

Un piano strategico per le città globali

di Raffaele Gazzari e Simone Ligorio

La pianificazione rappresenta un processo basato su uno stile aperto e partecipativo. Il coinvolgimento degli attori principali sul territorio in tutte le fasi è un requisito decisivo per il successo. Come dimostra l'esperienza di Genova

Nell'ultimo decennio del secolo scorso la città di Genova ha dovuto fare i conti con la crisi del modello socio-economico che aveva caratterizzato la sua storia precedente. Tra i fattori critici più significativi, occorre rilevare:

- la crisi della grande industria a partecipazione statale;
- le difficoltà di sviluppo del porto e delle infrastrutture a esso collegate;
- la crisi demografica, legata all'incremento della popolazione anziana, e la nascita di nuovi bisogni sociali;
- la situazione di oblio caratterizzante il patrimonio artistico e culturale della città.

C'era bisogno di un ripensamento profondo, finalizzato a delineare una nuova idea di città, necessaria a far convergere i principali attori della vita sociale culturale ed economica e a essere base di riferimento per l'azione delle istituzioni pubbliche, e in particolare del Comune.

Il processo di pianificazione strategica del comune di Genova si è sviluppato in un contesto in cui, a fronte di una forte esigenza di governance locale, permanevano gap significativi connessi alle specifiche attribuzioni delle singole istituzioni. In particolare, gli aspetti principali che hanno caratterizzato il contesto istituzionale genovese in proposito riguardano:

- il rapporto fra Comune, Provincia, Regione e auto-

- rità centrali, in un territorio in cui la città di Genova rappresenta la grande maggioranza (in termini di popolazione, strutture produttive e Pil) della Provincia e dell'intera Regione;
- il rapporto fra Città e porto (uno dei più grandi del Mediterraneo e l'azienda di gran lunga maggiore della Regione), ben diverso da quello che caratterizza le esperienze nord europee. Infatti l'Istituzione Autorità portuale è indipendente dal Comune, il quale formalmente è solo uno fra i tanti soggetti sociali e produttivi partecipanti, a fianco della Regione e della Provincia, all'organo di governo della stessa (Comitato portuale);
- il rapporto con le autorità centrali, storicamente determinante in considerazione della presenza massiccia dell'industria a partecipazione statale.

PERCORSO

Alla fine degli anni '90, in occasione dell'avvio del mandato, l'amministrazione comunale ha deciso di misurarsi con le problematiche precedentemente illustrate, attivando un percorso di analisi, valutazione e proposizione che coinvolgesse i principali soggetti espressione delle forze economiche, sociali e culturali della città.

L'obiettivo primario è stato quello di dare risposte alla domanda "come operare per assicurare uno sviluppo desiderabile e sostenibile per la nostra città?", attraverso:

- l'attivazione di un dialogo strutturato con tutti gli attori pubblici e privati della città;
- la raccolta di tutte le idee e i progetti realizzabili, provenienti dalle diverse realtà;
- l'organizzazione di un percorso di condivisione del progetto di sviluppo della città.

Il percorso di condivisione ha trovato una sua prima conclusione nella Conferenza strategica che ha definito una nuova idea di città fondata su quattro fattori strategici:

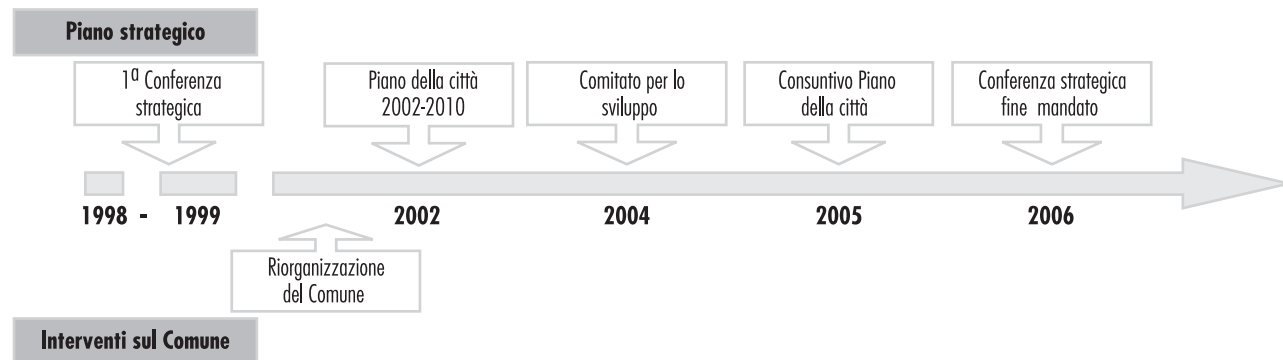
1. una città di città;
2. perseguire uno sviluppo policentrico (porto, industria, turismo, servizi);
3. essere parte del Nord Ovest italiano;
4. essere porta da e per il Mare Mediterraneo.

