

PERCHE' I COMUNI DEBBONO FARE LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA (di Oriano Giovanelli)

Avevamo appena finito di prendere coscienza della crisi della tradizionale grande industria, privata o pubblica che fosse (in Italia ricordarsi che c'è stata una grande impresa pubblica che ha svolto un ruolo centrale nella crescita del paese, è sempre un esercizio importante), del modello di relazioni sociali e di welfare ad essa connesso, della parallela crisi dello Stato centralista e nazionale, dell'impatto sul territorio che questo modello aveva prodotto con i conseguenti tentativi più o meno riusciti di darsi strumenti pianificatori per governarli, delle relazioni fra questo modello di impresa e le istituzioni locali; avevamo parallelamente tessuto le lodi dei distretti produttivi della loro flessibilità, della loro velocità di adattamento, dell'innovazione di processo e di prodotto di cui sono stati capaci, del loro radicamento/simbiosi con il territorio, del modello del tutto diverso, rispetto a quello messo in atto dalla grande industria, di relazioni con le istituzioni prevalentemente regionali e locali, dell'indiretta conferma che da essi veniva ad un nuovo modello di Repubblica, federalista, solidale, sussidiaria, del diverso impatto sociale e territoriale da essi prodotto; ed ecco che la globalizzazione ci spiazzava, ci mostra il suo volto vero, non del tutto previsto, fulmineo: essa non è una trionfale cavalcata dell'occidente che uniforma il mondo a sua immagine e somiglianza, lo sottomette alle sue imprese, alla sua cultura, alle sue regole. La globalizzazione non dà il risultato che la ceramica italiana conquista il mondo, che tutti comprino made in Italy, che il modello economico liberista viene osannato dalle folle plaudenti dei paesi più poveri come un anelito di libertà, che la democrazia diventa facilmente il riferimento planetario di un'idea più avanzata di diritti e di cittadinanza.

Il risultato è da noi, in questa parte del mondo occidentale, una realtà con minori certezze; e una delle più importanti che si è persa è proprio quella di uno sviluppo economico, sociale e civile che si muove, pur fra alti e bassi, sempre in avanti, sempre in crescita di benessere, reddito, opportunità.

Lo si legge nella crisi del modello di welfare, nelle sacche di povertà che sembrano inassorbibili nelle nostre opulenti città, nella stagnazione economica in cui versano grandi paesi europei, nella sempre più diffusa difficoltà per i giovani provenienti da classi sociali più povere di scalare verso classi sociali più elevate. Lo si legge anche nell'indebitamento patologico degli USA, nella seria difficoltà di distretti produttivi consolidati e fortissimi e parallelamente lo si legge, nell'altra parte del mondo, nella

contraddizione drammatica fra l'arretramento delle aspettative di vita in numerosi paesi africani e i ritmi di crescita record che da anni segnano la vita di paesi dove sono concentrati miliardi di abitanti del nostro pianeta ma che fino ad oggi avevamo percepito solo come potenziali enormi mercati e non come competitori sui nostri prodotti.

Gli effetti di questa situazione sono destinati ad essere davvero profondi nei nostri territori. Lì dove viviamo, dove cerchiamo di fare un progetto di vita, dove lavoriamo, ci formiamo.

In questo contesto non è forzato richiamare i responsabili istituzionali, i soggetti sociali, la classe dirigente diffusa di un territorio alla possibile realtà che anche un territorio fino a ieri ricco, dinamico, forte socialmente e culturalmente, può repentinamente entrare in crisi e fallire.

