclusa nel giugno del 2000, con una tre giorni, denominata " verso un piano strategico di La Spezia", in cui si sono cominciati a delineare gli assi strategici del progetto della nuova città. Nei mesi precedenti, dal settembre 1999 al giugno 2000, erano stati attivati quattro fori suddivisi per aree tematiche - economia, ambiente, politiche sociali e culturali - inserendo tutte le associazioni e le istituzioni della società locale. Si è arrivati a questa tre giorni, grazie al lavoro dei quattro fori. Sono state coinvolte, per molti mesi, centinaia di persone in modo continuativo; mentre, in una certa fase, si è stabilito un rapporto con i cittadini, ricorrendo a strumenti e procedure vecchi e nuovi, ricorrendo anche ad assemblee tradizionali dei quartieri che dialogavano con il sindaco, utilizzando anche il sito Internet o il Call Center per stabilire una interlocuzione diretta con i cittadini. Sono state realizzate 6 mila presenze in questi colloqui, un numero tutt'altro che irrilevante, mettendo in atto una comunicazione volta a far pervenire ed emergere pareri e opinioni sui grandi temi di sviluppo o della città. Dopo la tre giorni del giugno 2000, è partita una seconda fase, che si è conclusa nel giugno del 2001. Si è messa in campo una struttura organizzativa volta a stabilire un dialogo continuativo strutturale con la città, attraverso commissioni di lavoro e tavoli di concertazione sui temi dell'industria, del turismo, del porto, della logistica, del capitale umano, degli interventi nel campo sociale, del fare comunità e ambiente. Sono state queste Commissioni lo strumento principale di partecipazione al piano, al quale hanno partecipato tutti gli attori pubblici e privati, le associazioni ed altri; la partecipazione è stata molto buona ed elevata; le Commissioni hanno promosso iniziative pubbliche a conclusione del loro lavoro, mettendo in campo un pacchetto di progetti. Alle commissioni è stato affidato il compito di delineare il progetto complessivo finale, ancorché provvisorio, considerando, come diceva Giovannelli, che il piano strategico costituisce un metodo di progettazione continuativa e che non si esaurisce, di fatto, mai. Si tratta di un metodo di adattamento e di esplorazione continua.

In ogni caso, tutti i soggetti sociali saranno chiamati a sottoscrivere questo documento conclusivo con i relativi allegati e i progetti che sono stati portati a maturazione. In questa fase, si è continuato a lavorare nei quartieri con i cittadini, che vanno continuamente coinvolti, considerando che non è sufficiente dialogare soltanto con le organizzazioni rappresentative degli interessi, essendo necessario stabilire anche un rapporto con il

cittadino qualunque. In questa fase si è avuta questa significativa apertura all'esterno, insieme alle città di Trento e Pesaro, stabilendo una prima messa in rete con le altre città; c'è da auspicare ora la possibilità di estendere il collegamento con le altre città, per mettere a frutto questo tipo di esperienza. Un rapporto molto positivo si è stabilito anche con il Comune di Torino.

La questione più importante è, certamente, il modello di governo del territorio, anche se ciascuna esperienza risponde a criteri propri non direttamente assimilabili a quelli di altre realtà. Il metodo tuttavia deve essere consimile, quello di rendere partecipato e corresponsabile l'insieme del contesto sociale; indispensabile e' comunque far comprendere che si tratta di un metodo serio che si vuole praticare per il coinvolgimento effettivo della gente nei processi decisionali. Altrimenti è chiaro che il metodo non è in grado di poter funzionare. In ogni caso, il Comune deve avere la capacità di collaborare assieme a tutti gli altri soggetti, dimostrandola concretamente con i comportamenti conseguenti. Certamente non è facile diventare i responsabili primari delle decisioni e, ad un tempo, porsi sullo stesso piano, in qualche modo paritario, con gli interlocutori sociali. Per esempio le sette commissioni di lavoro, di cui più sopra si è fatto cenno, sono state presiedute e coordinate da esponenti diretti della società civile; si pensi che, ad esempio, le riunioni non venivano tenute nella sede del Comune, per dare il senso che le decisioni venivano assunte con la massima libertà, dove l'Amministrazione comunale costituisce appunto uno dei soggetti paritari accanto agli altri espressi dalla società civile.

Si è svolto pertanto un processo autentico e partecipato.

Per quanto riguarda i contenuti, con l'esaurimento della fase monoculturale dello sviluppo, prevalentemente industriale, si è conclusa una idea monocorde dell'economia locale e si è aperto il passaggio ad una idea capace di investire su una pluralità di vocazioni. Non solo quindi l'industria e le nuove tecnologie, ma anche il porto, il turismo, la cultura e i servizi moderni. Questo passaggio è stato molto importante, in quanto La Spezia è stata storicamente la città dell'industria, della difesa, delle armi e così via; mentre oggi questi elementi e fattori produttivi costituiscono una serie importante dello sviluppo cittadino; ora, si punta molto sulla cosiddetta " riscoperta del mare ", un tema certamente molto difficile, ma che rappresenterà un punto importante del piano strategico, soprattutto se su di esso confluirà un ampio consenso. Si tenga conto che la riscoperta del mare significa mettere assieme lo sviluppo del porto commerciale e del porto turistico. E non sarà semplice. Entro ottobre deve essere approvato il piano regolatore del porto. Si potrà varare definitivamente il piano strategico non appena si sarà conseguito il consenso di tutti su tutte queste prospettive.

D'altronde la nostra città si affaccia sul Mediterraneo, il quale sta assumendo una nuova centralità nel mondo, come forse non ha mai avuto dal momento della scoperta dell'America. Tanti segnali lo confermano. Non soltanto la ripresa dei commerci, ma anche la ripresa dei traffici turistici.

Ormai sembra che il baricentro dell'Europa si sposti verso la cintura del sole, che spazia da Barcellona al Tirreno e all'Adriatico; da ciò la nuova importanza che, nello stesso contesto europeo, vengono ad assumere questi porti che interscambiano in maniera sempre più ampia con il bacino mediterraneo. Per queste ragioni il cuore del piano strategico è il porto con le nuove funzioni che si aggiungono a quelle più tradizionali degli scambi commerciali.

Economia sociale, formazione, ambiente

Le altre parole chiave sono: economia sociale, formazione e ambiente. E' molto importante avere un piano che non sia soltanto il piano urbanistico e il piano economico. Lo stesso piano urbanistico deve essere coerente con questa filosofia, restando aperto al parco progetti che il piano strategico offre alle nuove opportunità di crescita della città. Il Comune ha perciò messo assieme il piano urbanistico, il piano sociale e, il piano formativo; molto importante è stato l'impegno sui beni pubblici, la solidarietà, la riforma dello stato sociale, con l'ambizione di diventare una città pilota per i servizi agli anziani, attraverso un piano dell'economia sociale sottoscritto da tutti i soggetti, con una svolta che è stata importantissima. Si è capito che davvero l'economia associativa, l'economia del terzo settore, è determinante per porre le condizioni di un nuovo più efficiente modello di crescita della realtà urbana. L'importanza dell'economia sociale costituisce uno degli approdi più significativi del lavoro condotto in città nel corso degli ultimi mesi. Si è compreso che l'economia sociale costituisce un pezzo importante dell'economia stessa cittadina; si è capito che i servizi alla persona si possono realizzare in maniera efficiente se, accanto al mercato, esiste, ben organizzato e vitale, il terzo settore. Non soltanto, quindi, flessibilità dei servizi e loro personalizzazione-che costituisce una condizione indispensabile per garantire soddisfazione a chi lavora in questi settori ad alta umanizzazione-ma anche grande rilievo è riservato alla formazione. Grazie al piano strategico, la città oggi ha realizzato una sede universitaria, attraverso intese di stretta collaborazione. Altro aspetto di grande importanza è l'ambiente, un settore decisivo di intervento in una città, come La Spezia, che venendo da una intensa esperienza di sviluppo industriale, aveva sempre conosciuto problemi di particolare difficoltà sotto il profilo dell'equilibrio e della sostenibilità ambientale.

Altra questione di fondo è rappresentata dalla rigenerazione ambientale, che costituisce l'aspetto più visibile ed evidente del suo cambiamento. Il primo risultato è stato l'eliminazione delle macchine dal centro cittadino. Successivamente si è intervenuti con la rigenerazione urbana, che tuttavia è stata conseguente alla rigenerazione ambientale.

Anche in una città, come la nostra, che non aveva avuto una significativa storia e tradizione culturale, la cultura è diventata un fattore importante, stimolato proprio dal processo di elaborazione del piano strategico. Si pensi che ad esempio alcuni musei hanno avuto oltre trentamila visitatori, grazie anche ad alcune donazioni straordinarie. D'altronde occorre rendersi conto che una città è in grado di attrarre interessi esterni soltanto se dispone di un suo ben preciso e qualificato profilo culturale e artistico.

Non si può pensare di attrarre interessi esterni con l'industria e con il porto. Carattere prioritario bisogna dare necessariamente all'arte e alla cultura. Questo è un punto chiave della nostra visione della città.

Ci sono ancora certamente i problemi aperti. La questione del mare e' decisiva; abbiamo trovato la via per raggiungere la massima unità d'intenti nella città intorno alla utilizzazione di una grande risorsa. Entro l'anno contiamo di portare a termine questa fase di perfezionamento del piano strategico, attraverso la firma di partenariato da parte di tutti. Firma che significa condivisione della revisione d'assieme delle strategie di crescita, ma che comporta anche l'assunzione diretta di responsabilità. Queste devono essere non solo della amministrazione e delle istituzioni, ma anche dei soggetti privati; anche ad essi spetta investire adeguate risorse.

RETE DI COOPERAZIONE E CAPITALE RELAZIONALE

Roberto Camagni, Docente di Economia Urbana Politecnico di Milano

Il piano nasce da una responsabilità collettiva

Svilupperà considerazioni tratte da esperienze operative e da esperienze a carattere scientifico, tenendo presenti anche realizzazioni a livello europeo ed extra europeo - come quelle di Portland, di Lione, di Barcellona - dalle quali sono venuti importanti stimoli alla riflessione per poter avviare anche in Italia metodologie e comportamenti adeguati. Dopo aver ascoltato testimonianze molto interessanti, intende soffermarsi soprattutto su alcune condizioni che possono favorire risultati di successo in questo tipo di iniziative.

E' già stato detto che si tratta di un piano della città, non di un piano per la città, che comporta una larga partecipazione di soggetti organizzati, certamente assieme alla loro Amministrazione, per darsi una visione, quindi un futuro. Sappiamo che i piani urbanistici, che si fondano su dati riguardanti il passato, molto raramente hanno avuto una visione condivisa del futuro della città. Nel piano e nelle modalità della sua progettazione si rinviene la cultura propria della città, nonché i limiti di questa cultura. L'avvio della gestione del piano è elemento fortissimo per creare la cultura della cooperazione all'interno della città; anche questo è importante.

Torino. Si pensava di agire all'interno di una città che storicamente si sentiva un po' "sonnacchiosa", un po' "segregata", mentre si è manifestata una formidabile domanda di partecipazione, come si è verificato anche a La Spezia. Dal momento che la città intendeva investire la sua creatività e la sua progettualità, si sono venute a formare naturalmente delle élites più forti espresse dall'associazionismo, che danno un tono più accentuato al piano strategico. Il piano rappresenta il "capitale relazionale", è la costruzione di una rete di cooperazione interna al territorio urbano o metropolitano, attraverso gli strumenti del partenariato. Tutto ciò è preordinato a creare un valore aggiunto che è dato dalla sinergia, dalla certezza che i progetti partono in modo non separato, ma in modo coerente, in modo da rafforzarsi l'un l'altro in termini anche di economicità.

Il piano strategico è un piano che mira alla responsabilizzazione collettiva. Su questo bisogna essere molto chiari, perché è un piano della città; non si tratta però di un piano in cui la città "chiacchiera" e poi si limita ad un elenco di richieste per realizzarla. Il metodo è esattamente il contrario, in quanto comporta un patto con il quale ogni attore si assume le proprie responsabilità. Tra gli attori ci sono non soltanto le associazioni, ma anche le singole imprese che adottano, propongono, costruiscono specifici progetti, dando vita ad un portafoglio finale di progetti che costituisce la sostanza del piano. Questo è un elemento importante che ci dice come il piano non sia soltanto uno strumento per orientare le risorse del Comuni e la prassi amministrativa. Ciò che conta è che accanto alle risorse pubbliche, vi sia la consapevolezza della necessità di un più largo coinvolgimento di risorse private. Occorre trovare i "giusti progetti"; se ne giustifichi l'economicità e la valenza collettiva, pensando anche alle linee di intervento previste dalle

leggi, nonché alle grandi società operative dello Stato e delle Regioni. In Italia, lo sappiamo, non mancano le risorse finanziarie, ma soprattutto i buoni progetti e i buoni metodi per giustificare buoni progetti.

