

Fare sistema, la risposta alle sfide sul territorio

di Marco Bertocchi

L'adozione dei processi di pianificazione strategica rappresenta una tappa chiave per lo sviluppo locale. E la concertazione con i portatori d'interesse costituisce la base per un piano della città condiviso e praticabile oltre il mandato

Negli ultimi anni, molte città hanno individuato nella pianificazione strategica una risposta efficace all'esigenza sempre più pressante di affrontare in modo trasversale e completo le problematiche di sviluppo competitivo di un'area territoriale. Le sfide poste dalla globalizzazione, infatti, richiedono alla pubblica amministrazione (anche locale) il passaggio da un ruolo di catalizzatore dello sviluppo economico-sociale dei territori e delle comunità amministrate, assumendo una funzione di guida del processo di coinvolgimento e coordinamento degli attori locali, nella costruzione e realizzazione di una visione di sviluppo condiviso.

In questo contesto, i Comuni sono chiamati ad assumere un ruolo di primo piano nella formulazione di strategie e politiche a livello locale, e si trovano al centro di un sistema complesso in cui devono svolgere un ruolo di coordinatori dei processi di sviluppo, ovvero di gestori della realizzazione di idee, programmi e risorse finalizzate alla crescita della comunità amministrata.

Pertanto, le decisioni di governo locale risentono fortemente del sistema di relazioni con i cittadini, le imprese e gli altri attori della comunità, in quanto il raggiungimento degli obiettivi e delle finalità istituzionali è spesso condizionato dall'azione coordinata di più soggetti e dalla capacità dell'ente di

governare con successo questo sistema di relazioni.

L'adozione di processi di pianificazione strategica rappresenta una risposta all'esigenza di "fare sistema" a livello locale, poiché attraverso di essi diviene possibile il presidio di due aspetti, fondamentali e tra loro strettamente interrelati, sui quali si manifestano le dinamiche competitive tra aree territoriali:

- il primo consiste nel passaggio da un sistema di government a uno di governance, che favorisce il potenziamento del contesto socio-economico locale rispetto a quelli di altre aree geografiche (non necessariamente contigue);
- il secondo consiste, più in generale, nella capacità di influenzare le dinamiche complessive di riorganizzazione delle opportunità di creazione della ricchezza attraverso la ricerca e l'attrazione, sul proprio territorio, delle risorse e delle competenze migliori per il suo sviluppo.

L'analisi strategica delle risorse, delle competenze, delle criticità e delle opportunità di sviluppo del territorio non può prescindere dalla valutazione di tre dimensioni fondamentali:

- la competitività economica del territorio;
- la sostenibilità ambientale del modello di sviluppo adottato;
- la coesione sociale e il sistema di relazioni.

Con tali premesse è possibile:

- effettuare una valutazione dei differenti fattori economici utili a definire e a valorizzare la specializzazione dell'area territoriale (settori industriali che operano nell'area, professionalità esistenti, infrastrutture eccetera);
- valutare la qualità delle risorse ambientali disponibili, l'impatto ambientale generato dalle attività economiche, la fruibilità degli spazi urbani eccetera;
- analizzare il sistema di valori che ispirano e governano le relazioni tra le persone, le associazioni, le imprese e le istituzioni operanti sul territorio, unitamente alle interrelazioni con gli altri sistemi territoriali a livello locale, nazionale e internazionale. Vanno quindi considerati tutti i fattori che concorrono a definire l'identità storica, culturale e sociale dell'area territoriale.

LA DIFFUSIONE

I piani strategici stanno trovando una diffusione sempre maggiore anche tra le città italiane. Analizzando le esperienze attualmente in essere, risulta evidente come il piano strategico sia uno strumento non rivolto esclusivamente alle metropoli, o comunque alle grandi città. Molte, infatti, sono le città medie che hanno sperimentato positivamente la pianificazione strategica,

SISTEMI



e in alcuni casi tale strumento ha avuto successo anche in Comuni di dimensioni inferiori (30-40.000 abitanti), magari riuniti in associazioni (come nel caso dei Comuni copparesi) per raggiungere dimensioni di popolazione e di territorio coerenti con le necessità poste da un processo di questo tipo.