Nel corso della Conferenza è stato inoltre elaborato un primo documento chiamato "Piano della città", il quale ha rappresentato il primo passo per la formulazione di un vero e proprio piano strategico condiviso da tutte le componenti della società e punto di riferimento per l'azione amministrativa del Comune. L'obiettivo di concretizzare uno "steering committee" in cui far evolvere e monitorare l'intero processo è stato caratterizzato da uno sviluppo più complesso, dettato dalle difficoltà di raccordare organismi di governance di più enti, ciascuno dotato di attribuzioni specifiche rispetto alla città e, soprattutto, di organi elettivi o di nomina autonomi (Regione, Provincia, Comune, Camera di commercio, Autorità

SISTEMI



Il processo di pianificazione



portuale) particolarmente sensibili all'alternarsi delle maggioranze e delle posizioni politiche. In coerenza con tale impostazione e con il Piano della città, è stato invece possibile procedere efficacemente attraverso forme di concertazione e di governo coordinato rispetto a singoli obiettivi e azioni di peso molto rilevante come ad esempio la preparazione e gestione di "Genova capitale europea della cultura 2004".

RIORGANIZZAZIONE

Parallelamente al percorso avviato con la Conferenza strategica, nel 1999 si è dato avvio a una ridefinizione complessiva dell'organizzazione comunale finalizzata a farle assumere le caratteristiche di "sistema aperto", orientato al cittadino e facente parte di una rete di erogatori appartenenti alle diverse istituzioni pubbliche, private o diretta espressione della partecipazione e autorganizzazione sociale. Perciò la struttura organizzativa comunale è stata trasformata operando in quattro direzioni principali:

- il decentramento, attraverso la costituzione di 9 divisioni territoriali;
- l'esternalizzazione, in modo da disporre, oltre che di

strutture efficienti, anche di strumenti gestionali idonei alla partecipazione degli altri soggetti pubblici e privati che possono e devono contribuire ai risultati;

- la riduzione delle strutture centrali, al fine di liberarle dei compiti operativi, riqualificando le risorse verso quelle funzioni di programmazione e progettazione con gli altri soggetti che operano sulla città;
- sviluppo e integrazione degli strumenti di pianificazione e controllo in modo da assicurare il coordinamento e l'integrazione di un'organizzazione sempre più aperta rispetto all'ambiente esterno e decentrata sul territorio attraverso aziende ed istituzioni specifiche (cura nella predisposizione e gestione degli strumenti di programmazione triennale quali il bilancio triennale e la relativa Relazione previsionale e programmatica e il Piano triennale dei lavori pubblici).

Inoltre, sul piano strutturale va sottolineata l'istituzione dell'"Unità di Progetto Piano della città", a cui è stato attribuito il compito di supportare la Giunta comunale nella gestione e nell'aggiornamento del piano strategico, coordi-

nando direttamente i principali progetti di tipo urbanistico e infrastrutturale che si sviluppano sul territorio cittadino, interfacciandosi con i competenti uffici comunali e delle altre istituzioni pubbliche locali e nazionali nonché con i soggetti privati coinvolti.

IL PIANO

Il Piano del 2002 ha consentito di pervenire a una maggiore strutturazione degli strumenti di pianificazione strategica e della loro integrazione con gli strumenti di pianificazione gestionale ed operativa. In particolare il Piano della città è stato impostato su un orizzonte temporale al 2010, ed è stato articolato secondo 7 linee strategiche.

Complessivamente le 7 linee strategiche sono state sviluppate attraverso 35 obiettivi, a loro volta suddivisi in 136 azioni. Le schede delle azioni del Piano della città costituiscono un riferimento obbligatorio per i documenti di programmazione dell'ente, e in particolare per la Rpp, i cui contenuti (motivazioni e finalità dei programmi e relative dotazioni finanziarie) devono essere attestati dai dirigenti responsabili e dagli assessori come a esse coerenti, nonché per il piano degli obiettivi e i