Attraverso questo metodo di tipo sinergico e cooperativo, si può coprire abbastanza facilmente forse il 90% delle decisioni che fanno crescere le città. Rimane un 10% di decisioni che sono a somma zero. Queste sono le grandezze suggerite dall'esperienza. Spesso si sopravvaluta la difficoltà nel reperimento delle risorse, supponendo che vi sia un meccanismo secondo il quale alla fine prevalgono sempre gli interessi più forti. Ad un'analisi più attenta, in effetti, le vere difficoltà non sono queste; quando si entra nel vivo delle realtà territoriali, si possono mettere in movimento alcuni meccanismi positivi, mobilitando anche interessi di carattere patrimoniale, facendo sì che, attraverso un ruolo di guida dell'amministrazione e del sindaco, i giochi a somma zero diventino realizzazioni. Occorre tener presente che si tratta di un processo che non può essere irrigidito in un modello rigido prefigurato a priori. Quando, l'anno scorso, ci si è posti a livello nazionale il problema di sostenere i piani strategici, si precisò che non era opportuno prevedere norme specifiche, mentre era ed è necessario aprire un serio dibattito sull'argomento.

Si era parlato a lungo della necessità di rivedere la legislazione urbanistica. Oggi quello che conta è avviare concrete e specifiche sperimentazioni e stabilire un confronto tra esse, alimentando in tal modo le riflessioni di pianificazione strategica.

Le condizioni del successo

Quali sono le condizioni di successo? Occorre in primo luogo una attitudine se non propriamente cooperativa, quanto meno non conflittuale. Se qualcuno partecipa al piano, non deve pensare di avere la verità in tasca, mentre tutti gli altri attori aspettano le sue indicazioni non discutibili. Proprio questo tipo di metodo sarebbe del tutto sbagliato.

Naturalmente su questo terreno si gioca tutta l'abilità politica del leader del processo, che sia il Comune oppure la Provincia. Inoltre l'avvio del piano non deve avvenire in sordina; tenendo presente che forse è più importante il momento dell'avvio che non quello della conclusione.

Ci deve essere alla base un atto di fiducia verso la organizzazione collettiva. La fase di avvio è momento importantissimo, quella in cui si decide la composizione delle commissioni di lavoro, si individuano gli obiettivi e i percorsi necessari per formulare i progetti, in quanto ci si trova ormai di fronte alla prova esplicita e pubblica di intraprendere un processo cooperativo, non conflittuale.

La seconda condizione è che vi sia una visione di area vasta. Nelle nostre città le relazioni a carattere economico e sociale non sono pre-delimitate all'interno dei confini comunali; l'anche se questo crea dei problemi. Fondamentali sono la regolazione organizzativa da parte della pubblica amministrazione e il ruolo della leadership politica. I francesi insistono prevalentemente sulla capacità strategica del sindaco, anche se il tipo di piano strategico da loro avviato si presenti oggi piuttosto superato, in quanto sembra eccessiva e fuori dalla realtà una visione imposta dall'alto attraverso la pressoché esclusiva indicazione di orientamenti da parte del sindaco. Viceversa il ruolo di leadership deve essere esercitato nella fase iniziale, nella acquisizione della fiducia di tutti i partner urbani, nel far crescere la credibilità, sia della Amministrazione, sia di tutti i soggetti partecipanti; ma anche nella capacità di distribuire le responsabilità, naturalmente assumendosi le proprie.

Si tengano, infine, presenti, i problemi che si incontrano di giorno in giorno che riguardano sostanzialmente tre aspetti. Il primo concerne il collegamento tra piano urbanistico e piano strategico, che è un problema forte e aperto. Al di là degli aspetti di " patriottismo " di struttura (come quello degli uffici di urbanistica che vogliono trattenere alcune competenze), vi sono questioni nuove che " piovono " sulla attività urbanistica, in quanto vi sono delle responsabilità tecniche che devono comunque essere assunte dai tecnici dell'urbanistica. Su questo intreccio si è incappato, alcune volte, in una sorta di *impasse*, che però può essere risolta di volta in volta con interventi del sindaco oppure mettendo in secondo piano una volta il piano strategico, una volta il piano urbanistico. Si pensi che qualche volta si usa il piano strategico per non fare più piani urbanistici; questo costituisce un grave errore da evitare. Si tenga presente il caso milanese. In alcuni casi, ci si limita a prevedere un documento-direttore, sul quale ci si mette d'accordo. D'altra parte sarebbe un errore anche abbandonare il piano strategico nel momento in cui si trova dentro i problemi delle technicalità urbanistiche.

Il rapporto tra il Centro e la periferia

Questo è un passaggio molto importante, in quanto l'esperienza dimostra come tutti i processi di sviluppo che si sono realizzati nel passato nella città, hanno usato in qualche modo il territorio. Si pensi che anche i distretti, conseguendo risultati di successo, hanno saputo fare un uso del territorio, generando interazioni con lo stesso. Questo insieme di fenomeni e di relazioni ora deve essere acquisito all'interno di una visione e di un piano strategico, tenendo sempre ben presente che il territorio costituisce un elemento essenziale per il benessere collettivo sia per la competitività.

Altro problema è rappresentato dal rapporto tra centro e periferia, tra Comune centrale e Comuni di cintura. Anche qui, l'obiettivo deve essere molto chiaro fin dall'inizio. Occorre comunque una apertura e una considerazione dei problemi verso l'area vasta, senza illuderci di poter risolvere, in un colpo solo, questo delicato rapporto. Anche nelle migliori esperienze, si è proceduto per gradi. Si pensi al caso dei tre piani strategici della città di Lione, dove si è già giunti al terzo piano strategico e dove il rapporto tra il Comune centrale e i Comuni periferici si è andato rafforzando dal primo al secondo, al terzo piano strategico. Il contenuto prevalente del primo piano era orientato prevalentemente alla competitività dell'area, con alcuni progetti che erano necessariamente localizzati nel centro della città; il secondo piano si è incentrato sulla qualità territoriale, con una attenzione maggiore verso le zone periferiche, nonostante che i maggiori investimenti siano stati destinati, ad esempio, alla maggiore illuminazione della città centrale; il terzo piano strategico, invece, si è basato tutto sulla concertazione insistendo fortemente sulla valorizzazione di tutti gli elementi di cultura, di professionalità e delle qualità stesse dei territori e delle collettività insediate nella periferia.

Dal punto di vista politico il piano strategico deve essere in grado di coinvolgere tutte le componenti, anche quelle di opposizione, in quanto tutte le forze politiche si devono riconoscere in tutta la città, che, indipendentemente dalla sua colorazione politica, deve sentirsi impegnata e consenziente in una unica visione dello sviluppo. Poi le singole amministrazioni daranno la loro autonoma interpretazione applicativa di quella visione unitaria concordata, nonché le diverse priorità nella realizzazione dei singoli progetti. Ma, come dimostra l'esperienza di Lione, la visione è di tutti, è una visione realmente collettiva.

LE RETI DI CITTA' IN EUROPA

Paolo Perulli, Consulente del Comune di Pesaro

La pluralità degli interessi coinvolti

Presenta gli esiti di una ricerca sulle reti di città in Europa, ricerca, non ancora pubblicata, che è stata realizzata da un gruppo di ricercatori della Associazione *Forma Urbis*, la quale riunisce alcune Fondazioni, che si occupano della qualità del governo locale e cercano di sostenere con strumenti di conoscenza le città italiane al centro della riflessione odierna.

L'obiettivo della ricerca è quello di verificare come le città europee, in una fase in parte nuova, cercano di organizzare reti costituite dalle città stesse.

Si parla di una fase in parte nuova, in quanto, come sappiamo, l'Europa ha alle proprie spalle una storia di reti, che oggi si tende a valorizzare e a migliorare. In particolare, abbiamo rivolto uno sguardo ad un fenomeno emergente nel corso degli ultimi dieci anni, in cui si sono moltiplicate le forme di organizzazione di reti. Si ha l'impressione che stia emergendo una forma interessante di *governance*, in una fase di competizione, in cui le città stanno ricercando anche momenti di cooperazione. Ciò manifesta l'intento di superare, almeno per alcuni versi, la dipendenza della città da politiche che passano per il centro nazionale, tentando di dialogare con la dimensione europea. Ciò nonostante non esiste una politica europea delle città, mentre esistono una serie di politiche delle città, a vario livello. Oggi si cerca di dialogare sul tema delle reti di città, sia attraverso forme di coordinamento orizzontale sia attraverso le opportunità che si offrono alla Unione europea di implementare questi modelli di relazioni. Va pertanto sottolineata la duplicità delle implicazioni con cui oggi il fenomeno delle reti di città si pone in Europa.

Sono state censite circa 55 reti di città in Europa, che sono nate quasi tutte negli anni '90; si tratta perciò di un fenomeno recente. Le reti sono composte da città, ma anche da altre entità territoriali e istituzionali, che non sono propriamente città. Si tratta di forme organizzative ibride, che oltre alle città, comprendono altre forme di governo del territorio, come le Province e le Regioni, ma anche associazioni di interessi che operano a scala territoriale.

Già questo aspetto del coinvolgimento di una pluralità di interessi, esprime una caratteristica essenziale della pianificazione strategica, in cui i soggetti pubblici e privati formano situazioni di partenariato, dando vita ad accordi.

E' possibile disegnare una mappa europea delle reti di città? Su quale asse si sono formate queste reti di città? La ricerca ha tentato di vedere se si sono formate prevalentemente sui due assi di cui la letteratura si è sempre occupata, cioè l'asse forte e centrale, **la blu banana (?) o la symbal mediterranea (?)**

Ed è interessante che le reti di città non si addensino in modo esclusivo o prevalente su questi due assi; sembrano invece essere molto più trasversali.

Forse in questo c'è un fattore di riequilibrio territoriale, c'è un elemento dinamico particolarmente interessante.

Quali sono le città che entrano in rete, che promuovono reti attraverso forme di attrazione, di imitazione, salendo a bordo di reti già esistenti o creandone nuove? Non le grandi città, le quali probabilmente sono così forti e così influenti da non avvertire il bisogno di entrare in rete. Quindi città come Londra, Milano o Roma non sono presenti in queste reti. Sono presenti soprattutto le capitali regionali europee. Il fenomeno emergente che è stato studiato negli ultimi 15 anni riguarda città come Barcellona, Birmingham, Bruxelles, Anversa, Brema e poi città medie. In Italia, le città più presenti nelle reti sono Torino, Bologna, Venezia e poi una serie di altre città. Sono città che scelgono di partecipare, in parte perché sono città specializzate, entrando appunto in reti di specializzazione. Genova ad esempio, è presente in tutte le reti che si occupano di attività portuali e marittime. Sempre in Italia, è interessante il fatto che si tratta di città prevalentemente del centro nord, - mentre il mezzogiorno è presente soltanto con le città di maggiore dimensione, Palermo, Napoli, Catania, ma non con le città.

Che tipo di reti sono e perché agiscono queste reti di città? Sono reti "lunghe", non sono reti locali, in quanto sono reti transterritoriali. Questo è un elemento di grande interesse, perché è così le città entrano in una logica di alleanza, in una fase in cui il locale e la de-territorializzazione giocano insieme. Sono quindi reti lunghe, sono reti debolmente connesse, non sono cioè reti coese, ma sono reti a legami deboli, sono reti funzionali, vale a dire reti che si specializzano su funzioni, come possono essere la cultura, l'economia, la logistica. Nelle città medie, alcune reti hanno una soglia minima. Ad esempio, la soglia sta sopra o sotto i 250 mila abitanti. Non dispongono, per lo più, di atti costitutivi "pesanti"; queste città danno vita a reti molto flessibili, anche dal punto di vista della loro costituzione e del loro funzionamento. Non creano apparati burocratici nuovi, utilizzano le strutture esistenti delle città. Non sono reti "altruistiche", in quanto spesso stanno in rete per la tutela dei loro specifici interessi. In questo caso, sono reti tendenzialmente orientate a produrre beni di club, non a produrre beni pubblici. Quasi tutte le reti, che sono state poste ad analisi, producono beni per i propri membri. Quindi sono soggetti di cooperazione tra attori che sono interessati a finalità specifiche. Questo va sottolineato anche per evitare immagini troppo retoriche. Soltanto in via subordinata, vi può essere la finalità di produrre beni pubblici. Nella produzione di beni di club, è interessante verificare come si tratti di reti specializzate. In quali ambiti di materie intervengono queste reti specializzate? In testa c'è sempre la priorità della tutela di interessi locali e di sviluppo locale, anche se si deve disaggregare e specificare questo concetto di "sviluppo locale".