In ogni caso, caratteristica comune di queste esperienze è quella di uscire dai confini amministrativi del Comune capofila, per andare a coinvolgere i territori di Comuni circostanti, necessariamente interessati dai cambiamenti di lungo periodo prospettati in un piano strategico. Altro aspetto essenziale dei piani strategici deriva dalla possibilità di coinvolgere tutti gli attori pubblici e privati che possono avere un ruolo significativo nel ridisegnare il futuro della città, apportando contributi in termini di idee, visioni, competenze e risorse.

Anche in questo caso, il panorama delle esperienze analizzate è molto vario e risente dell'analisi specifica del contesto territoriale effettuata nelle prime fasi di definizione e diffusione dell'idea di generare un piano strategico. Tuttavia la qualità della mobilitazione e del coinvolgimento degli attori del territorio è un elemento cruciale per garantire la credibilità e la concreta fattibilità delle iniziative definite nel piano, nonché per evitare i rischi di autoreferenzialità che potrebbero emergere nei casi in cui il coinvolgimento sia limitato prevalentemente alle istituzioni, oppure si riduca a una serie di iniziative "di facciata".

Da qualche anno, alcune città italiane hanno voluto mettere in comune le proprie

esperienze, creando la Rete delle città strategiche (www.recs.it). La Recs, istituita a fine 2003 con un protocollo d'intesa siglato dalle città di Firenze, La Spezia, Pesaro, Torino, Trento, Venezia e Verona, si pone i seguenti obiettivi:

- la diffusione della pianificazione strategica quale modello di governance locale;
- la gestione del governo metropolitano per passare in modo adeguato dalla pianificazione delle strategie alla loro attuazione;
- la promozione del "prodotto città" e dei servizi urbani sui quali i governi del territorio scommettono il proprio futuro;
- il benchmarking tra le esperienze di pianificazione strategica in Europa;
- il rafforzamento del "punto di vista" delle città in Europa.

La Recs intende raggiungere tali obiettivi tramite la cooperazione tra le Città, italiane ed europee, l'informazione sul dibattito in Europa e gli orientamenti comunitari in materia di politiche urbane, nonché attraverso il sostegno di un Comitato scientifico che orienta l'azione della rete e ne valuta la qualità. Attualmente aderiscono a Recs 19 città italiane, e altre risultano in fase di adesione.

CARATTERISTICHE

Protagonista del processo di pianificazione strategica non è solo il Comune, bensì la Città, con il complesso insieme delle istituzioni pubbliche, delle forze sociali e civili, del mondo economico che si identificano in

Da un modello all'altro

Government	→	Prevale l'utilizzo di strumenti di governo gerarchici o "proprietary" (scenario in cui nell'azione pubblica è predominante l'erogazione diretta di servizi)
Governance	→	Si privilegiano strumenti di indirizzo e di promozione (minore disponibilità di prerogative di governo diretto da parte della pubblica amministrazione)

Le dimensioni dell'analisi



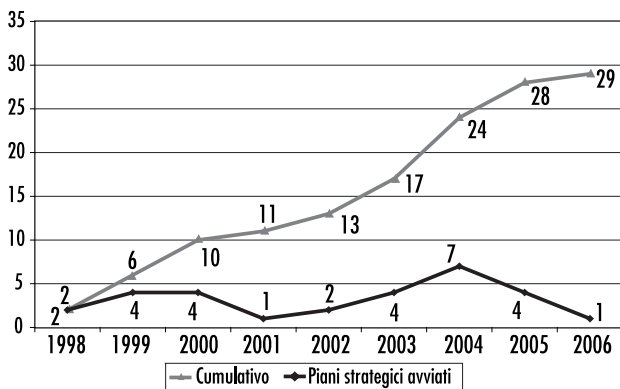
essa. Tale processo si configura, perciò, come un'azione di tipo politico, di carattere volontario, finalizzata alla costruzione di un network intorno a strategie condivise, che la Città si assume la responsabilità di progettare e attuare.