Di solito associamo l'idea di fallimento al crollo di una azienda, di una società di capitali, ma dobbiamo entrare nell'ordine di idee di un "fallimento" possibile che può coinvolgere un territorio, non nel senso del crollo, ma nel senso di una perdita, anche lenta ma inesorabile, di dinamismo, di capacità competitiva, di capacità di trovare in se stessi, all'interno dei confini conosciuti, una risposta alle proprie difficoltà, con conseguenze economiche, sociali, culturali molto rilevanti e dolorose. Non è certo la prima volta che nella storia delle città e dei territori questo accade (risorse idriche, risorse minerarie, pascoli, vie di comunicazione hanno segnato la fortuna o le avversità di territori e città) la novità sta nella brusca acquisizione della consapevolezza che il sistema industriale non ci ha messo al riparo del tutto da questi fenomeni, nella velocità dei fenomeni, nella loro origine che può essere molto remota dal territorio in questione.

E' una grande nuova realtà che le classi dirigenti debbono affrontare, per essere all'altezza del compito loro richiesto qui e ora.

In questo scenario cambia il ruolo delle istituzioni in funzione delle politiche di sviluppo, cambia la nozione stessa di classe dirigente di un territorio e soprattutto debbono cambiare le politiche che si mettono in campo.

Se in presenza di una grande industria, quella chimica nel sud o quella metalmeccanica e tessile nel centro nord, il ruolo delle istituzioni locali nel territorio è stato quello di assecondarne lo sviluppo, consapevoli che contrapporvisi era per lo più sbagliato ma soprattutto impossibile perché si trattava di un modello di imprese direttamente legato alle politiche dello Stato centrale e poco condizionabile dal Comune, cercando di ottimizzarne le ricadute occupazionali e sociali e limitarne i

danni dovuti all'invasione sul territorio, sull'ambiente e sulla politica locale; se in presenza di distretti produttivi le istituzioni locali si sono esaltate positivamente nel curare la coesione sociale, i servizi che consentissero all'azienda piccola e piccolissima, di solito a conduzione familiare, di radicarsi in un contesto favorevole, pagando comunque un prezzo in termini di antropizzazione del territorio e inquinamento; nel nuovo scenario, quello della globalizzazione, il Comune è chiamato ad allargare l'orizzonte, ad occuparsi della nascita di un sistema istituzionale funzionale alla centralità, non più dell'impresa o del distretto di imprese, ma del sistema territoriale.

Si tratta di favorire la nascita di una classe dirigente del territorio che sia allargata e consapevole del suo ruolo nuovo; di fare in modo che si rafforzi l'idea di una competitività economica del territorio che poggia non su un settore produttivo, e tanto meno su una impresa, ma sulla diversificazione delle attività e dei prodotti; di sviluppare una visione di medio termine capace di valorizzare le virtù di un territorio e minimizzarne i punti deboli; di fare in modo che la qualità sociale di un territorio o la sua vivacità e qualità culturale sia vissuta da tutti come un valore che attraversa il vivere, il produrre e il consumare; di mettere in campo tutte le risorse pubbliche e private di cui un territorio dispone e orientarle verso obiettivi coerenti e condivisi; di realizzare concretamente progetti che abbiano un respiro strategico.

Ecco cos'è la pianificazione strategica: riuscire a darsi un metodo affinché tutto ciò accada nella misura massima possibile.

Uscire da un'idea e da una modalità di governo che non significa abbandonare l'obiettivo della pianificazione in nome di un lasciar fare brutale e controproducente, ma superare un modello di piani calati dalle istituzioni alla società, per favorire con un dialogo innovativo e strutturato con gli attori sociali la nascita di piani che definiscano la missione possibile di un territorio nel medio periodo, la declinino in azioni e progetti possibili, condivisi fin dalle premesse, individuino le risorse che il territorio può mettere in campo o può attrarre per la loro realizzazione, favoriscano il superamento dell'approccio settoriale e corporativo cui siamo abituati da parte degli attori sociali nei confronti delle istituzioni locali e da parte di queste la loro presunzione di autosufficienza che spesso si trasforma in un'impotente auto referenzialità.

Questo nuovo approccio ai problemi e alle opportunità di un territorio viene spesso sintetizzato con il concetto: fare sistema.