Dopo lo sviluppo locale, il fattore principale è certamente la cultura locale, che è percepita come bene di club.

La terza grande questione riguarda i trasporti. E' certamente presto per dire se, con la comparsa di queste reti di città, nasca un nuovo attore collettivo. Non c'è dubbio che sta intervenendo qualche cosa di nuovo nelle politiche pubbliche delle città. L'idea di produrre beni che possono essere utili a delle alleanze e delle cooperazioni tra le città costituisce un fatto che mette in discussione molte visioni tradizionali, in cui le politiche sono prevalentemente politiche *top down*, con attori che possono essere lo Stato nazionale o anche la stessa Unione europea. Si entra in una traiettoria nuova, tutta da esplorare, tenendo presente che disponiamo di indici e segnali ancora deboli, non sufficientemente significativi, che meritano di essere ancora indagati.

Per concludere, l'esperienza suggerisce di mettere in rete città italiane che stanno facendo piani strategici, per offrire ad esse elementi di conoscenza ma anche per creare tessuti di relazioni, non basate necessariamente sulla prossimità fisica e territoriale; ma su altri interessi a produrre beni di club all'interno delle città, impegnate a realizzare piani strategici, utilizzando la messa in rete con altre città. Aprendo sempre una parte del piano a questo tema, che è fortemente connesso con il tema della pianificazione strategica. E con l'altra faccia della rete esterna della città, che sta ormai entrando anch'essa in una fase di pianificazione strategica.

L'ESPERIENZA METROPOLITANA DI TORINO

Paolo Verri, Direttore del Progetto di pianificazione strategica di Torino

Gli effetti conseguenti alla sottoscrizione dei patti

Considera questa una straordinaria occasione di esperienza culturale e professionale. Come spesso capita quando si assumono e si esercitano responsabilità a carattere operativo, si è sospinti dalla tentazione di dedicare il massimo impegno nel risolvere le questioni di carattere contingente, senza riuscire, per periodi prolungati, di un anno o di due anni, ad acquisire nuove conoscenze. Quando si presenta una occasione di confronto, l'adesione nasce non tanto dall'esigenza di riferire le proprie esperienze quanto di ascoltare le esperienze degli altri, anche per poterle condividere.

L'ultimo intervento di Perulli sulla costruzione di reti con piano strategico e l'intervento del sindaco di La Spezia, mettono in evidenza l'importanza di questi confronti cooperativi e sistematici, analoghi a quelli che si sono potuti stabilire con la realtà di Varese, ovvero con quelli di Trento, e avviato modelli più consimili alla nostra esperienza. Sicuramente si tratta di un insieme di esperienze e di confronti destinati a produrre effetti e frutti molto positivi, anche in vista di una maggiore efficacia nella fase della stessa operatività.

L'intervento quindi riguarda le realizzazioni che si sono potute produrre a Torino. Roberto Camagni oggi ha già in qualche modo introdotto il senso della nostra esperienza.

Peraltro dichiara di non essere un esperto in questo settore, provenendo dalla professionalità non direttamente finalizzata al campo della pianificazione territoriale e strategica, né di studio delle reti, né di studio delle politiche di sviluppo del territorio. Precisa altresì di non essere un politico, né uno prestato dalla politica alla organizzazione territoriale. È stato invece un organizzatore e, avendo lavorato nel settore della organizzazione culturale e avendo diretto l'associazione italiana editori, ritiene di essere un esperto di associazionismo quindi delle le esigenze che diversi soggetti esprimono. A ciò si aggiunge la passione civica, motivazione necessaria per partecipare alla pianificazione strategica; un fattore fondamentale che consente di mettersi in gioco.

In questa sede, i modelli prospettati cominciano ad essere chiari e in parte condivisi. Se si prendessero in considerazione soltanto le modellizzazioni, si potrebbero forse riprodurre, quasi a fotocopia, le esperienze delle diverse città, secondo i criteri e le tipologie con cui si affrontano i patti connessi con la pianificazione strategica.

L'aspetto forse più interessante è quello di verificare che cosa succede successivamente alla sottoscrizione dei patti. Diventa interessante verificare quali siano i problemi conseguenti alla sottoscrizione dei patti. Nella realtà di Torino, si sono affacciate alcune questioni.

Il piano strategico di Torino si era dato una missione generale, congiuntamente ad alcuni obiettivi e metodi, nonché l'individuazione di un ruolo nel contesto internazionale. Il piano strategico, a Torino, si definisce infatti Internazionale, che costituisce un aggettivo "pesante", che continua a incidere pesantemente sulla attività della associazione. E' vero che ci si è impegnati per attribuire un nuovo valore nella geografia europea alla nostra città. In verità si sta operando non soltanto per valorizzarne il profilo internazionale, ma soprattutto per puntare sul massimo di coesione tra i soggetti che lavorano sul territorio.

L'obiettivo era quello di promuovere la città e soprattutto l'area metropolitana dal punto di vista economico e sociale. Sotto questo profilo le ricadute sono molto serie, in qualche misura quello che ci riferiva precedentemente il Sindaco di La Spezia. Il loro piano strategico costituisce una dimensione più completa, in quanto ha saputo mettere in gioco valori più complessivi. Viceversa, a Torino, l'orientamento è stato indirizzato verso obiettivi più specifici; ciò ha consentito alcuni vantaggi concreti immediati, in particolare per alcuni gruppi, mentre oggi tutto ciò pone alcuni problemi che si sta cercando di mettere con chiarezza sul tavolo del confronto.

Il metodo seguito è quello già annunciato da Camagni di avviare processi fondati sulla collaborazione e sulla coesione tra pubblico e privato.

Una cosa importante è che questo piano strategico è stato attivato nel momento in cui la città si era già data nuovi strumenti, come nuove agenzie per lo sviluppo. La prima agenzia era ITP (Investimenti Torino Piemonte), la prima agenzia italiana per il territorio e "Turismo Torino", che poi ha figliato una seconda agenzia, il Convention Bureaux, strutture che puntavano a portare sul nostro territorio attori internazionali di tipo diverso, come imprese nelle grandi aree, da riqualificare a seguito del superamento delle strutture di tipo fordista oppure convention operators per quanto riguarda la visibilità di una città, che aveva un cuore ed una tradizione di musei, che per decenni non era stata in alcun modo valorizzata.

Affiancato da questo lavoro, su mandato del sindaco Castellani, è stato costituito un forum dai principali attori socio economici della città. Questi hanno a loro volta fatto scaturire un comitato scientifico internazionale, nonché un comitato di coordinamento, dove erano presenti molti soggetti privati e alcuni importanti soggetti pubblici, e poi gruppi di lavoro, all'interno dei quali hanno partecipato più di mille 500 persone.

Gli obiettivi della partecipazione erano appunto quelli di conseguire una coesione comune e la definizione delle strategie dei programmi. Le tempistiche sono state un po' più ravvicinate nella prima fase, rispetto a quello che riferiva il sindaco di La Spezia. In pochi mesi, soltanto in quattro mesi, si è fatta una rapida diagnostica, tirando fuori dai cassetti, sotto il coordinamento di Arnaldo Bagnasco, tutte le ricerche che il territorio aveva a disposizione. Non si sono dovute avviare nuove ricerche, mentre si sono messi a frutto tutti i lavori che i diversi docenti e ricercatori avevano prodotto in termini di analisi della realtà sociale ed economica della città.

Subito dopo, nel mese di novembre, è stata fatta una grande presentazione pubblica, di notevole visibilità, del progetto che ha promosso l'impegno di tutta la città intorno alla pianificazione strategica. È stata una prima consultazione dei gruppi di lavoro all'inizio del

1999, poi c'è stata una riformulazione delle proposte strategiche. A quel punto, si è utilizzato questo strumento, dando a tutti possibili linee di intervento attraverso la consultazione; nel maggio del 2000, il piano strategico era praticamente perfezionato. E' succeduto un lungo periodo di stasi, un primo momento di criticità e un momento in cui la leadership del sindaco e i principali attori socio economici sono andati incontro all'errore di non coinvolgere compiutamente il consiglio comunale, come sarebbe stato necessario fin dalla fase iniziale. L'errore probabilmente è stato dovuto alla convinzione di seguire i moduli della politica tradizionale. Successivamente si è recuperato un rapporto con la realtà politica più vasta rappresentata dall'assemblea cittadina, attraverso contatti serrati e dibattiti conseguenti in sede di commissione consiliare, nonché attraverso la pubblicazione e la diffusione del piano strategico. Si è giunti così alla sottoscrizione delle patto che è intervenuta alla fine del febbraio del 2000.

Città del fare e del saper fare

Che cosa contiene il piano? Intanto contiene la visione strategica che è stata riassunta in tre slogan: Torino Metropoli europea, Torino ingegnosa, città del fare e del saper fare, che sa scegliere l'intelligenza del futuro e la qualità della vita. Contiene sei linee strategiche: una dedicata all'integrazione tra l'area metropolitana e il sistema internazionale e delle reti immateriali - dove Torino ha una grande tradizione di intervento, sia come Comune, sia come Provincia, sia come Regione, ma anche come associazioni private - di collettività fisica, infrastrutturale. Da un paio di decenni è aperto il tema della alta velocità e della alta capacità, che costituisce il tema centrale ovviamente nella pianificazione strategica, in considerazione della posizione in cui si trova Torino, collocata logisticamente in un *cul de sac*, rispetto all'Italia, mentre si trova in una centralità relativa rispetto all'Europa. E' una posizione quest'ultima che riguarda l'aeroporto e soprattutto il sistema degli aeroporti, che diventerà in prospettiva uno dei punti di forza; le associazioni stanno studiando una vera e propria pre-progettazione in tal senso.

Le altre linee strategiche sono abbastanza tradizionali, come la prima, della *governance*, della formazione e della ricerca, il tema della cultura dello sviluppo, non fine a se stessa, ma come momento che facilita il turismo e il commercio tradizionale in rapporto alla polarizzazione che sul territorio i centri commerciali hanno provocato, soprattutto nelle prime grandi cinture delle città. E' stato raggiunto anche lo sport, perché in quello stesso momento è stata lanciata anche la candidatura olimpica. Questa sarà certamente un motore straordinario, anche se rischia di essere un imbuto di risorse; rispetto alla pianificazione e allo sviluppo complessivo dell'area, va vissuta necessariamente con la giusta cautela; certamente con orgoglio soprattutto rispetto a quanto i cittadini e la città possono fare, ma anche con una certa preoccupazione nei confronti dei gruppi di potere, che potrebbero tornare ad essere in conflitto, dopo un momento in cui hanno condiviso una visione comune delle grandi opportunità per la città. .

Peraltro ci troviamo in un momento in cui, essendo stata cambiata l'amministrazione, in coerenza con quella precedente, dobbiamo affrontare il tema del rischio del rapporto tra piano strategico e piano territoriale, ponendosi l'esigenza di concertare ulteriormente come andranno messi sul territorio in area metropolitana gli oggetti olimpici e soprattutto con quale utilizzo e con quale qualità nel momento in cui i giochi saranno chiusi, nel febbraio del 2006.

La firma del piano strategico è intervenuta in una data molto emblematica, il 29 febbraio del 2000, è avvenuta nella nuova aula Magna del Politecnico di Torino, luogo di incubazione sia della ricerca che dello sviluppo imprenditoriale, luogo di trasformazione territoriale, perché è stato proprio ratificato due mesi prima il raddoppio del Politecnico, la grande asse di trasformazione della città, mentre l'Aula Magna è stata inaugurata soltanto due giorni prima da Prodi, non appena diventato presidente della Commissione europea.

Vi sono stati quindi tre momenti di simbolicità molto importanti.

Si è cominciato a lavorare per la costituzione della Associazione, di cui ora si dirà, per la presentazione ad un pubblico più allargato, soprattutto ad un pubblico formato da giovani e da studenti, della progettazione strategica compiuta da quei mille 500 soggetti, in rappresentanza di tutta la città. In questo v'è data cogliere una differenza rispetto al documento, oggi distribuito, dalla Amministrazione comunale di La Spezia.

Va detto, per chiarezza, che Torino aveva già precedentemente due agenzie per lo sviluppo, una per l'attrazione delle imprese e per il turismo. Si tenga inoltre presente che Torino aveva un progetto speciale destinato alle periferie, nato prima del piano strategico. Queste agenzie, in parte pubbliche e in parte pubbliche/private, hanno notevolmente agevolato il lavoro del piano; nel contempo, avendo logiche del tutto proprie, necessitano di un raccordo molto forte con il piano. Infatti, è evidente che un discorso sulla qualificazione urbana rischia di avere una forbice molto allargata tra le promesse che si fanno ai cittadini sul territorio e la qualificazione dell'area, sulla quale, l'investimento dei privati può diventare anche meno facile, a meno che non si stabiliscano delle polarità molto accentuate. Si pensi al riguardo a quanto è stato fatto a Milano, alla polarizzazione sulla Bicocca che solo oggi fa intravedere una possibilità di apertura e svincolo, tenendo conto, che quanto a infrastrutturazione e a collegamenti sembra un vero e proprio bubbone. Una vicenda questa che anche noi abbiamo vissuto, quando abbiamo dato sviluppo all'area del Lingotto, senza averla impostata dentro una visione strategica. Non è certo un caso che il Lingotto torni ad essere un soggetto territorialmente fondamentale in occasione delle Olimpiadi e della nuova visione strategica che gli si applica.

