

## **Fino a che punto un piano strutturale è anche strategico?**

*Valeria Lingua, Dottore di ricerca in Pianificazione Territoriale e Sviluppo Locale*

Il nuovo piano che emerge dalle leggi regionali e dalla proposta di legge nazionale è sicuramente molto differente rispetto a quello tradizionale, ed è ormai assodata la scomposizione in due componenti, una strutturale e non conformativa e una operativa, per restituire al piano quella flessibilità e quella operatività necessarie a garantirne l'efficienza nel breve e nel lungo periodo.

In questo decennio di sperimentazioni seguito alla progressiva suddivisione del vecchio PRG in una parte strutturale e una operativa si delineano con evidenza alcune questioni, sia di carattere procedurale che relative ai contenuti e alle modalità di partecipazione e di concertazione. Tra queste, mi sembra interessante per i suoi riflessi operativi la questione del significato e della valenza del piano strutturale in rapporto alla pianificazione strategica.

Da un lato, ci si domanda se la pianificazione strategica possa continuare a conservare una propria dimensione autonoma rispetto al piano strutturale, non istituzionalizzata –con tutti i limiti delle pratiche volontarie- ma maggiormente vicina alla propria specificità programmatica e visionaria.

Dall'altro lato, invece, nell'ambito delle pratiche sembra sia emerso, più o meno consapevolmente, un bisogno fisiologico di investire il piano strutturale di una dimensione strategica (si pensi, ad esempio, al nuovo Piano Strutturale Comunale di Bologna). Bisogno raccolto da alcune leggi regionali (come la Lr. 1/2005 della Toscana), che propongono una istituzionalizzazione di tale dimensione, inserendo una parte strategica all'interno dell'apparato del piano strutturale.

Il perché di questa nuova necessità è rintracciabile in una varietà di motivi, da quelli di carattere economico (la presenza di finanziamenti ministeriali per il programma piani strategici/piani della mobilità) a motivi di carattere sociologico. In particolare è evidente la necessità di flessibilità e integrazione, per rispondere all'incertezza riguardo alle preferenze e agli interessi della società e al mutamento del ruolo delle istituzioni che derivano dalla crescente frammentarietà della società, del governo, della città e del territorio.

Nel complesso sistema economico determinato dalle istanze di globalizzazione, i processi di deindustrializzazione e di frammentazione della struttura produttiva hanno determinato nuove domande per il governo locale, che è chiamato a porsi come garante della competizione territoriale attraverso strategie di marketing urbano e di attrazione degli investimenti, come regista di processi di sviluppo, come tutelarne della flessibilità e della articolazione del sistema produttivo locale.

Tali necessità richiedono politiche complesse sia dal punto di vista economico che sociale, in quanto richiedono da parte dell'attore pubblico un sempre maggiore coinvolgimento di risorse e soggetti privati, a fronte di una crescente articolazione della domanda sociale. Questo contesto ha portato al riconoscimento nella pianificazione di una dimensione inclusiva di tipo partecipativo e negoziale. Tale approccio ha contribuito al diffondersi di forme di *governance* in cui le decisioni sono prese attraverso interazioni complesse e accordi di scambio che coinvolgono soggetti pubblici e privati, rappresentando un consenso che è venuto a formarsi attraverso il processo di definizione della scelta.

Proprio queste forme di interazione non appartengono più solamente alla pianificazione strategica, ma investono tutti gli strumenti di governo del territorio di nuove valenze. In particolare, proprio al livello più vicino alla città, quello del piano strutturale, si determina la necessità di basare i processi di interazione su una visione della città futura condivisa, proiettata nell'arco dei 15-20 anni in cui verrà attuato il piano.

Occorre cioè un'immagine complessiva capace di integrare gli interventi in corso con quelli futuri: da un lato, la visione deve contemplare uno scenario al momento attuale, comprendendo tutti quegli

interventi il cui iter di discussione-progetto-implementazione si è dipanato lungo il decennio precedente alla formazione del nuovo piano strutturale, che non può far altro che limitarsi a prenderne atto e inserirli in un quadro di coerenza. Dall'altro lato, il piano deve allargare tale visione agli interventi che si prevedono per i prossimi decenni, delineando una cornice, una struttura di riferimento al tempo stesso forte e, allo stesso tempo, flessibile per adattarsi agli inevitabili cambiamenti senza perdere il senso del disegno generale.

Considerando i progetti in itinere e quelli futuri, il piano si dipana lungo un arco temporale di quasi quarant'anni: diventa fondamentale trovare una visione comune, un filo conduttore che leghi il tutto e che non è solo, quindi, una visione futura, ma un modo di vedere la città.

In questo senso il piano strutturale viene ad assumere dimensioni proprie della pianificazione strategica, legate ad un approccio visionario di medio-lungo periodo, che deve trovare una base politico-programmatica definita e condivisa attraverso l'interazione tra tutti i possibili stakeholders.