Concetto giustissimo, ma talmente abusato, da diventare spesso un espediente verbale, che nasconde invece pratiche politiche e progettuali tradizionali.

Fare sistema comporta un cambiamento piuttosto radicale del modo di essere e di pensare dei soggetti che dovrebbero concorrere al sistema stesso. A ben vedere sono invece molto limitati i casi in cui ciò effettivamente accade. Proviamo a darci dei riferimenti per capire cosa serve davvero per fare sistema.

In primo luogo servono istituzioni locali che assumano la centralità del territorio come riferimento del loro lavoro. Significa cioè analizzare dal basso, oggettivamente, la realtà territoriale più omogenea e governabile possibile, in cui si collocano le dinamiche dello sviluppo. Va da sé che raramente ciò coincide in tutto con la dimensione comunale, spesso nemmeno con quella provinciale e regionale.

In secondo luogo occorre che la cultura professionale che si esprime all'interno della pubblica amministrazione locale sviluppi un approccio meno rivolto alla gestione e più rivolto alla programmazione, alla tessitura di relazioni esterne alla pubblica amministrazione stessa.

In terzo luogo la politica che si esprime nelle istituzioni locali deve riconoscere il valore aggiunto che può venire al governo locale dalle classi dirigenti dei diversi soggetti sociali, delle associazioni imprenditoriali, delle autonomie funzionali, come l'università, le camere di commercio, le fondazioni, e favorire percorsi che associno, in modo strutturato, continuo e trasparente, questi soggetti all'elaborazione di una visione strategica del futuro di un territorio, favorendone l'uscita da una dimensione separata e corporativa. Si tratta di qualcosa di significativamente diverso dal dialogo sociale che virtuosamente in molti casi si è sviluppato in passato.

In quarto luogo le istituzioni locali debbono saper dimostrare coerentemente che gli strumenti pianificatori e normativi propri di un Comune, a cui certo non può rinunciare, si muovono dentro lo scenario, le azioni e i progetti costruiti in modo condiviso.

In quinto luogo occorre assumere davvero i fenomeni della globalizzazione come una realtà che oltre a cambiare significativamente anche le più piccole realtà, con fenomeni di sradicamento di caratteri e presenze che avevano qualificato il territorio (la delocalizzazione o la perdita di contatto con il territorio delle imprese di successo impegnate nella sfida sulle reti lunghe dei nuovi mercati globali, la perdita della banca locale risucchiata dai fenomeni di aggregazione in atto, la perdita di servizi, la perdita di identità culturale a causa della immigrazione e/o della massificazione dei linguaggi e dei gusti) può offrire delle opportunità se ci si attrezza per richiamare sul proprio territorio parte degli effetti dei flussi che la globalizzazione stessa mette in moto, flussi turistici, di cervelli, di capitali ecc. Solo un territorio attrezzato come un magnete

rivolto a chiari obiettivi può sperare di avere successo. Un territorio che disperde le proprie energie in una identità indefinita rischia e molto probabilmente perde.

In sesto luogo bisogna superare a piè pari un dibattito asfittico rivolto al se, in questo contesto e per questi obiettivi, serva più pubblico o più privato. E' un dibattito che ha segnato una stagione che è alle nostre spalle. A ben vedere la realtà odierna richiede più politiche pubbliche e più presenza dell'iniziativa privata, un diverso pubblico e un diverso privato, una loro capacità di uscire da confini prefissati per integrarsi in politiche comuni. Cosa chiede il privato se non maggiori e diverse politiche pubbliche quando lamenta un deficit formativo e un'università più capace di connettersi ai sistemi produttivi, o più ricerca, o quando le piccole e media imprese chiedono di essere aiutate ad integrare nel territorio la manodopera immigrata di cui necessitano, o dimostrano di aver bisogno di politiche di marketing territoriale o di sostegno alla internazionalizzazione delle loro attività e alla conquista di nuovi mercati. Cosa chiede il pubblico se non più e diverso privato quando auspica una diffusione della certificazione ambientale delle imprese, una loro maggiore responsabilità sociale, o quando cerca la partnership del privato per la realizzazione di opere pubbliche attraverso forme di finanza innovativa (project financing, società di trasformazione urbana), o ancora quando si pone l'obiettivo di, non solo difendere, ma estendere le politiche di welfare pur in presenza di un deficit di risorse a disposizione, o quando progetta forme diverse di gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza territoriale.