Ciò va detto per superare in chiave storica quanto è avvenuto negli anni '90 e di quanto dovrebbe accadere nei primi dieci anni del nuovo secolo.

La Associazione si è costituita nel maggio del 2000 con una fortissima adesione; fin dal primo momento sono stati 90 i soggetti che vi hanno aderito, mentre nello statuto si leggono tre elementi che qualificano il ruolo della Associazione. Questa ha anzitutto il compito di coordinare e di monitorare il piano strategico, di sostenere e verificare l'attuazione e di comunicare ai cittadini le iniziative collegate.

Va ancora ricordato che si è trattato di una attività per la maggior parte di noi di assoluta novità, beneficiando anche del confronto con le esperienze come quelle di Barcellona, dove si è cercato di capire che cosa è l'associazione per il piano strategico. Ma è molto diversa la situazione in una città, che ormai si trova al suo terzo piano strategico; in questa città tutte le élites e i gruppi di interesse ormai hanno acquisito una mentalità strategica. Si tratta di una situazione molto diversa da una città, come la nostra, dove è stato necessario

costruire un nucleo duro e far sì che le strategie comincino a diventare patrimonio culturale comune. A Torino infatti ci si è trovati di fronte ad una associazione che era molto semplice, con alcuni soggetti forti collocati a rete nella città. Peraltro il grosso impatto dell'associazione era stato vissuto nei primi 5/6 anni della sua vita, facendo germogliare responsabilità diffuse. Si è cercato di promuovere una sensibilità e una consapevolezza di disponibilità ad un atteggiamento mentale realmente bipartisan, che costituisce un vero e proprio dovere per chi lavora attorno ad un progetto di questo tipo e di queste importanza.

Soltanto lavorando, si è potuto scoprire che cosa si deve fare nel momento in cui nasce una associazione. Si era deciso di convocare quattro assemblee all'anno, mettendole nella agenda di 90 soci, che oggi sono 116, divise in due momenti, due assemblee plenarie e due strutturate per gruppi di lavoro, rimettendo ogni volta in gioco la responsabilità che i soci debbono assumere. I soci possono essere suddivisi approssimativamente in tre grandi gruppi: Comuni di area metropolitana assieme alla Provincia, tenendo presente che la Regione non è nostro socio, anche se stiamo operando per un protocollo di collaborazione, affinché la Regione utilizzi in maniera corretta il nostro piano strategico, come elemento di " setaccio " per la programmazione regionale.

Non si può peraltro dimenticare che il tema amministrativo e istituzionale riveste un'importanza del tutto particolare per la pianificazione strategica, che deve essere attentamente esaminata e progettata anche in relazione agli strumenti amministrativi e al contesto istituzionale che la devono rendere fattibile ed operante, posto che rappresenta una tematica del tutto centrale per le politiche di sviluppo strategico e dell'area metropolitana. Vi sono poi gli altri soci - come le fondazioni, le associazioni di categoria, le aziende municipalizzate ed una serie di attori privati, anche rilevanti, come la FIAT, la Pininfarina (che costituiscono grandi valori che appartengono alla città)- che rivestono una importanza non meno essenziale. Talvolta si tratta di soggetti, quelli privati, che appaiono distaccati dalla vita quotidiana della città, pur essendo portatori di interessi e di relazioni di rilevanza straordinaria a livello internazionale e mondiale, disponendo di notevoli capacità innovative. Soltanto che hanno deciso di non renderle sempre visibili. Per questo è stato dato al piano il compito di mettere in gioco la visibilità, facendola diventare una necessità anche per questi soggetti così importanti per lo sviluppo della città. Come dicono i greci, alle volte occorre anche un po' di "kairòs" dovendo trovare un momento fortunato e felice per avviare una iniziativa profondamente innovativa come il piano strategico. Oggi ci troviamo in presenza di un sindaco competente, delle élites che hanno voglia di fare e una opportunità complessiva del territorio. Si tratta di elementi storici che non possono essere trascurati.

L'assemblea dei soci è presieduta dal sindaco di Torino, come *primus inter pares*, e si riunisce ogni due mesi, alternando sedute plenarie a sedute articolate per gruppi di lavoro; essendo un ritmo molto impegnativo, questa cadenza del primo anno è stata successivamente ridotta a quattro assemblee annuali.

Esiste un comitato di coordinamento dell'assemblea, composto da nove membri e con il sindaco presidente, affiancato da un vice presidente, ora nella persona dell'ex rettore del Politecnico, c'è un rappresentante dei sindaci dell'area metropolitana per dare una visibilità

molto forte alle progettualità congiunte di tutti i Comuni di prima cintura, c'è un membro della giunta provinciale di Torino, che lavora specificamente sul tema della *governance* e del bilancio economico della associazione, c'è il presidente della Sagat, che si occupa delle infrastrutture, c'è Arnaldo Bagnasco come delegato della Università di Torino sul tema formazione e ricerca, c'è il presidente della Fim Piemonte, che in qualche modo garantisce una rappresentanza di dimensione regionale, in assenza, per ora, della Regione; è un ente strumentale regionale impegnato sui temi delle risorse economiche e dello sviluppo, c'è, per il turismo, la cultura e lo spettacolo, l'assessore competente al Comune di Torino, c'è per la coesione sociale e per la protezione ambientale il presidente della più forte organizzazione operativa del settore della città.

Che cosa stiamo facendo adesso? Anzitutto proseguiamo l'attività, in ragione del fatto che il piano strategico non ha un carattere rigido e definito una volta per tutte, ma richiede un processo dinamico di adattamento e di adeguamento continuo. In particolare, le riunioni periodiche hanno la funzione di verificare ed accertare se le azioni decise e messe in campo procedono con l'impiego delle risorse e secondo i tempi che erano stati prefissati. Anche per verificare se ci sono nuove iniziative. Dalle linee strategiche e dalle 84 azioni concordate e sottoscritte discendono ulteriori azioni che richiedono di essere verificate e che richiedono un lavoro certosino, con dovizia di particolari.

Quando i gruppi di lavoro non bastano per dirimere le questioni che possono insorgere, sono attivati dei tavoli di lavoro specifici, per risolvere problemi aperti. Si promuovono anche seminari e ricerche, garantendo comunque una informazione diffusa ai cittadini. Oggi si sta lavorando su questa serie precisa di gruppi di lavoro per le relazioni internazionali, azioni di immagine della città, qualità architettonica, conferenza metropolitana, formazione e ricerca di eccellenza, valore dei mestieri, sport e olimpiadi.

Questi gruppi di lavoro attivano soluzioni molto precise. Solo per fare un esempio, si pensi che la comunicazione e immagine della città ha messo, all'interno dei soci, in campo una campagna fatta gratuitamente da Armando Testa, promossa da 20 soggetti, ciascuno dei quali ha acquistato pagine di pubblicità che hanno contribuito ad arricchire l'immagine della città a livello nazionale ed internazionale. Si sta costruendo una *mailing list* di tutti i soggetti che indicano quali siano le tipologie di classifiche, al fine di accreditare un'immagine nuova e alternativa rispetto a quella vecchia e standardizzata.

Un lavoro specifico è previsto per il distretto scolastico, con un budget pari a quello del funzionamento della associazione

L'associazione è supportata da uno staff di sei persone, gestisce un bilancio di un miliardo e 200 milioni all'anno, mentre il progetto per il distretto avrà un budget per i primi sei mesi di un miliardo. Questo fatto conferma che il piano strategico è in grado di generare azioni complesse dotate di cospicue risorse.

Si tenga presente infine che il lavoro della associazione è finalizzato agli interessi della collettività e si rivolge anche a beneficio dei soggetti che non sono soci e sottoscrittori del piano, mettendo a disposizione strumenti di utilità generale. Un esempio valga per tutti, la integrazione tra l'aeroporto di Caselle e quelli milanesi. Come si comprende, il nostro lavoro è rivolto quindi ad una comunità allargata, offrendo strumenti non solo alla Regione Piemonte, ma anche alla Regione Lombardia e alla Sea, alle ferrovie dello Stato, anche se non fanno parte della nostra associazione.

Sono stati attivati anche momenti di comunicazione, come la *news letter* che è stata distribuita in occasione di questo seminario. E' a disposizione un sito molto completo e molto efficace. Sono stati fatti una serie di incontri pubblici e integrati da una mostra permanente, che viene utilizzata per spiegare i contenuti e l'andamento del piano strategico.

I TRE PIANI STRATEGICI DI BARCELLONA

Francesc Santacana, Direttore del Piano Strategico di Barcellona

Cogliere le opportunità dai grandi eventi

Dopo aver ascoltato il dibattito, ritiene utile esprimere una riflessione di ordine generale traendola dalla crisi della pianificazione strategica di Barcellona. La sua città funziona normalmente con grandi eventi. Nel 1888 si è svolta a Barcellona la prima Esposizione Universale, che ha permesso alla città interna originaria di estendersi notevolmente. Nel 1929, c'è stata la seconda Esposizione universale, che ha consentito di scoprire una nuova parte della città. Nel 1992, si sono tenuti i Giochi Olimpici, mentre nel 2004 si celebrerà il Foro Universale della Scultura. Si tratta di quattro eventi che sottolineano la necessità di avere una visione più globale, tenendo presente che ogni grande evento costituisce una occasione, in qualche modo un pretesto, per imprimere una trasformazione all'impianto strategico della città.

L'esperienza di pianificazione strategica di Barcellona inizia 14 anni addietro, nel 1987, l'anno successivo alla designazione di Barcellona come Città Olimpica. Da quella data ad oggi, sono stati approvati tre piani strategici, con una metodologia, che oggi, è un riferimento per molte città spagnole, per qualcuna dell'Europa, per molte dell'America latina, dove si è costituita una associazione alla quale aderiscono 51 città di quel continente.

Perché il piano strategico della città di Barcellona ha rappresentato un vero successo? La risposta è che il piano strategico corrisponde ad una necessità non soddisfatta, l'espressione di un modello urbano postindustriale. Questo è da considerare il gran segreto. L'urbanistica tradizionale è nata nel secolo scorso fondandosi sul principio della riforma, dove la funzionalità urbanistica si confonde con la funzionalità territoriale. Ciò ha provocato una serie di disfunzioni, ha provocato la disseminazione sul territorio di una forma indiscriminata, ha generato l'insorgere di marginalità e mancanza di coesione sociale. Questa problematica si è aggravata con l'ingresso nella fase postindustriale, dove la città ritorna ad essere il centro produttivo economico e sociale di tutta la società. Il luogo dove si incontrano tutti i problemi della umanità. La città è il luogo dove esplodono i grandi problemi, come quelli dell'immigrazione e delle marginalità sociali, ma anche dove si manifestano le più grandi opportunità. Ciò significa che la città non corrisponde ad un modello lineare, ma adotta nella prassi un modello sistemico dove si sviluppa un sistema di relazioni complesse.

Le ragioni del successo del modello del piano strategico stanno nella capacità di mettere in relazione persone e soggetti sociali, che sono agenti economici e sociali, in grado di gestire il cambiamento e trasformare la città verso un futuro, che deve essere anzitutto negoziato. Nasce qui il cosiddetto partenariato, non essendo sufficiente il governo della città per assicurare una risposta ai più grandi problemi della convivenza urbana.

Il modello della città europea

Il primo piano di Barcellona è stato un piano esplicativo di come la città è in grado di funzionare; si è trattato di un piano che si era proposto l'obiettivo, in qualche modo limitato, ma, in coincidenza con i Giochi Olimpici, ha assunto contempo il compito di prefigurare il futuro della città, per diventare un piano di una metropoli europea, trasformandola appunto da città spagnola in metropoli europea. Determinanti per questa trasformazione sono stati gli attori economici e sociali, la camera di commercio, il circolo dell'economia, i sindacati, eccetera.. E questi sono stati i creatori di opinione, in quanto hanno amplificato il piano e i suoi obiettivi alla parte restante della città.

Il secondo piano strategico si era diretto ai settori produttivi, sul presupposto che la città è cambiata, ha compiuto uno sforzo in tale direzione ed è diventata una città europea. Di qui la necessità che i settori produttivi intraprendano azioni per cogliere le opportunità che offre la città ed essere presenti nel mercato mondiale.