Le sette linee strategiche

PIANO DELLA CITTÀ	
Città di tutti	Promozione attiva della persona nelle diverse fasi della vita
Città della qualità	Riqualificazione urbana e riequilibrio del territorio
Città dell'economia e del lavoro	Sviluppo compatibile e occupazione
Città superba	Valorizzazione del patrimonio storico della città (comunicazione e marketing)
Città portuale	Sviluppo del sistema portuale e delle infrastrutture
Capitale della cultura	Assicurare all'evento "Capitale Europea della Cultura 2004" un impatto strutturale e duraturo per identificare Genova quale città d'arte
La gestione della città	Valorizzazione della partecipazione alla razionalizzazione delle strutture organizzative, di erogazione dei servizi e dell'impiego delle risorse patrimoniali e finanziarie direttamente disponibili, in funzione delle altre linee strategiche

budget annuali che la Giunta comunale assegna ai dirigenti. Naturalmente non si tratta di una integrazione di tipo meccanico, in quanto i documenti di programmazione finanziaria e di budgeting fanno riferimento sostanzialmente alle risorse di stretta competenza comunale, per cui non considerano organicamente gran parte delle risorse di origine privata o di altre amministrazioni che comunque concorrono in misura rilevante, quando non preponderante, al conseguimento degli obiettivi e alla realizzazione delle azioni del Piano della città. L'aspetto più importante della ricerca di coerenza fra i tre livelli di programmazione e dell'impegno a realizzare l'integrazione fra gli strumenti (Piano della città; bilancio pluriennale e budget annuale del Comune) è, quindi, proprio relativo al sostegno del processo programmatico ed al richiamo alla responsabilità e adeguatezza di comportamenti che i principali soggetti che intervengono nei sistemi decisionali (Consiglio e Giunta) e gestionali (dirigenti) mettono via via in atto per assicurare lo sviluppo.

SVILUPPO

Nel 2004, a seguito della positiva esperienza di "Genova 2004 capitale europea della

Cultura", si sono determinate le condizioni per riproporre l'istituzione di un momento di concertazione dei principali soggetti pubblici e privati della città. Pertanto il Sindaco ha proposto di attivare un ambito di elaborazione e concertazione unitario denominato "Comitato per lo Sviluppo".

Lo scopo dichiarato dell'iniziativa era quello di creare le condizioni per dare continuità ai risultati conseguiti con Genova 2004, specialmente per quanto riguarda la promozione della città, ed estendere, sull'onda della positività di tale esperienza, le capacità di intervento ad altre aree strategiche, e in particolare quelle relative allo sviluppo economico.

TAVOLI

Il 2004 costituiva una prima scadenza intermedia del Piano della Città formulato nel 2002, con orizzonte 2010. Nell'aprile del 2005, pertanto, l'amministrazione comunale ha presentato in un incontro pubblico il consuntivo del Piano, e ha colto l'occasione per lanciare l'apertura di tavoli di partecipazione ed elaborazione rispetto a nuove priorità:

- il Piano regolatore sociale, uno specifico progetto/strumento di programmazione

attraverso cui il Comune intende rilanciare la convergenza delle risorse pubbliche e sociali verso l'innalzamento del "ben essere" della città, dando un'attuazione più ampia e unitaria agli obiettivi già precedentemente posti e in parte conseguiti;

- il progetto Waterfront e Territorio, strutturato sulla base dell'"Affresco" donato dall'architetto Renzo Piano alla città (che ridisegna organicamente l'intero fronte cittadino sul mare), il quale costituisce un'opportunità "definitiva" per coniugare lo sviluppo portuale con la riqualificazione del tessuto urbano. Tale progetto è stato sviluppato dall'Autorità Portuale in collaborazione con Regione, Provincia e Comune, che insieme a esperti esterni hanno dato luogo ad una struttura leggera di supporto e raccordo: "l'Agenzia Waterfront e Territorio";
- lo sviluppo economico, nell'ambito del Comitato per lo Sviluppo, che con gli interventi e l'esperienza di Genova Capitale Europea della Cultura 2004, deve vedere come definitivamente acquisita la nuova prospettiva di valorizzazione del patrimonio artistico e culturale, per estenderla anche ad ambiti come il turismo e lo sviluppo su nuove basi del patrimonio produttivo ed industriale della città.

FINE MANDATO

Nel maggio 2006 l'amministrazione comunale ha promosso una nuova Conferenza Strategica. Pur essendo occasione per ribadire la bontà del metodo della pianificazione strategica e per fare il punto



sui successi, i problemi aperti e le prospettive strategiche che si presentano, la Conferenza strategica del 2006 non ha prodotto un ripensamento complessivo dei contenuti del Piano della Città. Questo sarà compito, se lo riterrà opportuno, del prossimo sindaco. A questo fa eccezione la proposizione del Piano regolatore sociale che, quale processo e strumento volto a coinvolgere le esigenze e le risorse della città verso il benessere delle persone, completa il ciclo di rinnovamento della città sul piano urbanistico, strutturale e culturale, aggrestando in modo coordinato un ulteriore fattore di sviluppo. In ogni caso, sulla base della conferenza strategica e del Piano regolatore sociale sarà possibile aggiornare il Piano della città e mirare gli interventi del Comune fino al termine del mandato amministrativo che si concluderà nel 2007, consegnando alla prossima amministrazione un quadro sistematizzato idoneo per le più opportune valutazioni, conferme e innovazioni.

