

La pianificazione strategica come supporto alle politiche di sviluppo ai vari livelli di pertinenza

Pietro Ugolini

Dipartimento di Ingegneria delle Costruzioni, dell'Ambiente e del Territorio, Università di Genova  
pietrou@unige.it

Ilenia Spadaro

Dipartimento di Ingegneria delle Costruzioni, dell'Ambiente e del Territorio, Università di Genova  
ilenia.spadaro@unige.it

#### ABSTRACT

Partendo dall'analisi delle forti accelerazioni che caratterizzano lo sviluppo delle città e dei sistemi insediativi in genere, si può notare come esse siano connesse a processi politici e socio economici che trascendono dalle caratterizzazioni e potenzialità delle perimetrazioni locali. Sviluppo tecnologico ed allargamento del mercato hanno altresì determinato forti competitività interne ed esterne ad aggregazioni territoriali più estese (es. Unione Europea, area Euro-Mediterranea). Ne conseguono processi decisionali e programmatici che determinano cambi radicali nelle prospettive di sviluppo locali (es. corridoi multimodali). E' in tale ambito che si colloca l'esigenza di una pianificazione strategica che, in una visione di politica integrata, tuteli lo sviluppo dell'ambito insediativo di pertinenza. Pianificazione necessariamente dinamica, basata su processi valutativi interattivi e partecipativi, collegati agli strumenti di governance locali. Conseguente è l'esigenza di qualificati sistemi di supporto alle decisioni, basati sull'utilizzo di metodologie e tecniche di analisi e simulazione dei processi evoluti in atto.

#### 1. PROCESSO EVOLUTIVO DEI FATTORI DI SVILUPPO URBANO

Riprendendo le concezioni di base sulla nascita, sviluppo o involuzione delle città e dei sistemi insediativi in genere, si può vedere come tali processi, negli ultimi anni stanno subendo forti accelerazioni ed interdipendono in misura decrescente dalle esclusive caratterizzazioni e potenzialità locali.

Da sempre le città hanno indirizzato il proprio sviluppo in relazione alle caratteristiche dell'ambito territoriale di propria gravitazione e delle interrelazioni con quelli contermini. Ne è derivata la determinazione di linee direttrici che si sono perfezionate e modificate in base alla risposta del

territorio stesso. Percorrendo l'exkursus storico dell'affermarsi delle diverse civiltà, appare evidente la stretta correlazione tra risorse in qualche modo disponibili e tipologia e soglie di sviluppo. Nella "città stato" dell'antica Grecia tale soglia era sostanzialmente rappresentata dai limiti della produzione agro-silvo-pastorale del territorio ad essa politicamente sotteso. Superato tale limite, l'unica ragionevole soluzione era fondare "nuove colonie", auspicando futuri, sia pure indiretti, vantaggi commerciali. Ben diversa è stata l'esperienza romana. In questo caso tramite l'azione militare ed una oculata ed efficace attività pianificatoria, urbana ed addirittura territoriale, sono state "canalizzate" potenzialità e risorse di tutto il "mondo di allora". Le alternative delle vicissitudini politiche hanno dato luogo a situazioni alquanto difformi tra loro, cui hanno corrisposto esperienze insediative e socio-economiche assai variegate; ma sempre dipendenti dalle possibili opportunità e capacità di utilizzo di risorse produttive. Ciò che è sostanzialmente cambiato, con l'avvento della produzione industriale, è la maggiore vastità, complessità ed accelerazione dei rapporti politici e socio economici.

Prima dell'avvento dell'industrializzazione i fattori di produzione erano abbastanza contenuti e la competitività di mercato fortemente condizionata dai mezzi di comunicazione e di trasporto in allora esistenti.

In oggi la situazione è alquanto cambiata.