In settimo luogo bisogna saper garantire continuità a questo metodo, così difficile da avviare per le diffidenze che occorre superare, pur in presenza di una fisiologica alternanza alla guida politica delle istituzioni. Diciamo che la pianificazione strategica deve contribuire a definire una cornice condivisa che va al di là delle naturali differenze fra le forze politiche, fra i partiti. Il nostro sistema istituzionale locale è stato, per ora, messo al riparo da fenomeni patologici di instabilità dei governi conosciuta nel passato, nemmeno tanto remoto, ma la prospettiva quinquennale di un mandato amministrativo non è sufficiente per porsi nell'ottica della pianificazione strategica, e gli attori sociali saranno disposti a spendersi nel percorso di pianificazione tanto più avvertiranno che non si tratta di un'iniziativa partigiana e che sarà capace di andare oltre l'orizzonte di un mandato del sindaco.

A questo fine è particolarmente rilevante oltre alla continuità e alla trasparenza del lavoro di pianificazione (un vero appuntamento della città e del territorio con se stesso), il coinvolgimento del Consiglio Comunale. Non è il caso di approfondire qui la crisi d'identità in cui versano le assemblee elettive, tutte, e fra queste il Consiglio

Comunale, ma, oggettivamente, se si vuole davvero dare un senso alla funzione di indirizzo di un Consiglio Comunale, non solo verso l'attività interna all'ente, ma, in proiezione esterna verso la città e i soggetti sociali, il Piano Strategico rappresenta un'occasione irripetibile; e lo stesso piano avrà quella proiezione temporale più certa grazie all'ancoraggio con il consiglio perché tutto sommato, anche se in ruoli diversi, le forze politiche che animeranno l'assemblea saranno le stesse in un periodo di tempo compatibile.

Invece questa assunzione virtuosa del piano strategico da parte del consiglio comunale, nelle esperienze prodotte in questi anni, non si è realizzata a sufficienza. Al contrario nei consigli si è alzata la voce che il piano strategico sarebbe una abdicazione al primato della politica e alla centralità e autonomia delle istituzioni rispetto i soggetti sociali, qualche volta chiamati poteri forti.

Questa critica è infondata sia perché i poteri forti, quelli veri, hanno sempre avuto canali per dialogare con le istituzioni o peggio per condizionarle, sia perché il percorso trasparente della pianificazione strategica e la condivisione delle politiche fra poteri definiti forti e altri che certo non lo sono, come il volontariato, il terzo settore, l'associazionismo culturale ecc. in verità è un potente metodo di democratizzazione della vita della città che toglie caso mai potere, in senso deteriore, a soggetti abituati a canali esclusivi, privilegiati e riservati, con le istituzioni e con la politica.

Un altro fattore di critica che emerso in queste prime esperienze di pianificazione strategica è la contrapposizione fra il concetto di pianificazione condivisa e le forme di partecipazione democratica alla vita della città.

La pianificazione strategica è certo una forma di partecipazione alla vita del territorio e della città, è senza dubbio anche una forma di partecipazione che di solito viene innescata dal Comune, ma non deve essere assolutamente confusa o vissuta in modo alternativo alle forme, tradizionali o più avanzate, di partecipazione dei cittadini alle scelte dell'amministrazione comunale, all'allocazione delle risorse da parte dei bilanci dell'amministrazione comunale, al protagonismo dei cittadini dentro le politiche, culturali, sportive, sociali dell'amministrazione comunale. Non può nemmeno essere confusa con le forme di partecipazione che si mettono in atto attorno alla definizione di un Piano Regolatore Generale.