UNO STILE

L'esperienza genovese conferma che i progetti strategici per un'area metropolitana si rivelano molto complessi non solo sotto i diversi aspetti normativi, tecnici ed economici, ma anche e soprattutto in relazione alla composizione dei diversi interessi in gioco. Nel momento in cui vengono affrontati problemi di ordine trasversale che investono la generalità del territorio, della popolazione e del sistema produttivo, occorrono stili di governance innovativi rispetto alle tradizionali logiche di intervento, che tendono a focalizzare l'attenzione su segmenti limitati dal punto di vista territoriale, settoriale, tem-

Un esempio di raccordo

Azioni della Linea strategica n. 1 "Città di tutti"	
Promozione delle opportunità e dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento dell'offerta degli asili nido e nuove opportunità rivolte alla fascia 0-3 anni • Scuola dell'infanzia per tutti i bambini e le bambine di Genova da 3 a 6 anni • Città amica dell'infanzia: i progetti finanziati con la Legge 285/1997 (Legge Turco) • Città amica dell'infanzia: i Laboratori educativi territoriali
Sostegno al sistema educativo, al diritto allo studio e ai processi di formazione per tutti	<ul style="list-style-type: none"> • Promozione del diritto allo studio, prevenzione e contrasto del disagio scolastico, miglioramento sedi scolastiche • Sviluppare progetti interculturali. Il "Centro scuole e nuove culture" • International baccalaureate organization (I.B.O.) e nuove proposte formative per la scuola • Certificazione di qualità per la ristorazione scolastica
Migliorare l'offerta dei servizi di istruzione universitaria, di ricerca e di alloggi per studenti	<ul style="list-style-type: none"> • Sviluppo dei poli universitari di Balbi e della Darsena per una sinergia tra centro storico e porto antico • Nuova facoltà di Ingegneria nel porto vecchio (silos Hennebique) • Insediamento della facoltà di Scienze politiche, Scienze della formazione e Giurisprudenza nell'ex Albergo dei poveri • Realizzazione di alloggi pubblici per studenti nel centro storico
Piano di tutela degli anziani	<ul style="list-style-type: none"> • Potenziamento al sostegno della domiciliarità degli anziani • Razionalizzazione e potenziamento delle strutture residenziali • Protagonismo degli anziani • Autonomia e tutela disabili • Potenziamento delle strutture per le persone disabili sole e dei servizi e degli interventi per favorire l'autonomia personale
Politiche di inclusione per fasce marginali e di integrazione tra culture	<ul style="list-style-type: none"> • Politiche per l'inclusione di persone senza dimora • Politiche per l'inclusione di nomadi • Politiche per l'inclusione di persone in difficoltà • Sviluppo degli interventi a favore dell'integrazione tra culture diverse
Tutela dell'infanzia, dell'adolescenza e della famiglia	<ul style="list-style-type: none"> • Attivazione e consolidamento degli interventi per la famiglia in continuità con gli interventi residenziali per minorenni • Consolidamento di processi di empowerment • Reddito minimo di inserimento
Sviluppare una città in rete	<ul style="list-style-type: none"> • Progettazione partecipata e compartecipazione come metodo di lavoro sui processi sociali ed educativi • Promozione della partecipazione a progetti europei

porale o economico.

La pianificazione strategica, invece, impone uno stile di governance nel quale il coinvolgimento dei principali soggetti che rappresentano il tessuto istituzionale economico e sociale nell'identificazione dei problemi e delle soluzioni diventa indispensabile per assicurare adeguata autorevolezza agli interventi.

La delicatezza dei processi decisionali connessi con le scelte strategiche richiede uno specifico "stile di governance":

- attento ed adeguato, contestualmente, agli aspetti politici, economico-imprenditoriali e giuridico-amministrativi;
- capace di praticare l'innova-

zione e la collaborazione progettuale secondo una logica trasversale rispetto ai diversi ambiti istituzionali e di rappresentanza sociale, senza creare "incidenti di percorso" che possano bloccare il processo.

La sedimentazione delle azioni e delle esperienze positive di questo tipo, come si è già avuto modo di richiamare a proposito di "Genova 2004", è particolarmente importante perché crea una nuova identità propulsiva fra i diversi soggetti che possono agire sullo sviluppo cittadino. L'esperienza di Genova indica che un adeguato stile di governance risulta essenziale per lo sviluppo e il rilancio delle realtà locali.