Il terzo piano, che si sta elaborando in questo momento, è un piano di preparazione dei grandi eventi del 2004. Si tratta di un piano di trasformazione della società e dell'economia di Barcellona, in una società e in una economia del sapere, della conoscenza. Si tratta di una trasformazione molto importante. Il terzo piano strategico affronta alcune finalità decisive. La prima riguarda il progetto strategico della trasformazione della metropolitana di Barcellona - fatto questo non ancora evidente - fondandosi sul principio basilare della multipolarità della Regione metropolitana di Barcellona. Si tenga presente che la Regione metropolitana non è una Regione diffusa, bensì una realtà urbanizzata, fatta di dieci città importanti, che chiedono di mantenere la propria identità. Di qui la necessità di applicare il concetto della rete di città.

Il secondo fine della città è di diventare la città del sapere e della conoscenza, per trasformare l'Università in una grande fabbrica del sapere, affidando ad essa due nuovi obiettivi, uno, di carattere generale, della diffusione della conoscenza e l'altro di partecipare attivamente allo sviluppo della città e del territorio.

Per questo si parla di Parco Scientifico, con l'introduzione di una informazione e conoscenza specifica dei problemi della città.

Ma dopo questi 14 anni, è evidente la crisi del piano, anche se deve essere considerata una crisi positiva. La crisi è intervenuta perché la metodologia che utilizziamo, dopo 14 anni, deve essere cambiata, perché è mutato il contesto nel quale la città si rapporta con l'esterno. Il cambiamento del contesto comporta anche il mutamento del metodo di fare le cose. In questo momento, a Barcellona, ci troviamo in una condizione di riflessione.

Per prima cosa, sono mutati i fattori esterni, che comportano una condizione di incertezza. Tale condizione di incertezza riguarda tutto il nucleo della pianificazione strategica pronto 14 anni addietro, quando non si parlava di incertezze, ma si parlava della possibilità della globalizzazione, con un grado di incertezza molto più limitato. Invece oggi la questione della incertezza si è collocata al centro della nostra discussione che ci propone l'interrogativo se la metodologia che stiamo applicando può essere valida anche in futuro.

In secondo luogo, è cambiata la situazione dell'ambiente.

Nel 1985, il tema dell'ambiente rientrava in una considerazione residuale, in quanto era valutato soltanto sotto il profilo dei costi. Oggi l'ambiente non può essere considerato un costo a posteriori, ma rappresenta una pre-condizione diventando una parte della pianificazione. Allora si collocava alla fine di tutto il procedimento, mentre ora si deve collocare in testa un altro ordine di valutazioni. L'urbanistica territoriale si deve mettere al suo posto. Tutte le manifestazioni strategiche si presentano nel territorio. Quando parliamo, ad esempio, dell'emigrazione, della importanza della multiculturalità, si tratta di affrontare concretamente i problemi delle abitazioni e delle case. Le case peraltro significano territorio.

Pertanto tre sono gli elementi nuovi: incertezza, che significa riflessione sul futuro, ambiente e pianificazione territoriale. Tutti e tre questi temi di fondo devono avere un rapporto stringente, anche se finora potevano sembrare questioni tra loro separate. Da una parte, c'era il pianificatore territoriale, mentre chi determinava le strategie stava nella posizione di una cuspide.

Altre cose sono cambiate, a partire dalla società

Si deve parlare anche di leader produttivi, secondo una espressione data da una rivista francese. Che cosa succede in una impresa quando occorre definire un nuovo progetto? Non si tratta di affidare a una struttura interna la redazione di un progetto, si tratta invece di coinvolgere una pluralità di persone, provenienti da diversificate esperienze, che siano in grado di fornire idee progettuali. Tra queste serve lo specialista in disegno, lo specialista in produzione, lo specialista in marketing e l'antropologo, che sia in grado di dimostrare se il prodotto corrisponde ai bisogni dei consumatori. Occorre pertanto una molteplicità di persone di professionalità differenziate da inserire in un gruppo che sia chiamato alla definizione del progetto. Questa stessa esigenza è presente nei progetti che riguardano la città. Noi, ad esempio, abbiamo nella associazione una rappresentanza semplice, dove ci sono la Camera di commercio, i sindacati dei lavoratori e degli imprenditori, nonché altri soggetti. Che sono i nuovi *states overs* della città. Si vuole così significare che occorre costituire una rete di cittadini e di professionisti specializzati, da inserire e riunire in maniera coordinata. Questo è un problema rilevante che va risolto per la complessità delle competenze che si debbono raccordare.

Un'altra questione riguarda le dimensioni del territorio. Si pensi, nel nostro caso, quando si intende passare dal Comune di Barcellona alla Regione metropolitana, operazione che certamente non è semplice, in quanto la Regione metropolitana non dispone attualmente di un governo metropolitano. In questo caso, il sistema della rappresentanza si deve moltiplicare almeno per 25 soggetti. D'altronde quando si parla di Regione metropolitana non si vuole intendere una finalità in sé, bensì un territorio variabile. Qui cade a proposito il concetto di rete.

Per qualche profilo si deve variare la prospettiva territoriale.

La multiculturalità costituisce un fattore di assoluta novità. A Barcellona il tasso dell'immigrazione è dell'ordine del 5/6%; e dobbiamo pensare ad un tasso invece del 25%, in quanto l'immigrazione è necessaria per garantire il livello della produzione. L'immigrazione costituisce una esigenza di carattere economico, prima ancora di diventare un problema di carattere sociale. Di qui la necessità di introdurre il concetto di multiculturalità per garantire il governo della città.

Un altro problema di base è rappresentato dalla tecnologia, non in senso astratto, bensì sotto il profilo della tecnologia applicata alla soluzione dei problemi della città trattandosi di un problema a medio termine. Perché si comincia a parlare della tecnologia per risolvere i nodi della mobilità, trasformando le consuetudini della vita della città. Una prospettiva è sicura: entro 15/25 anni, le autovetture non saranno in grado di circolare nella città. L'enormità dei problemi che ne deriveranno richiede alla tecnologia una creatività ed una immaginazione straordinaria per ricercare adeguate soluzioni a queste grandi difficoltà per l'organizzazione della vita cittadina.

I processi di formazione e di educazione costituiscono un altro problema di assoluta evidenza per la crescita della città, in quanto condensano il nucleo centrale di tutti i problemi di prospettiva del territorio.

I nuovi imprenditori nascono dal vivo del territorio

I temi qui esposti formano oggetto della nostra riflessione sulla crisi del piano strategico di Barcellona. E non è ancora chiara la via di uscita del piano strategico; certamente si pone oggi l'esigenza di qualificare il piano in termini di maggiore prospettiva, elevando anche il dibattito e la riflessione intorno ai nodi che si stanno presentando. Ciò al fine di rispondere a tutte le domande, tutte le esigenze che si affacciano.

Certamente, va sottolineato che la prospettiva e la riflessione dovranno caratterizzare il nostro maggiore impegno futuro. Sarà necessario assumere il piano strategico come un piano da sottoporre a continua riconsiderazione e revisione, dovendo in ogni caso interessare un numero sempre più elevato di attori. Tenendo presente che i nuovi imprenditori non si trovano nella Camera di commercio, ma nascono nel corpo vivo del territorio. Il problema sarà pertanto quello di attrarre i soggetti più dinamici nel governo del cambiamento della città.

Si tratta, in definitiva, di passare da un piano strategico alla individuazione dei soggetti che sono in grado di pensare strategicamente. Il piano strategico è soltanto uno strumento; lo scopo principale invece è quello di condurre la città verso una riflessione strategica comune sulle grandi questioni che interessano il suo futuro. Naturalmente le risposte devono essere tempestive rispetto alle domande, posto che la situazione di incertezza non consente tempi lunghi e di attesa.

FARE I CONTI CON LE RISORSE DISPONIBILI

Paolo Parrini, Esperto Consiel di politiche di sviluppo locale

Oltre la contrapposizione tra programmazione e liberalizzazione

Il concetto della pianificazione strategica è ormai abbastanza metabolizzato, come emerge dagli interventi precedenti. Nel momento stesso in cui si è fatto ricorso a questo concetto, si ne sono messe in evidenza le debolezze e, in particolare, i suoi limiti temporali e quindi la sua utilizzabilità in un determinato arco di tempo. A questo riguardo sono stati posti in evidenza tre elementi.

Il primo elemento è l'interazione tra la pianificazione strategica e la pianificazione territoriale. Il secondo è quello della integrazione tra la pianificazione strategica e la sua capacità di trasformarsi in programmi operativi, in progetti attuabili. Il terzo elemento, sottinteso, in maniera non esplicita, da tutti gli interventi, chiama in causa il significato profondo della pianificazione strategica, che rimanda alla identità del territorio.

Questo intervento e il successivo di Arlotti si riferiscono principalmente ai primi due elementi qui indicati. Ovvero come da una pianificazione strategica si passa ad una programmazione territoriale, stabilendo momenti di dialogo tra le due strumentazioni e come da questo rapporto si possa ottenere una pianificazione operativa. Anzi si può dire di più: come dialogare con la programmazione operativa.

Gli oratori precedenti, nessuno, tranne chi rappresentava la situazione di Torino, hanno parlato di programmazione. In effetti, oggi, parlare di pianificazione strategica e non dialogare con gli strumenti di programmazione pluriennale è assolutamente impossibile. Peraltro, in qualche modo, si deve fare sempre i conti con le risorse finanziarie e quindi con la capacità di una area competitiva di interpretare, in maniera creativa, scelte della programmazione anche di dimensioni superiori a quelle realizzate in un limitato ambito territoriale; pervenendo in tal modo alla definizione di una strategia più grande dell'area stessa.

Il secondo elemento è rappresentato dal fatto che il mondo europeo, liberatosi in una certa misura dal dibattito antagonistico tra pianificazione e liberalizzazione – approdo che, come sappiamo, ha richiesto una “digestione” molto prolungata - in realtà, soprattutto in questi anni, sta riscoprendo l'efficacia di un modello di programmazione fondato effettivamente, come ha messo in evidenza l'ultimo intervento, sul pensare strategico diffuso e sulla compartecipazione liberistica alle decisioni e alle scelte strategiche.

Ci si potrebbe riferire alla teoria dei costi transazionali, ovvero alla teoria dei contratti per comprendere come la strada della programmazione sia sicuramente la strada più economica di quanto non lo sia quella della pianificazione strategica, soprattutto se si svolge in tempi non geologici, bensì in condizioni temporali reali.

Se si vuole parlare di situazioni reali, non accademiche, di fronte a molte esperienze europee, si assumano riferimenti concreti di programmazione, con la possibilità di incidere effettivamente sulla accumulazione delle risorse e sulle scelte. In questo senso, si è caratterizzato lo spazio economico italiano in questo momento, quantomeno negli ultimi

dieci anni, dalla costruzione effettiva del potere dell'autonomia territoriale. Questa è da collegare a quel fenomeno generale europeo della progressiva acquisizione dei poteri locali, connessi a loro volta a processi di organizzazione istituzionale anche di ultra europei. L'altro elemento, per l'Italia, è rappresentato dalla costruzione di un quadro normativo, funzionale e programmatico, anche di risorse, che pongono al centro la capacità del territorio di auto governarsi; il che non significa mettersi assieme e chiedere aiuto, significa invece essere capaci di censire le proprie risorse sulla base di una direzione strategica - che non è ancora un piano strategico - per individuare le fattibilità e, sulla base di queste, individuare le coerenze.

In questo senso, la esperienza acquisita e l'operatività diretta - cioè lo "sporcarsi le mani" - ci ha insegnato che, alle volte, i piani strategici non dipendono dalla capacità di compiere scelte di fondo, ma sono legate alla incapacità di affrontare le scelte di fondo. Alcune città medie italiane, che oggi si stanno misurando con queste scelte, si trovano di fronte a questo dilemma.

Nell'esperienza operativa realizzata con la Provincia di Rimini, si è partiti dall'idea di trasformare una opportunità, data dal piano di coordinamento territoriale, che era nato sulla base di una pianificazione, in una opportunità di marketing territoriale. Lavorando su questa prospettiva, in qualche modo, si è ritornati indietro, affrontando nuovamente il tema di come si faceva programmazione, tenendo conto che al centro, anche culturalmente, mancava un " sistema " locale. In quel momento ci si trovava di fronte alla presa di coscienza della centralità del sistema locale.