Affinché il processo di pianificazione abbia successo, è necessario che:

- sia sviluppato secondo strumenti e logiche informali, e quindi non vincolati da norme di legge, proprio perché il fattore aggregante le diverse forze che costituiscono la coalizione è dato dalla volontà consapevole di produrre un cambiamento significativo nelle condizio-



Esperienze di pianificazione



Città	Anno avvio 1° P. S.	Città	Anno avvio 1° P. S.
Torino	1998	Verona	2003
Roma	1998	Vercelli	2003
La Spezia	1999	Catania	2003
Genova	1999	Barletta	2004
Sesto San Giovanni	1999	Bolzano	2004
Varese	1999	Jesi	2004
Firenze	2000	Gorizia	2004
Trento	2000	Prato	2004
Venezia	2000	Terni	2004
Piacenza	2000	Lecce	2004
Pesaro	2001	Milano	2005
Comuni copparesi	2002	Treviso	2005
Perugia	2002	Napoli	2005
Cuneo	2003	Caserta	2005
		Carbonia	2006

Fonte: ns. adattamento da Dipartimento Funzione pubblica. «La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori» (Ed. Rubettino, 2006)

ni di sviluppo del territorio in cui operano;

- sappia sviluppare una visione complessiva e condivisa dei punti di forza e di debolezza di un territorio, per realizzare alternative strategiche generali in grado di costruire un ampio consenso e quindi superare le problematiche inerenti l'alternanza delle coalizioni politiche che governano;
- sia in grado, al tempo



stesso, di concentrarsi su pochi obiettivi, chiari e significativi sui quali si possa produrre un cambiamento concreto e quindi focalizzare le energie, le risorse e gli investimenti del territorio;

- sia strutturato in modo tale da garantire, sia nella fase progettuale, sia nella fase attuativa, un chiaro raccordo tra finalità strategiche, mezzi attivati per il loro raggiungimento e responsabilità dei soggetti della rete chiamati ad attuarle.

Il risultato primario della pianificazione può essere visto proprio nella creazione di una rete di soggetti pubblici e privati stabile e organizzata, in grado di rappresentare in modo completo il territorio in cui opera. Quindi, prima ancora del documento "Piano strategico" e degli obiettivi in esso delineati, la pianificazione assume un'importanza chiave per lo sviluppo di una nuova modalità di confronto e di condivisione di problematiche e fabbisogni, ma anche risorse, competenze ed esperienze che nel lungo periodo divengono il vero capitale materiale e immateriale in grado di creare le condizioni di benessere e di successo di un determinato territorio.

Pertanto, la riuscita di un processo di pianificazione strategica richiede necessariamente il passaggio a uno stile di governance partecipato, nel quale ciascuno degli attori coinvolti, condivide gli obiettivi e si assume la responsabilità nell'attuazione delle azioni a esso assegnate.

IL RAPPORTO

Per concludere, è opportuno chiarire brevemente qua-

le può essere il rapporto esistente tra il piano strategico, visto come strumento di pianificazione della comunità locale (pianificazione "di sistema"), e gli strumenti di pianificazione interni dell'ente (pianificazione "di ente"). È chiaro e intuitivo che tali sistemi debbano trovare un raccordo. Tuttavia, ciò non deve indurre a confondere le scelte di pianificazione inerenti la comunità nel suo complesso con le decisioni di pianificazione e di governo economico dell'Ente locale:

- la pianificazione "di sistema" è frutto dell'azione coordinata di un insieme di attori sociali accomunati dal fatto di essere, a diverso titolo, portatori di interessi nei confronti di un determinato territorio;
- la pianificazione strategica "di ente" è invece frutto delle decisioni degli organi politici e gestionali dell'ente e riguarda anche aspetti quali l'organizzazione interna dei servizi, la programmazione e la gestione delle risorse umane, il funzionamento degli organi istituzionali e tutto ciò che rientra nelle dinamiche interne dell'ente;
- la pianificazione "di ente" deve comunque fare riferimento alle scelte di pianificazione adottate a livello "di sistema", in quanto l'Ente locale sarà spesso chiamato a esercitare un ruolo di propulsione e di stimolo nell'attuazione delle iniziative concordate tra i diversi attori.

In ogni caso, il piano strategico rappresenta un impegno vincolante per l'amministrazione che lo promuove, e pertanto occorre ricercare un'integrazione strutturale e di processo tra la pianificazio-

ne “di sistema” e quella “di ente”. Tra gli aspetti più rilevanti in questo senso, occorre considerare:

- il raccordo organizzativo: le strutture deputate alla gestione organizzativa del piano strategico (ad esempio, Ufficio di piano) devono trovare un raccordo stabile con strutture interne all'ente. A tal fine è opportuno privilegiare un collegamento diretto con la Direzione generale, dato che a essa spetta il coordinamento dei sistemi operativi dell'ente (ad esempio, programmazione e controllo, gestione del personale, comunicazione);
- il raccordo programmatico: da questo punto di vista, occorre assicurare che vi sia almeno una coerenza degli indirizzi politici e delle azioni previste nei documenti di pianificazione/programmazione dell'ente con quanto definito nel piano strategico. Un passaggio ulteriore potrebbe essere quello di strutturare le linee programmatiche per azioni e progetti, il piano generale di sviluppo, la Rpp e il Peg in modo che siano integrati con gli assi strategici individuati nel piano;
- l'implementazione di adeguati sistemi di controllo e verifica: la mole di informazioni che scaturisce dall'attivazione del processo di pianificazione strategica può contribuire, in generale ad arricchire i sistemi informativi dell'ente. Occorre però, al tempo stesso, attrezzarsi per introdurre sistemi di monitoraggio e verifica dello stato di attuazione degli obiettivi strategici e del grado di utilizzo delle risorse destinate allo scopo.

Gli stili di governance

	Governance “tradizionale”	Governance basata sul piano strategico
Ambiti di intervento	Le problematiche di sviluppo socio-economico del territorio vengono affrontate perlopiù in ambiti circoscritti, in base alle attribuzioni di singoli enti e istituzioni.	Le problematiche del territorio vengono affrontate cercando di praticare l'innovazione e la collaborazione progettuale, trasversalmente rispetto ai diversi ambiti istituzionali e di rappresentanza sociale.
Modalità di azione	Gli aspetti di complessità gestionale interna prevalgono sulla progettualità diffusa, e pertanto ogni problematica specifica viene affrontata attraverso l'applicazione di appropriate soluzioni organizzative	Il coinvolgimento dei principali attori del territorio è indispensabile per assicurare autorevolezza agli interventi. Il coinvolgimento deve essere dinamico e processuale, attraversare i confini fra le diverse istituzioni pubbliche e i gruppi di interesse, e non può contare su soluzioni dirigtistiche stabilite una volta per tutte.
Interazione tra istituzioni pubbliche	Disciplinata esclusivamente nell'ambito del quadro normativo e istituzionale che regola una determinata materia. Gli accordi tra i diversi soggetti coinvolti si basano esclusivamente su strumenti e procedure formali previsti dalla normativa.	I vertici istituzionali, nell'ottica degli interessi generali, devono essere in grado di: promuovere il merito dei problemi e dei risultati da conseguire, anche mediante il ricorso a logiche di interazione informali; assicurare comunque il rispetto delle specifiche prerogative delle istituzioni coinvolte e dei loro organi.
Rapporto tra pubblico e privato	Supremazia del pubblico sul privato. Il settore privato viene perlopiù visto come destinatario di politiche e interventi definiti dal settore pubblico.	Enfasi sul partenariato pubblico-privato. Il settore privato viene coinvolto attivamente, secondo una logica di corresponsabilità con il settore pubblico, nella pianificazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche sul territorio.

L'implementazione di adeguati sistemi di valutazione può passare attraverso l'introduzione di indicatori finalizzati a valutare l'impatto degli interventi programmati, in stretto raccordo con i sistemi già adottati dall'ente. Ma oltre a ciò assume rilievo centrale la previsione di momenti strutturati di verifica con tutti gli attori coinvolti nel piano, ai quali devono seguire processi analoghi che coinvolgono gli attori politico-tecnici dell'ente, finalizzati a valutare e ridefinire le scelte di programmazione e di gestione interna sulla base degli esiti dei momenti di confronto;

- il coinvolgimento del personale interno: il coinvolgimento del personale interno è un fattore chiave per garantire che gli obiettivi del piano siano interiorizzati nell'organizzazione dell'ente. Da un lato il

processo di pianificazione rappresenta un'opportunità di valorizzazione e di arricchimento del personale interno: in particolare, ai dirigenti viene richiesta la capacità di coordinare gruppi anche eterogenei di interlocutori interni ed esterni al fine di tradurre gli indirizzi di massima, scaturiti dal confronto con le diverse parti coinvolte, in piani fattibili e attuabili. Diviene poi essenziale la capacità di analisi e di interpretazione di dati e fenomeni complessi al fine di valutare e scegliere le diverse alternative. Ma il coinvolgimento interno deve riguardare il personale ai differenti livelli dell'organizzazione i quali devono acquisire progressivamente una logica di lavoro collaborativa e intersettoriale, aperta al confronto sia interno sia esterno, con gli attori coinvolti nel piano strategico.