Attualmente le città e, più in generale le perimetrazioni dei territori che interagiscono con essa, sono invece sottoposti a sviluppi sociali ed economici che non dipendono solo dalle caratteristiche locali; si sta sempre più evidenziando una dicotomia tra ambito di competenza di governo del territorio e fattori di sviluppo socio-economici effettivi. Nel senso che i centri di gravitazione di tali sviluppi sono spesso esterni al territorio in questione e dipendono quindi da fattori non direttamente controllabili dalle amministrazioni locali. Con l'innovazione tecnologica e, quindi la facilità di comunicare e, con lo sviluppo dei mezzi di trasporto, l'economia è andata verso processi di globalizzazione che hanno portato sia alla crescita del mercato che all'aumento della competitività. Gli stessi fattori della produzione risultano notevolmente amplificati non solo nel settore primario e secondario, ma anche e soprattutto nel terziario. Ciò comporta spinte sempre maggiori verso poli di gravitazione economica che, caratterizzandosi su specifici aspetti, sono spesso indipendenti dalle caratterizzazioni locali. I processi di globalizzazione in atto, inserendo elementi di competitività sempre più generali, creano notevoli difficoltà alla determinazione delle previsioni di sviluppo (problemi della governance) determinando fortissime accelerazioni nei processi politici.

Questo passaggio, valido a livello internazionale, è maggiormente sentito dai paesi industrializzati e, soprattutto, nell'ambito dell'Unione Europea. Proprio per favorire la coesione interna e la competitività rispetto al mercato esterno, è necessario porre in essere un processo di integrazione politico ed economico. Esigenze puramente economiche hanno fatto sì che popoli, in tempi relativamente recenti, con storie diverse e con interessi

in contrasto tra loro, oggi, quasi forzatamente sono costretti ad unire le proprie capacità assumendo nuove politiche concertate. Politiche che, peraltro, riprogettano in senso spaziale più ampio i poli di attrazione e mettono in evidenza le nuove emergenze, ridisegnando le aree e le infrastrutture in base ad un utility complessiva. Ne conseguono processi decisionali e programmatici che possono determinare cambi radicali nelle prospettive di sviluppo locali e che, inevitabilmente, creano nuovi privilegi in termini di prospettive di sviluppo. Tipico è il caso dei grandi assi di collegamento (ad esempio i corridoi multimodali previsti nella rete TEN-T, la cooperazione dei paesi del Nord e Sud del Mediterraneo ...). Processi che, se da un lato garantiscono un generale mantenimento di condizioni di vita comunque valide, dall'altra tende a scardinare i vecchi sistemi politici basati su perimetrazioni nazionali, frutto di esperienze storiche di affinità socio-politiche e culturali. Si è creato così un processo inevitabilmente forzoso, di integrazione, reso indispensabile da queste nuove situazioni. Processo che può portare anche modifiche traumatiche alla reale mission e quindi alla possibilità di sviluppo delle singole città e territori. Il fatto che una città sia collegata o limitrofa alle nuove arterie di collegamento di interesse europeo può portare a cambiamenti radicali, determinando crescite e decrementi molto rapidi. Cosicché, quelle trasformazioni urbane, che in passato erano avvertibili solo attraverso molte generazioni, in oggi, data la repentinità di questi cambiamenti, possono essere osservati da una sola generazione.

## 2. LA VISIONE STRATEGICA

Da quanto esposto appare evidente l'esigenza di una maggiore considerazione e di una idonea messa a fuoco delle effettive linee di sviluppo che interessano un territorio di area vasta. Linee di sviluppo che devono essere rapportate alle diverse scale delle competenze chiamate in causa a realizzare il processo di governance nel corrispondente territorio. Messa a fuoco che, per essere efficace, deve tener conto di una serie complessa di fattori sia intrinseci che esterni all'ambito di riferimento, tra loro interagenti e, la cui variabilità è spesso non definibile a priori. Ne deriva l'esigenza di un forte sviluppo di politiche improntate ad una visione dinamica e volte alla corretta individuazione dell'ottimale utilizzo delle potenzialità dei territori. Per raggiungere tale obiettivo sono necessari efficaci sistemi di supporti alle decisioni che sappiano, monitorando di volta in volta gli effetti, suggerire interventi capaci di indirizzare e alcune volte modificare le scelte originarie, ottimizzando le risorse disponibili verso le più opportune linee di intervento. Linee di intervento che devono essere volte contemporaneamente sia alla salvaguardia dell'ambiente che ad indirizzare lo sviluppo e la crescita della competitività locale e degli ambiti collegati. Devono inoltre, per quanto più possibile, fungere da ammortizzatori sociali, creando una gerarchizzazione, non sempre

avvertita, di interdipendenza tra il livello locale, nazionale, europeo e recentemente Euro-Mediterraneo.