V'è un altro elemento, quello della concertazione locale, che è, sempre di più, collaborazione leaderistica, in funzione di progetti condivisi; tutto ciò è qualcosa di diverso da quel modello di società organizzata, come lo era effettivamente qualche anno fa, in alcune rappresentanze istituzionali, che consentiva di legittimare le politiche di programmazione; oggi non è più così. Oggi, l'insieme delle risorse, che non sono più collegate ad un unico soggetto, in ragione della incidenza del fattore tempo nelle politiche di spesa - a livello europeo, si chiama "disimpegno automatico" – accende la necessità di disporre di un sistema di obiettivi condivisi, che nel caso considerato fortunatamente c'era, nonché l'esigenza di attivare contemporaneamente due ordini di fonti di risorse, esterne ed interne. Si tenga conto che la necessità non è soltanto quantitativa ma anche di legittimazione all'interno di un contesto più ampio di pianificazione strategica. Il tema posto dalla dottor Verri di Torino è veramente un tema centrale: non è possibile pensare una programmazione regionale senza dialogare con il piano strategico dell'area metropolitana.

Perché parliamo di programmazione? Perché la programmazione è l'atto attuativo attraverso il quale si istituzionalizzano le scelte, si definiscono le funzioni del bilancio pubblico e privato, in considerazione anche della partecipazione dei privati. Lo schema logico in cui si colloca questo progetto è la definizione del contesto locale, del complesso delle risorse disponibili. Normalmente oggi si comincia a parlare di documento di programmazione economica finanziaria locale, comprendendovi, in realtà, il complesso delle risorse locali disponibili. Su questa base, una concertazione istituzionale e sociale, può portare effettivamente alla attuazione di un programma operativo, che deve però essere coerente con uno schema, all'interno del quale si va a collocare, con un riferimento ad una scala temporale di medio termine.

Quale è il programma operativo all'interno del quale ci si colloca? La risposta verrà data dal dottor Arlotti.

IL PIANO TERRITORIALE DELLA PROVINCIA DI RIMINI

Giancarlo Arlotti, Responsabile della Pianificazione urbanistica della Provincia di Rimini

Il dialogo con i programmi comunali

Il piano territoriale provinciale di Rimini è iniziato nella primavera del 1997, appena costituita la Provincia. È stato ultimato in due anni e mezzo, è stato approvato dalla Regione Emilia Romagna nel giugno del 1999; si trova perciò da due anni e mezzo in fase di attuazione. Si tratta di un piano territoriale costruito sulla base della legge 142 del 1990. In tale tipologia, il piano svolge almeno due ruoli: un ruolo giuridico, istituzionale quale elemento di riferimento della pianificazione comunale, e un ruolo di individuazione di azioni strategiche, proprie della dimensione provinciale che devono essere attuate. È importante parlare di dimensione provinciale, anche se in termini di dimensione demografica, l'intera Provincia di Rimini corrisponde soltanto ad un quartiere della città di Barcellona, pur rappresentando un "quartiere" caratterizzato dalla necessarie interrelazioni tra organismi istituzionali che devono ricercare tra loro la concertazione.

Nella fase attuativa, il piano territoriale della Provincia di Rimini punta infatti decisamente sulla concertazione tra tutti gli attori pubblici o privati; quindi il risvolto strategico è ben presente. In particolare nella realizzazione del progetto delle aree PAN, di protezione ambientale e naturalistica, che costituiscono l'ordito fondamentale ambientale del piano, la concertazione si è concretizzata con successo, attraverso la partecipazione di tutti i Comuni, la Comunità montana, la Provincia di Forlì - Cesena, le associazioni ambientali e culturali, dando vita ad una segreteria tecnica e ad un comitato politico, che hanno attivamente collaborato alla elaborazione dei progetti delle aree PAN, che saranno presentati fra qualche giorno.

La metodologia messa a punto, in occasione della presentazione delle aree PAN, è attualmente applicata a un'altra grande azione progettuale del piano, che riguarda la riorganizzazione del sistema delle attività produttive, con la costituzione dei due parchi di vallata e del sistema delle piattaforme logistiche.

(Viene proiettato il film illustrativo del piano di coordinamento della Provincia di Rimini e delle sue metodologie)

Il piano è stato costruito con gli attori, sia istituzionali che privati, portatori di interessi e di progetti, chiaramente finalizzati alla formazione delle scelte. È altresì un piano direttore; ciò comporta che la sua efficacia si concretizza con l'obbligo del recepimento delle direttive in esso contenute, di pianificazione generale e settoriale. È altresì un piano organico, che valuta, appunto in maniera organica, contemporaneamente tutte le componenti della compagine provinciale, dal sistema economico alla mobilità, ma soprattutto costituisce una visione di insieme per i progetti settoriali.

L'obiettivo fondamentale del piano è sintetizzato nella costruzione del sistema territoriale provinciale, dotato di qualità sotto il profilo sociale, economico ed ambientale. Le idee guida del piano si organizzano attorno ad alcuni temi fondamentali: valorizzazione diffusa dell'ambiente, in condizioni di fruibilità sociale, riordino della sistemazione insediativa

provinciale, riorganizzazione ed efficienza dei sistemi funzionali e delle sedi e delle attività, riorganizzazione della mobilità.

La struttura del piano territoriale è articolata su quattro sistemi: economico sociale, ambientale, insediativo, relazionale. Per ciascun sistema, il piano individua le strategie principali, dalle quali discendono specifici schemi di azione. In particolare si identificano le seguenti strategie: per il sistema economico sociale, consolidamento del distretto turistico integrato; per il sistema ambientale, implementazione ecologica provinciale e costruzione delle reti fruibili territoriali; per il sistema insediativo, contenimento della dispersione insediativa e riordino delle sedi e delle reti produttive; per il sistema relazionale, costruzione della struttura logistica provinciale.

Il piano si preoccupa anche della prevenzione dei rischi sul territorio, nonché delle unità di paesaggio, strettamente legate alla normativa agricola, nonché dei beni storici e culturali.

Il piano territoriale provinciale si attua attraverso il programma poliennale di attuazione, al fine di superare la temporaneità delle azioni e di garantire che la priorità delle azioni trovi corrispondenza nel programma poliennale della Provincia.

Inoltre, il programma poliennale di attuazione deve dialogare con i programmi poliennali dei Comuni e con il piano regionale degli interventi, nel presupposto che l'azione congiunta dei vari attori istituzionali possa garantire il raggiungimento degli obiettivi in modo sinergico.

Con il primo programma poliennale di attuazione 1999-2001, sono stati avviati: il riordino della mobilità, relativamente al sistema relazionale; il riordino delle attività produttive per vallata, relativamente al sistema funzionale; il progetto aree PAN, relativamente al sistema ambientale. Le aree PAN sono costituite dai territori fluviali collinari a maggior pregio naturalistico e ambientale in provincia di Rimini. Le aree PAN sono strumenti di promozione e coordinamento di iniziative che provengono dal basso, pensate in un quadro di riferimento comune. Con le aree PAN, la promozione delle iniziative di sviluppo locale trae slancio dalla valorizzazione delle risorse naturali, ambientali, paesaggistiche, intese anche come risorse economiche, capaci di coinvolgere una pluralità di attori e di attivare congiuntamente politiche e strumenti di azione.

Con la firma dell'accordo quadro, che istituisce tali aree, la Provincia, i Comuni e la Comunità montana si impegnano in uno sforzo comune a promuovere la tutela e la valorizzazione ambientale, come opportunità di sviluppo locale a sostegno di un'economia turistica a offerta diversificata. Lo scopo principale dell'accordo quadro è quello di definire una rete di progetti per la fruizione del territorio, rispettosa dei valori ambientali e sviluppare buone pratiche d'uso di salvaguardia e presidio del territorio.

Con queste finalità, la segreteria tecnica approfondisce i temi progettuali e il programma degli interventi, con particolare riferimento alle opportunità di finanziamento, offerte dal panorama nazionale, regionale e soprattutto comunitario, nonché avvalendosi della consulenza di Consiel spa. La programmazione finanziaria è rivolta a forme di finanziamento e alla messa a sistema dei finanziamenti con ottica territoriale. In particolare, sono stati individuati il piano regionale di sviluppo rurale, l'obiettivo 2, il piano di sviluppo locale, il *Ledear Place* e *Interreg*. Della integrazione territoriale tratterà Paolo Parrini, illustrando il progetto *Life*.

L'OFFERTA TURISTICA DI RIMINI

Paolo Parrini, Esperto Consiel di politiche di sviluppo locale

Il futuro ambientale dell'area

Sviluppando il ragionamento intrapreso in questa sede, viene in evidenza la direttrice strategica del piano che interviene sulla riqualificazione di un territorio, dove un distretto turistico, come quello di Rimini, particolarmente forte ma anche particolarmente presente, tende a consumare il suo stesso territorio, le sue singole parti e la sua stessa identità. Da un altro lato, c'è l'opportunità, valorizzando uno specifico strumento tecnico, di porre una alternativa strategica, mettendola in atto. L'unica possibilità di mettere in atto una iniziativa del genere, in tempi accettabili, risiede nel progetto integrato, al quale si perviene mediante l'elemento cardine di questo processo, che risiede nella condivisione della cultura ambientale e della pianificazione territoriale. Sta proprio qui il pensiero strategico, il pensare strategico. Per fare questo, abbiamo progettato un intervento complessivo, insieme ai soggetti del territorio, con il coordinamento di una rete di città, nata sotto un consiglio formato da città per lo sviluppo sostenibile. Lo ha promosso tra l'altro anche la Organizzazione delle Nazioni Unite, ponendo al centro il tema di far partecipare i diversi soggetti alla pianificazione territoriale e gli interventi che prospettino una alternativa reale anche all'immagine di un territorio, oggi in grado di offrire al settore turistico 14 mila posti letto.

Nello stesso tempo, il progetto ha la necessità di utilizzare nuove tecnologie, che sono l'unica arma che riesce, in qualche misura, ad affrontare i tempi e i modi necessari al superamento dei problemi che ci troviamo di fronte.

Si è altresì individuato un progetto, a reti neurali, attraverso il quale costruire un dialogo sociale, fondato su una valutazione per scenari della programmazione territoriale e delle modalità di gestione di questi territori, per permettere la più ampia condivisione delle scelte. Importante è che tutti vedano e partecipino. È stato realizzato, tra l'altro un *video game* delle aree PAN, che permetterà a tutti, dai bambini fino ai decisori, di immaginare il loro modello di gestione del futuro ambientale dell'area.

IL TERRITORIO, FATTORE DI COMPETITIVITA'

Domenico Nevoso, Socio responsabile del territorio del Progetto Rava Consultant

Mutati i paradigmi di riferimento

Con la sua società ha potuto mettere a frutto una serie di esperienze nel campo del marketing territoriale fin dall'inizio degli anni '90, collaborando in particolare con la Provincia di Ravenna, in vista della risistemazione e del riordino dell'area chimica.

Affronterà due questioni in chiave problematica. Il contesto del territorio, sotto la sollecitazione di profondi cambiamenti nel corso di questi ultimi dieci anni, ha mutato i paradigmi di riferimento, dove il modello tradizionale si basava su un approccio di regolamentazione e di pianificazione del territorio; un po' alla volta ci si è trovati a riparlare dello sviluppo, dell'identità e quindi della qualità dello sviluppo, dando evidenza all'esigenza di cambiare le strumentazioni e soprattutto gli atteggiamenti e i comportamenti in ordine al concetto di programmazione del territorio.

Dal punto di vista della amministrazione pubblica e dei soggetti locali e istituzionali, che si sono trovati in qualche modo a cambiare atteggiamento e riferimenti culturali, c'è stato un cambiamento di focalizzazione, transitando da una concezione atemporale ad una concezione che invece si lega ai cicli di sviluppo; questi non sono soltanto di tipo economico ma l'insieme dei cicli che la comunità detta a se stessa, esprimendo nuovi bisogni e nuovi rivolgimenti culturali e sociali. Tutto ciò ci ha costretti a reimpostare gli strumenti della pianificazione. Si è cominciato a parlare di organizzazione del territorio, del nuovo fattore della competitività che, negli anni '90, ha travolto molte realtà locali - basti pensare a processi di delocalizzazione delle iniziative economiche -, dei problemi di riutilizzazione di parti del territorio, che non erano state gestite adeguatamente, di una serie di problemi di crisi. Si tenga conto che, in qualche caso, alcuni territori, prima di altri, erano riusciti a trasformare i momenti di crisi in elementi di opportunità e quindi di sviluppo.

Inoltre insorgono problematicità, che possono essere definite globali e locali, nel momento in cui si accende una relazione di competitività tra territori diversi. L'impresa stessa scopre un'altra dimensione della competitività, non solo connessa con i processi produttivi, con i prodotti e con i mercati, ma anche con il contesto di riferimento in cui essa opera. Questo cambia completamente i punti di riferimento e spiazza completamente il territorio che, fino a quel momento, osservava una logica e un modello di sviluppo, legato prevalentemente all'urbanistica, alla riattribuzione di spazi, trovandosi poi coinvolto nelle problematiche di contenuto economico. Le politiche locali si sono così trovate di fronte alla necessità di individuare i nuovi riferimenti di competitività delle imprese che lavorano sul territorio.