Il fatto è che la pianificazione strategica, ha al centro il territorio quello condizionabile dall'amministrazione comunale e quello condizionabile da altre istituzioni, quello in cui agiscono le istituzioni con le loro politiche ma anche le autonomie funzionali con le

loro, quello in cui incidono le risorse messe in campo dalle istituzioni ma anche quelle che rispondono a obiettivi del privato.

Il Piano Strategico è la sintesi condivisa della visione d'assieme che una classe dirigente del territorio, allargata e consapevole, riesce a definire di un dato territorio, delle mete che può realisticamente perseguire se mette a frutto tutte le sue virtù e minimizza tutte le sue deficienze.

Nessuna contraddizione quindi può esservi con il ruolo del decentramento amministrativo, delle forme di bilancio partecipato, delle altre forme di partecipazione messe in atto dall'amministrazione comunale nell'ambito delle proprie competenze.

Pur essendo determinante il ruolo di promozione e di regia che il Comune deve svolgere e ha svolto nelle esperienze note, di pianificazione strategica, il piano strategico non è del comune, non gli appartiene, non discende direttamente da lui. Il piano strategico è del territorio, è delle istituzioni, delle autonomie funzionali, degli attori sociali che concorrono a definirlo.

Diversa è la questione della relazione fra la pianificazione strategica e le altre forme di pianificazione condivisa che in virtù di politiche autonomamente scelte dall'amministrazione comunale o di disposizioni di legge vengono sviluppate nei territori. Due sono casi emblematici : il processo di Agenda 21 locale, sulla sostenibilità sociale e ambientale delle politiche di sviluppo e di trasformazione del territorio, e i Piani d' Ambito Sociale sviluppati in seguito alla riforma dovuta alla legge 328/2000, ma anche altre esperienze si muovono all'interno di questa metodologia come i Piani dei Tempi e degli Orari. Sono forme di pianificazione che, pur muovendo da una specificità forte, la sostenibilità, la qualità sociale, l'organizzazione dei tempi in funzione della qualità della vita, spingono l'attore politico e istituzionale ad allargare il proprio orizzonte e lo inducono a condividere obiettivi, azioni, progetti con altre istituzioni e con soggetti sociali più o meno organizzati.

Il rischio in questo caso è che si sviluppi un dibattito su ciò che viene prima e ciò che viene dopo, quale degli strumenti è più importante ecc.

Schematicamente si può affermare che né Agenda 21 locale, né il Piano d'Ambito Sociale sulla base delle esperienze concrete conosciute possono avere la visione di medio periodo, strategica, multidisciplinare che invece può avere il Piano Strategico; di contro nessun Piano Strategico può realisticamente avere il livello di definizione articolato, dettagliato, sulle politiche di sostenibilità socio-ambientale e sulle politiche di welfare che possono avere gli altri strumenti, che sono molto più analitici e specifici. Il Piano Strategico avrà certo fra i suoi temi la qualità ambientale e la qualità sociale

di un territorio, contribuirà a creare un clima di condivisione sulla centralità di queste politiche fra i soggetti e le istituzioni del territorio, ma si limiterà ad alcuni pochi progetti di respiro emblematico, non potrà scendere nello specialismo e nel dettaglio che invece dobbiamo pretendere dai piani di Agenda 21 locale e dai Piani d'Ambito Sociale.

Quindi si può realisticamente ritenere che la Pianificazione Strategica è funzionale ad una buona attività di pianificazione sociale e ambientale e queste a loro volta possono contribuire al fatto che il Piano Strategico nella sua continua evoluzione non sia un libro dei sogni, abbia riferimenti concreti e verificati su politiche centrali come l'ambiente e il sociale.