Il Piano strutturale così concepito, caricato di tali valenze strategiche, è certamente differente da quello inteso nel 1995 allorché si propose la riforma del sistema di pianificazione nazionale: diverso al punto da poter essere inteso come un "nuovo piano", che si potrebbe definire "strutturale-strategico".

Se i motivi che hanno generato il nuovo piano sembrano chiari, meno chiare appaiono le modalità con cui si esplicita tale piano nella pratica corrente. Innanzitutto, mi sembrerebbe interessante ragionare su una questione che non è solo e squisitamente etimologica, relativa al rapporto tra struttura, politiche e strategie. Tuttavia, alla luce del dibattito dell'ultimo decennio e della non risolta questione della nuova legge nazionale, risulta evidente che una modellizzazione del nuovo piano potrebbe diventare un esercizio inutile e controproducente.

Sembra quindi di maggiore interesse fare alcune riflessioni di carattere generale in merito a questa pratica di pianificazione strutturale con valenze strategiche che, pur non essendo consolidata, sta avendo risvolti interessanti e, al tempo stesso, pone questioni importanti.

Se il piano strutturale manifesta sempre più caratteri strategici, questi si scontrano proprio con la dimensione tipica della pianificazione strategica, che travalica i confini amministrativi per porre questioni di carattere territoriale. I confini amministrativi rappresentano un limite forte al nuovo piano, soprattutto nel momento in cui la visione strategica prende atto di questioni e temi di carattere sovralocale. Il piano strutturale fissa strategie di lungo periodo che sempre più travalicano i confini comunali e riguardano l'inserimento della città in reti di carattere sovralocale, provinciale e regionale quando non nazionale e internazionale. In questo senso, il piano strutturale si configura come un piano strategico visionario e reticolare di terza generazione che, come i piani strategici nati nell'ultimo decennio, implica il concorso e la concertazione tra diversi soggetti, primi fra tutti le amministrazioni concomitanti. Tuttavia, proprio il fatto che il piano strutturale sia relegato al confine amministrativo sembra porre un limite alla sua efficacia come strumento di *governance*.

La dimensione di area vasta e la *governance* multiattoriale sembrano questioni difficilmente risolvibili con un piano strutturale che rimane comunque legato ai limiti amministrativi e all'amministrazione che lo concepisce: di fatto, anche i comuni contermini avranno il loro piano strutturale, e diventa difficile immaginare una convergenza di intenti se non su base volontaristica.

Pur non essendo definita una ricetta per comprendere fino a che punto un piano strutturale possa essere anche un piano strategico comunemente inteso, ad oggi emergono alcune proposte di conciliazione tra le due dimensioni che, pur essendo di natura molto diversa, possono essere raggruppate in alcune tendenze dominanti.

La più interessante è sicuramente quella della formazione delle Unioni di comuni, finalizzate non solo alla gestione associata di servizi, ma soprattutto alla condivisione di strategie di sviluppo, attraverso un framework condiviso per i piani strutturali dei comuni partecipanti, o tramite la

formazione di un unico piano strutturale intercomunale. Tale ipotesi, introdotta dal TUEL e favorita a livello regionale (basti pensare all'Emilia Romagna), sembra funzionare in realtà di piccole dimensioni (come in Bassa Valle del Foglia, in provincia di Pesaro Urbino, dove le pratiche cooperative sono finalizzate a dar vita a una nuova città di 30.000 abitanti), ma risulta ancora difficilmente realizzabile in realtà di più ampie porzioni, dove permangono identità forti e il rischio percepito è lo stesso che ha fatto fallire la città metropolitana, legato alla difficoltà di concertazione tra comune principale e comuni contermini.

In altri casi, si perviene alla definizione di un piano strategico che contenga tutti gli elementi di concertazione e condivisione tra i comuni implicati. Tuttavia quest'ultimo, non essendo istituzionalizzato, rischia di rimanere nel cassetto se ciascun comune non si fa carico di riprenderne i contenuti, assumendo appunto la dimensione strategica all'interno del proprio piano strutturale.

Una possibile soluzione alla questione della necessità di strategie di area vasta potrebbe venire dall'acquisizione di un nuovo ruolo da parte delle province, in un sistema gerarchico in cui spetta a loro definire e accompagnare ambiti di copianificazione, includendoli in una visione di area vasta.

Infine, una soluzione meno istituzionalizzata e codificata è stata adottata in alcuni casi specifici (Siena, ad esempio), in cui nel Piano strutturale vengono poste le basi per una reale concertazione con le parti, per poi muoversi all'insegna della sperimentazione, attraverso pratiche di copianificazione volontaria con i comuni contermini.

In ogni caso, nella definizione del nuovo piano strutturale-strategico diventa determinante la condivisione della visione comune, sia a livello locale, sia attraverso l'inserimento nel proprio piano strutturale delle opzioni strategiche maturate nell'ambito della concertazione con i comuni contermini e con le istituzioni di carattere sovralocale.