Il territorio è, inoltre, investito dalle conseguenze provocate dai processi di divaricazione e di divergenza. Si tenga presente che siamo collocati in quadro segnato dal processo di unificazione e integrazione comunitaria - si pensi alla moneta unica-, mentre esistono momenti di decentramento locale, che portano ad una divergenza, ad una frammentazione di quelli che sono elementi di contesto territoriale.

Altro fattore da prendere in considerazione, soprattutto quando si parla di Europa, è quello di densità e di dispersione. Oggi non ci sono più periferie da occupare - questo è un

elemento di dispersione - né dal punto di vista produttivo né dal punto di vista urbanistico. Esiste invece un problema di ricomposizione dei fattori conseguenti alle eredità negative legate alla dispersione; nei casi in cui si è utilizzato male il territorio, si rende necessaria una azione di recupero del territorio stesso. Questo porta anche altri problemi, come quello citato dell'immigrazione. Incrociando i fattori densità/dispersione e locale/globale, l'obiettivo della competitività, che comporta anche aspetti di ordine dimensionale e quantitativo, sollecita uno sviluppo di tipo intensivo.

Comunque il sostegno allo sviluppo è un problema reale, soprattutto nei territori più evoluti.

Altra antinomia corre tra complessità e semplificazione. Da un lato, c'è la complessità causata dalla sovrapposizione dei contesti che si vanno ad integrare e interagire, evidenziando esigenze di articolazione. Dall'altro, nascono esigenze di semplificazione; basti pensare alla domanda di *user friendly*. In questo contesto, elemento centrale diventa l'offerta del territorio, come fattore di identificazione e di competitività. Il territorio transita da luogo fisico a sistema territoriale, nel quale, la complessità non è soltanto economica, ma anche culturale, sociale, dei valori, del modo di essere collettivo e dei modelli di vita; il territorio, in definitiva, richiama l'esigenza di una sua capacità di proporsi come condizione e sintesi dell'offerta di competitività al sistema economico e produttivo.

Oggi non si discute più sul fatto che il sistema economico e produttivo sia la condizione indispensabile - il motore necessario - per modellare lo sviluppo che si intende perseguire. A ciò si aggiunga la sostenibilità e la capacità di progettare.

Nei sistemi territoriali economicamente meno evoluti si affaccia il problema prioritario dell'occupazione e quindi della necessità della accumulazione di ricchezze sul territorio. Viceversa nei sistemi più evoluti, il problema è quello di ricomporre questi fattori in una logica che assicuri un giusto tenore di vita dei cittadini, sapendo coniugare le esigenze dello sviluppo di tipo economico con la qualità del vivere associato..

Tutto ciò pone una altra questione, quella della integrazione delle azioni di breve con quelle di medio termine. La condizione di incertezza, che nasce dalla variabilità del contesto, comporta grandi difficoltà. Oggi, ragionando secondo una logica di pianificazione e di infrastrutturazione, si rischia di avere l'infrastruttura pronta quando il contesto produttivo si presenta in termini completamente cambiati. Di qui la necessità di riposizionare il territorio, avendo già investito risorse secondo tempi corrispondenti ad un contesto ormai superato, da qui ancora la necessità di portare i tempi ad una adeguata accelerazione.

Giustamente si parla di pianificazione strategica, anche se è indispensabile che questa sia coniugata nel modo di fare, tenendo ben presenti le problematichità che sono molto forti. Integrazione tra breve termine e medio termine diventa comunque una delle chiavi di volta per intervenire sul territorio.

Un altro elemento importante è quello che conduce alla *governance* del territorio. La *governance* oggi si presenta in termini verticali, stimolando la progettazione e la pianificazione dello sviluppo a livello locale verso un contesto più ampio, regionale e nazionale. Spesso però si trascura la trasversalità delle azioni promosse non soltanto da soggetti diversi ma anche secondo le scadenze e tempi differenziati.

Tutto ciò si traduce in grandi opportunità ma anche in grossi rischi. Viviamo una situazione caratterizzata da un forte decentramento, con una realtà di Comuni segnata da identità demografiche e territoriali estremamente diversificate. E' sempre più evidente la necessità di valutare con estrema attenzione, è il caso di dire " strategica ", sia le opzioni a favore del riconoscimento delle identità e degli elementi di diversificazione, sia l'esigenza di integrare tutti i fattori che compongono in termini reali le possibilità di sviluppo, affinché esso possa essere il più esteso e il più diffuso

La difficoltà maggiore che oggi si incontra, come ci insegna l'ampia esperienza in situazioni territoriali molto diverse, è rappresentata dall'impegno, ripetuto più volte anche in questo incontro, di trasformare la competizione - elemento chiaro e lineare- in realtà cooperativa e di convergenza. Sarà quanto mai opportuno che su questo ultimo aspetto si sviluppi un ulteriore dibattito approfondimento tra istituzioni e operatori.

Concludendo, riferisce sugli esiti e le indicazioni che emergono dalle esperienze concrete realizzate dalla sua società. Anzitutto un dato che rappresenta la somma conclusiva dei diversi interventi realizzati sul territorio sulla base del modello di analisi del potenziale competitivo dei territori, che è una metodologia depositata da Progetto Europa, che si chiama *Eurorating* e che mette insieme tutta una serie di fattori del territorio, aggregati secondo una logica di sistema. Questi sono risultati di sintesi che consentono di vedere le differenze tra la realtà italiana e quella degli altri paesi europei, nonché tra i sistemi più evoluti e quelli meno evoluti.

È stato impostato questo modello di analisi, tenendo conto di altri sei modelli di analisi, con più di 150 indicatori elementari.

Questi contesti hanno una doppia valenza, sia un criterio di rilevazione di tipo statistico, soprattutto con forte implicazione delle analisi di trend, sia con analisi di tipo valoriale. Una delle competenze di Progetto Europa è l'analisi dei territori e dei sistemi, nonché delle popolazioni; tenendo presente che l'elemento di sviluppo oggi è un elemento di volontà, di visione condivisa tra i territori. In questi modelli, c'è una componente rigida rappresentata dalle strumentazioni tecniche, che costituiscono i meccanismi del motore. L'indicazione della direzione verso cui far incamminare lo sviluppo della città è data dai valori collettivi della popolazione.

Ritornando sul tema del *benchmarking* internazionale, si comprende che i nostri territori più evoluti, si veda il caso della Emilia Romagna, secondo la nostra esperienza, si trovano, anche nelle situazioni di eccellenza, in una condizione di ritardo rispetto ai competitori europei. Questo fatto ci dà la misura di quanto lavoro debbano fare i sistemi territoriali per recuperare ritardi in cui oggi si trovano, conquistando capacità di maggiore competitività, sia sui mercati, ma anche nel maggiore tenore di vita delle rispettive popolazioni.

L'altro elemento particolarmente interessante viene dalle analisi condotte su diversi distretti industriali, come quello di Montebelluna e del sistema del Nord Est. Andando a vedere analisi di contesto differenti, si può ricavare una diversa composizione dello sviluppo. Si può iniziare a ragionare sui nuovi modelli di riferimento, ma anche sul modo in cui il territorio è in grado di ridare valore ad alcuni aspetti, rispondendo così in maniera più efficace alle domande e alle aspettative delle comunità. Ad esempio, nel caso della realtà di Reggio Emilia, se la si confronta con quella di Montebelluna, dal punto di vista sociale,

politico e amministrativo, quest'ultima presenta maggiori difficoltà del sistema emiliano. Un dato consimile emergeva anche dall'analisi in accompagnamento del piano territoriale di coordinamento di Ravenna, facendo un'analisi del posizionamento competitivo.

Di fatto in Italia funzionano soltanto i sistemi di incentivazione finanziaria. Il fatto che, in un sistema di sviluppo evoluto, il meccanismo di sostegno sia lasciato soltanto a misure di natura finanziaria allo sviluppo, dimostra la debolezza strutturale dell'offerta di convenienze competitive al territorio, in una logica di infrastrutturazione di servizi e quindi in una logica di competitività per le imprese.

Queste sono alcune delle indicazioni realizzate nel lavoro per Reggio Emilia. Tutto questo è interessante perché, per la prima volta, siamo stati chiamati ad aiutare tre soggetti del territorio che, insieme, hanno cominciato a ragionare interrogandosi sul loro modello di sviluppo, visto sia in un quadro statico, sia in una prospettiva dinamica di "nuovi sogni da realizzare". La prospettiva scaturisce dalla condivisione degli obiettivi di sviluppo tra gli attori del territorio, che sono le visioni condivise da diversi modi di sentire.

Altro fattore di novità risiede in un sistema politico e istituzionale molto evoluto, disponibile a ragionare con una prospettiva strategica, fatto non comune nella realtà italiana. In situazioni, come quella dell'Emilia Romagna, dove il benessere e la ricchezza hanno costruito condizioni di ampia soddisfazione sociale, è stata posta qualche attenzione anche a problemi complessi e del tutto nuovi, come quelli dell'immigrazione, e quindi della compatibilità del sistema locale con culture e soggettività diverse, nonché il problema di come gestire queste stesse diversità, avendo ben presenti i fattori di identità delle popolazioni locali.

Non si può considerare irrilevante anche l'impegno dedicato, in questa realtà, alla ricerca del lascito di valori da consegnare alle nuove generazioni. Non è un impegno da poco. Dove esiste una situazione di crisi evidente, le necessità in qualche modo aiutano ad un impegno di ricerca. Dove invece le situazioni sono evolute e in pieno sviluppo, l'idea di progettare un nuovo sviluppo è avvertita con maggiore difficoltà.

Dall'analisi approfondita delle esigenze del territorio si è giunti alla definizione di progetti operativi, stabilendo una connessione anche attraverso un rapporto orizzontale tra soggetti diversi, che si fanno attori e promotori dello sviluppo locale.

È interessante altresì ritornare sul confronto tra la realtà di Barcellona e quella di Reggio Emilia. In quest'ultima situazione, si può vedere come nella riarticolazione della competitività vi siano elementi distintivi della specificità del territorio, che sono soprattutto il sistema socio politico, ma anche il sistema economico produttivo, che si insedia praticamente tra il modello del Nord Est e il modello lombardo e che comunque ha una sua diversità e una sua forza autonoma e appunto ben caratterizzata.

Un'ulteriore riflessione si può trarre da un lavoro che la società sta realizzando sulle agenzie di sviluppo. Si tratta di strutture che attualmente conoscono una fase di moda, suggerita dalla ricerca di nuove strutture di promozione della crescita economica locale. Il rischio può essere quello di accumulare ulteriori presenze strumentali e organizzative sul territorio che, da una parte, prefigurano una certa complessità, dall'altra, sollevano ulteriori problemi sotto il profilo della gestione soprattutto di carattere tecnico.

I RISULTATI POSITIVI DI UN'AREA INTERNA

Paolo Rosso, Presidente della Comunità montana Val Tiberina

Quando il fondovalle si allea con la montagna

Propone una esperienza di pianificazione strategica in un'area non urbana, bensì in un'area interna dell'Italia, la dorsale appenninica, in un perimetro di area vasta, che raccoglie le zone marginali di quattro regioni, l'Emilia Romagna, la Toscana, le Marche e l'Umbria. Si tratta di un'esperienza partita da cinque anni, che si è concretizzata in un patto territoriale.

E' stato elaborato un modello di sviluppo dell'area, in cui la dorsale montana rappresentava un serio problema, di cui si è cercato invece di evidenziare e valorizzare le risorse e la forza di sviluppo. Il modello che si è concretizzato in un piano di sviluppo del 1997, attraverso la creazione di un grande partenariato tra enti pubblici e privati e di alcuni strumenti di gestione del piano; si è specificato in un programma di azione, che si è realizzato attraverso l'animazione sul territorio, attraverso studi e ricerche e attraverso la raccolta di manifestazioni di interesse, soprattutto puntando sul protagonismo degli attori e locali, istituzionali ed esponenti del sindacato e di grosse imprese.

Da questo piano di azione, nel corso degli ultimi anni, sono scaturiti i tre patti territoriali, corrispondenti a tre progetti. L'iniziativa ha beneficiato dell'inserimento in un programma di azione europea, dove siamo compresenti assieme ad altri 87 patti territoriali europei. Gli strumenti di attuazione di questa progettualità sono stati i finanziamenti, voluti dalle politiche di patto dell'Italia, assieme ad altri progetti innovativi, per i quali le istituzioni locali ricercano i finanziamenti integrativi.