Il carattere del Piano Strategico infatti deve contemperare alcune esigenze solo apparentemente antitetiche, anche se effettivamente difficili da perseguire. Definire una visione condivisa del futuro di un territorio senza ledere l'autonomia di azione dei singoli soggetti chiamati a definirla. Non essere uno strumento di dettaglio, ma nello stesso tempo un piano con la concretezza che questo termine deve comportare. Creare un clima volto all'attuazione di ciò che si fissa nei contenuti del piano ma nello stesso tempo mantenere una grande flessibilità nell'aggiornamento continuo del piano stesso.

I caratteri propri del nostro paese, la molteplicità delle vocazioni dei diversi territori, l'eredità diversificata che i territori hanno raccolto dai decenni precedenti, la forte identità anche culturale delle realtà territoriali italiane, inducono a ritenere che la griglia dei temi, delle azioni e dei progetti di un Piano Strategico debbano essere necessariamente diversi da luogo a luogo. Eppure il punto di maturazione cui è giunto il nostro modello di sviluppo, la sempre più avanzata coscienza della centralità del territorio nelle politiche di sviluppo, la realtà della globalizzazione assunta come vincolo e opportunità, la dimensione europea, sono premesse omogenee di una attività di Pianificazione Strategica talmente forti che alcune macro politiche che sono necessariamente ricorrenti nelle esperienze finora sviluppate.

La ricerca di una dimensione più alta della qualità dello sviluppo dal punto di vista ambientale affinché non vengano compromessi i livelli di qualità della vita ma anche altri settori economici fondamentali per dar vita ad una diversificazione dell'economia del territorio.

La coesione sociale come sub strato indispensabile per non arretrare nei diritti e nelle opportunità che un territorio offre, per essere attrattivi verso i flussi di capitali e risorse umane che la globalizzazione mette in movimento, per non far sì che si

persegua una competizione al ribasso con i paesi emergenti ma si punti sul valore delle risorse umane di un territorio.

La cultura come strumento di identità evoluta, per superare il localismo e affrontare consapevolmente il mondo che cambia, ma anche come potente additivo economico sia per le imprese manifatturiere, sia per le imprese dei servizi, sia per l'economia del turismo.

La formazione, in particolare intesa come sempre maggiore integrazione fra modello di sviluppo e studi universitari.

Le politiche infrastrutturali e fra queste quelle legate alla mobilità, strategica è ad esempio sempre più la rapidità e comodità con cui da un territorio si raggiunge un aeroporto, ma anche quelle tecnologiche come il cablaggio di un territorio, di una zona industriale, di un centro storico.

Le politiche per il sostegno all'internazionalizzazione di una economia, ma anche di una società civile che si percepisce ancora troppo spesso come esclusivamente locale. Questi temi saranno necessariamente ricorrenti nelle esperienze di Pianificazione Strategica, anche se poi saranno sviluppati in modo diversificato, perché fotografano esattamente i punti di debolezza di un sistema paese di cui i sistemi territoriali fanno parte. Come il sostegno alla creatività e alla propensione degli italiani ad intraprendere, alla ricerca e alla innovazione sullo stile italiano, alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali, saranno necessariamente le virtù su cui le progettualità faranno riferimento indicandole come leve capaci di una effettiva capacità di proiezione nel futuro.

Le specificità dei territori oggetto di pianificazione strategica ma la contemporanea trasversalità di alcune macro politiche, spingono la pianificazione strategica ad essere non solo un esempio concreto con cui un territorio fa rete in se stesso, ma uno strumento che spinge il territorio a far rete con altre realtà similari nazionali e straniere.

In questo senso le forme associative europee e nazionali delle città che hanno avviato un lavoro di pianificazione strategica non sono da considerarsi come una occasione di rappresentanza di una realtà esistente e in crescita ma parte integrante del lavoro di pianificazione stesso.

Oriano Giovanelli

Pesaro 27 agosto 2004