A ben pensarci, tale visione strategica è sempre esistita fin dagli albori dell'umanità. Da sempre l'uomo ha cercato di esplorare le opportunità future per individuare gli interventi più opportuni. Ciò che prima era però intrinseco, quasi intuitivo, proprio a motivo del limitato quadro relazionale e della lentezza dello sviluppo dei processi, diventa oggi, sempre più complicato da definire, proprio a motivo della maggiore estensione territoriale e velocità dei processi in atto.

Ecco perché la pianificazione strategica sta assumendo sempre più rilievo nei processi di governance della città e del territorio, fino a prevedersene un suo collegamento oltre che con gli strumenti di programmazione ordinaria (sia di base che di settore) anche con i distinti momenti amministrativi scanditi a partire dal momento elettorale (linee programmatiche del Sindaco).

Questo tema apre di per sé ulteriori orizzonti sia in termini relazionali che di contenuti e metodologie di approccio. Nel primo caso sembra debba esistere una logica di collegamento negli indirizzi strategici di località che abbiano tra loro congruenti potenzialità e/o criticità di sviluppo. Problematico peraltro è definire le perimetrazioni, i ruoli Istituzionali di competenza, si pensa ad esempio a quanto previsto dallo SSSE (Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo). Detto strumento, che non ha visto ad oggi una concreta e significativa applicazione, ben rappresenta l'esigenza di perimetrazioni "vocazionali", che al di là dei confini amministrativi, consentano processi sinergici di città e territori che possano accomunare le rispettive potenzialità e capacità verso comuni prospettive di crescita.

Stati diversi, con Organi Istituzionali e compiti altrettanto differenti, si trovano a dover interagire. Nasce quindi la necessità di raccordare queste realtà all'interno di una pianificazione strategica che è tutta da definire.

Quale la scala di riferimento? Altra questione da risolvere. Perché questa sia efficace non basta evidentemente che sia tale il processo previsionale, occorre invece che anche le potenzialità del territorio (di tutti gli attori presenti: pubblici e privati) siano messe in pratica. Che ci sia una edotta partecipazione a tutti i processi decisionali. Partecipazione che non può limitarsi solo agli interventi attuativi di singoli progetti, ma che al contrario deve chiamare in causa tutte le parti sociali già nella determinazione delle linee strategiche e nelle conseguenti ricadute sulla pianificazione ordinaria e straordinaria.

Presupposto ineccepibile in termini concettuali ma non facilmente ottenibile sul piano pratico in quanto si rende necessario un preventivo processo di maturazione delle rappresentanze di quelle parti sociali che, pur avendo una forte incidenza su processi di trasformazione, non hanno in oggi acquisito sufficienti capacità di comprensione e compartecipazione dei processi in corso. Per poter dialogare i soggetti devono possedere uno stesso livello di conoscenza, bisogna che le persone coinvolte siano

qualificate, la rappresentanza deve essere quindi credibile e tecnicamente preparata.

### 3. LA FORMAZIONE PER LO SVILUPPO DI UNA POLITICA STRATEGICA

Comunicazione, sensibilizzazione e formazione devono quindi far parte di un processo programmato, in cui le competenze e le capacità in termini di professionalità degli attori coinvolti e le dinamiche di sviluppo del territorio siano strettamente connesse. In quest'ottica, la formazione rappresenta la base da cui partire; essa deve essere continua e rivolta ai vari livelli di operatori coinvolti è infatti solo dall'integrazione dei diversi gradi di professionalità che si realizza la capacità e competitività di un territorio sugli specifici settori di attività. Questo significa che occorre trarre percorsi formativi che, pur nei diversi indirizzi, consentano una preparazione di base differenziata eminentemente per livello di approfondimento. Diverse risulteranno di conseguenza le tecniche e le metodologie di approccio, la durata e la consistenza dell'impegno, i pre-requisiti di partecipazione.

Deve altresì essere assicurata una adeguata diffusione della conoscenza, secondo differenti modalità e livelli di approfondimento. Circa l'articolazione di un qualsivoglia percorso formativo ad una prima fase di "trasmissione della conoscenza" devono far seguito modalità di applicazione della stessa a contesti di significativa valenza. Esperienze dirette, a contatto con realtà che realmente operano sui temi trattati.