In concreto si è realizzato un patto per l'occupazione con 100 miliardi di finanziamento e lo sviluppo di progetti di impresa, infrastrutturali, del valore di 350 miliardi. Inoltre c'è stato un patto verde per l'agricoltura, con uno sviluppo progettuale di circa 70 miliardi. Questo stesso partenariato ora lavora su un progetto di contenuto sociale.

Gli strumenti operativi sono l'assemblea vasta del partenariato e del suo comitato esecutivo, definito Cabina di regia, uno strumento operativo e gestionale, in quanto si tratta di una area interregionale. C'è una società consortile, alla quale aderiscono 78 soci, nonché l'assemblea degli Enti locali. Accanto a questi strumenti operano gruppi di lavoro specifici.

Questa esperienza dimostra che è possibile promuovere condizioni di sviluppo in un'area non urbana, con caratteristiche di marginalità, costruite in un tessuto abbastanza omogeneo di Comuni medio piccoli di una certa consistenza, insediati in un fondovalle, tra i quali si rinvengono Comuni come Sansepolcro, Gubbio e Spello, assieme a Comuni piccolissimi della montagna. Il nostro piano di sviluppo si propone di creare una sinergia, un collegamento tra le economie del fondovalle, dove esistono centri urbani significativi e

questo tessuto della realtà montana, della collina, dove la popolazione sta progressivamente rarefacendosi e dove devono essere ricercate ipotesi di sviluppo che consentano a queste realtà di vivere. Si tenga conto che i nostri piani vedono ancora nella agricoltura una risorsa, accanto alla individuazione di una risorsa nelle attività turistiche.

Tutto questo si innesta in una realtà istituzionale difficilissima, se si tiene conto che tra gli interlocutori sono interessate ben quattro Regioni, con un sistema istituzionale molto compreso, laddove anche le organizzazioni della rappresentanza degli interessi sono molto numerose. Pertanto il governo di questo nuovo progetto deve tener conto di una situazione istituzionale estremamente complicata. Anche se l'esperienza dimostra che malgrado tale complessità, un piano di così vasta integrazione diventa un obiettivo concretamente possibile. Si tratta probabilmente di un modello che può essere utilizzato in situazioni consimili.

Queste aree, che possiamo anche giudicare non deboli, scontavano il fatto di essere politicamente molto deboli. Una esperienza di questo genere costruisce un partenariato, mettendo una pluralità di Enti locali a progettare congiuntamente un disegno di sviluppo che coinvolge l'interesse di tutte le comunità, dando nello stesso tempo forza a tutti gli attori locali, sollecitando a unire le professionalità e le diverse risorse, attirando i saperi locali in un progetto comune.

Questo sistema locale di area vasta presenta una fragilità locale particolarmente accentuata. La rete dei servizi, la qualità della vita, nella fascia di Comuni più piccoli, costituisce un fattore dello sviluppo. Nelle nostre montagne, nelle nostre colline sono state ritrovate risorse di notevole qualità, come nel caso degli allevamenti, del valore del paesaggio, del turismo interno della dorsale appenninica. Se però non si riesce a rendere vivibili queste realtà, si rischia di rendere irreversibile la fuga dei giovani, che provoca la desertificazione di tutte le piccole comunità, provocando uno squilibrio di notevole gravità. Per questo, il nostro terzo patto territoriale, che non ha raggiunto una sua normazione a livello nazionale come i primi due, ma che ci ha portato a intraprendere la sperimentazione di costruzione di un patto per il sociale. Il precedente partenariato, che era rappresentato dalle istituzioni, dalle banche, dalla società consortile di gestione, è stato ulteriormente allargato, includendo anche la Comunità montana di Rimini, aggregando alcune parti del territorio che erano rimaste fuori.

Per mantenere la qualità di questo modello e delle sue possibilità di sviluppo, non deve mancare il " carburante " necessario a rimettere in circuito le risorse del territorio, che non sono soltanto rappresentate dal turismo. Ciò significa che, una grande attenzione verso lo stato sociale locale, rappresenta un valore davvero strategico.

Anche in realtà rurali, può essere perciò possibile tentare di introdurre, tenendo presenti tutte le differenze di specificità, logiche da progettazione strategica. Questa è l'indicazione che, ci sembra, venga dalla esperienza specifica, dove tutti gli attori istituzionali e sociali hanno potuto toccare, con mano, risultati sicuramente positivi.

COALIZIONI CHE FUNZIONANO

Guido Borelli, Direttore di Master sul Management urbano a Milano

Un surplus di potere decisionale

Il dibattito sin qui svolto può consentire la definizione di un campo di pensiero. Possiamo azzardare uno slogan: la pianificazione strategica rappresenta un'arte di costruire le coalizioni, che funzionano e che soprattutto hanno lo scopo di produrre un determinato sviluppo urbano.

Da qualsiasi punto di vista affrontiamo il tema della pianificazione strategica, ciò che conta è che la pianificazione sia di tipo strategico, alla condizione che siano presenti attori strategici e disponibili ad agire secondo logiche strategiche nella pianificazione.

La pianificazione strategica è uno strumento regolativo di una certa *governance* urbana.

Costruire una coalizione è certo operazione molto importante nella pianificazione strategica, perché, in primo luogo, fornisce un *surplus* di potere decisionale, rispetto ai meccanismi decisionali tradizionali. Data una certa interazione strategica tra attori, interazione riconosciuta, partecipata, efficiente ed effettiva, non c'è dubbio che essa generi un positivo *surplus* decisionale. Tutto ciò dovrebbe favorire il raggiungimento degli obiettivi.

La pianificazione strategica rappresenta l'attuazione del doppio binario del partenariato, perché sia il pubblico che il privato, in una ottica di sviluppo locale, hanno necessità l'uno dall'altro. Sicuramente il governo locale ha bisogno del supporto della *business community* per implementare le proprie politiche. Viceversa, se queste politiche non hanno il consenso delle élites, del " regime urbano in carica ", non sono in grado di essere attuate per altri aspetti e, la *business community* ha bisogno, per favorire i propri interessi, di intrattenere relazioni con il settore pubblico; relazioni che non sempre sono facili da costruire e da sviluppare. E' evidente che esiste una forma di cooperazione obbligata per produrre dello sviluppo; tuttavia questa cooperazione deve essere costruita. Bisogna pensare la pianificazione strategica come un contenitore molto vasto, molto problematico e molto variegato, ma soprattutto come un'arte per costruire coalizioni.

Peraltro le Pubbliche Amministrazioni hanno a disposizione strumenti molto deboli per realizzare politiche tra loro coordinate. Sotto questo profilo la pianificazione strategica rappresenta sicuramente uno strumento utile per promuovere coalizioni informali, quelle che, nella letteratura del *planning*, si definiscono modelli di cooperazione ciclica, in cui tutte le componenti di un sistema territoriale cooperano per il raggiungimento di obiettivi di interesse comune.

Peraltro, diventa difficile pensare che il conflitto sia migliore della cooperazione. E' evidente che accordi di qualunque tipo possono produrre risultati migliori di quanto non sia in grado una situazione di conflitto manifesto o latente, che invece può provocare condizioni di paralisi dello sviluppo urbano.

Cosa serve principalmente a una Pubblica Amministrazione nel produrre sistemi efficaci di pianificazione strategica, che siano in grado di funzionare? Anzitutto l'attitudine a costruire delle reti di relazioni; nelle coalizioni infatti, per dare continuità ai rapporti della cooperazione, occorre che si stabiliscano dei veri e propri *network*, che siano in grado di mantenere un legame tra i diversi attori. Anzitutto fare ricerca, raccogliere informazioni importanti, costruire la coalizione, come si è detto, nonché costruire e diffondere una immagine iniziale, come si è deciso a Torino, capace di simboleggiare le strategie di azione. La costruzione di un'immagine, che cominci a circolare, è importante per dare l'idea, a livello urbano o a livello ultracomunale, di una pianificazione strategica. L'esperienza di Torino ci dice che il piano, in quella situazione, è stato costruito contemporaneamente all'immagine del piano stesso.

Un moltiplicatore del consenso

Far circolare un'immagine del piano fin dal momento iniziale consente di adattare le questioni tecniche molto specifiche a richieste più generali da parte di eventuali oppositori. Inoltre, dimostra l'esistenza di una coalizione e può anche moltiplicare il consenso; il piano così diventerà un " moltiplicatore del consenso ".

Un'immagine iniziale della pianificazione strategica, che venga diffusa, ha la capacità di mantenere, di rafforzare e allargare la coalizione, lungo tutto il processo di formazione dello stesso piano, durante tutte le sue fasi di implementazione.

Si può, infatti, sostenere che il piano strategico sia il luogo della implementazione, spinto da un documento ma anche da pratiche che si costruiscono e che si aggiornano di continuo, a mano a mano che il contesto si evolve attraverso pratiche attuative.

Molte di queste attività di *networking*, che avvengono all'interno della pianificazione strategica, sono pratiche comunicative. Molto del lavoro che viene fatto all'interno della pianificazione strategica non ha contenuti tecnici, o meglio meramente tecnici, né soltanto politici; esiste invece un " cappello " più largo che riguarda l'iniziativa della comunicazione. Infatti, un piano strategico può essere efficace se considera adeguatamente questo aspetto. Comunicare significa stabilire comunque dei limiti, dire chiaramente dove verranno trovate le risorse, definire i problemi. Comunicare significa nient'altro che costruire una soluzione condivisa di problemi, ma anche avere un bagaglio più ampio di alternative. Significa anche dichiarare da che parte si sta, determinando così anche un campo di azione. Significa inoltre che la coalizione, attraverso la comunicazione, può essere legittimata. Siccome comunicare comporta una operazione un po' particolare, mentre pianificazione strategica significa sostanzialmente avere a che fare con un insieme di pratiche, che si distinguono dalle pratiche che vengono tradizionalmente utilizzate all'interno di una pubblica amministrazione, mentre bisogna rendersi conto che neanche i modelli tradizionali di azienda non sono utilizzabili in forme di pianificazione strategica. Occorre quindi aprirsi alla considerazione di nuove questioni.

Tra queste la più importante è che la città costituisce qualche cosa di molto più complesso di un'impresa, un luogo attraverso il quale interviene la riproduzione sociale, culturale ed economica.

Merita di essere sottolineata l'attitudine richiamata da Paolo Verri a costruire un *network*, che, nel caso della Città di Torino, è stata la condizione necessaria per avviare e far decollare la pianificazione strategica nel capoluogo piemontese.

Se si dovesse dare una definizione di che cos'è Torino Internazionale, dovremmo dire che sostanzialmente è un *network* molto complesso, molto organizzato e molto efficiente, secondo un modello ben lontano rispetto a quelli in uso tradizionalmente nella pubblica amministrazione ma anche nelle imprese.

Questi *network* devono promuovere e rafforzare l'immagine della coalizione, facendo in modo che essa sia percepita come competente, trasparente e affidabile.

Occorre comunicare un sistema di obiettivi condivisibili, credibili e autorevoli. Se la pianificazione strategica è il luogo di una visione che si ricostruisce nel tempo, allora è necessario comunicarla. A questo scopo, è indispensabile creare team misti. Il comune di Torino, ad esempio, si è organizzato attraverso gruppi di lavoro misti, che si caratterizzano appunto per capacità organizzative.

Mentre a Barcellona sono giunti alla terza generazione dei piani strategici, in Italia siamo, in alcuni casi, alla terza generazione dei piani urbanistici, mentre, per quanto riguarda i piani strategici, siamo appena alla prima generazione.

Durante tutti i dibattiti sulla pianificazione strategica gli esempi più significativi sono rappresentati dal caso del comune di Barcellona e da quello del comune di Torino, che vengono posti a confronto.

Si dovrebbe dar vita ad un sistema di *benchmarking* interno sulla pianificazione strategica, in particolare dal punto di vista della sua organizzazione, in quanto finora le nostre conoscenze sulla pianificazione strategica sono limitate ai casi noti in circolazione; mentre molte sono le città che si stanno dotando di un piano strategico. Manca anche una adeguata informazione sui modelli "fai da te" - detto non in termini riduttivi, bensì in termini positivi - che esistono nel nostro paese.

Manca un *benchmarking* sullo stato dell'arte della pianificazione strategica, dal punto di vista della organizzazione e del suo funzionamento. Disponiamo di moltissime riflessioni di alto profilo - i relatori di oggi ci hanno offerto indicazioni di notevole qualità - mentre sono ancora insufficienti studi e ricerche che ci dicano come la pianificazione strategica viene prodotta.

Il grande regista cinematografico Orson Welles diceva "a me non interessano i film, a me interessa fare film". C'è perciò da augurarsi che, all'interno di un pensiero di crescita della pianificazione strategica, l'aspetto organizzativo e quello logistico, vengano presi adeguatamente in considerazione.