Quanto ai contenuti si osserva che è ancora troppo diffusa un'ottica di riferimento riferita solamente alla nazione di appartenenza (in certi casi solo alle valenze locali). Ciò è in contrasto con le reali situazioni di mercato, con la spontanea evoluzione dei processi culturali e delle logiche di integrazione sociale in atto che sottendono all'area vasta.

Partendo dal confronto dei quadri normativi e delle linee di sviluppo delle diverse realtà Europee, sarà possibile comprendere le più generali logiche politiche, sociali ed economiche che stanno alla base delle varie determinazioni. In altri termini, pur partendo da assetti normativo-gestionali assai diversificati delle diverse nazioni, è sempre più necessario individuare processi di rapida convergenza nelle modalità di approccio ai problemi di volta in volta individuati come importanti e significativi per raggiungere un comune obiettivo.

### 4. CONSIDERAZIONI E CONSEGUENTI DEDUZIONI PROPOSITIVE

Nell'individuare le vocazioni di sviluppo dei diversi ambiti territoriali, facenti parte dell'area vasta, la pianificazione strategica deve saper raccogliere, in modo organico, tutte le iniziative in corso di realizzazione, avviate o previste da parte di tutti i soggetti pubblici e/o privati interessati.

Alle amministrazioni spetta il compito di programmare un corretto utilizzo delle risorse, finalizzato ad uno sviluppo che sia al tempo stesso efficace e sostenibile. Esse devono far fronte ad un duplice problema: da una parte: basare le proprie scelte di indirizzo strategico e i conseguenti strumenti di gestione e pianificazione del territorio su previsioni che devono essere necessariamente riferiti al medio-lungo termine; dall'altra, è già scontato che proprio la complessità del sistema territoriale in esame, specie se rapportato alla più ampia gamma delle interrelazioni intrinseche, porterà a modificare il quadro di riferimento, tanto da rendere necessari continui adeguamenti nelle scelte di indirizzo e nelle conseguenti applicazioni.

La competitività e la forte dinamica, che caratterizza i processi di trasformazione in atto, impongono quindi processi decisionali appropriati, che sappiano cogliere e valorizzare, senza depauperare, le potenzialità e caratteristiche locali, attuando interventi innovativi e concorrenziali. Ne deriva l'esigenza di programmazioni mirate, coerenti ad obiettivi strategici appropriati e perseguibili. L'estrema variabilità e complessità delle valenze in gioco pone la necessità di sistemi di supporto alle decisioni che permettano di realizzare simulazioni idonee ed efficaci, rette da un quadro conoscitivo sufficientemente ampio ed aggiornato, che sappia recepire le dinamiche dei processi in atto nelle diverse componenti.

Lo specifico sistema informativo dovrà essere organizzato in modo da poter essere implementato (e impiegato da tutti gli interlocutori precedentemente formati) anche in coerenza col trend evolutivo delle rispettive situazioni. Ne deriverà una aggiornata conoscenza delle istanze e delle dinamiche di sviluppo di tutto il territorio. Conoscenza che certamente agevola l'individuazione di quelle linee prioritarie di intervento che, oltre ad essere opportune, possono più facilmente risultare fattibili previa aggregazione dei soggetti già interessati.

In termini concettuali occorre ampliare il significato da attribuire al quadro conoscitivo, perché questo corrisponda anche ad una visione integrata di tutte le componenti, comprese quelle antropiche e più specificatamente quelle attitudinali e comportamentali della realtà locale. Occorre che i processi conoscitivi non si limitino ad impostazioni di tipo euristico, ma siano anche alimentati e monitorati con processi partecipativi organici, fondati su tecniche analitiche scientificamente testate ed idonee a valutarne i livelli di attendibilità. In altre parole, il processo partecipativo, che caratterizza tutto sommato la visione politica-strategica di tutti i processi di governance attuali, deve poter trovare la sua genesi già nella condivisione della conoscenza; intesa questa non solo in termini non contestualizzati, ma come modalità di percezione del quadro reale, di sensibilità alla formazione, della capacità locale di poter individuare scelte e sviluppi, non legati all'interesse di un soggetto, ma di vantaggio più generale di tutte le parti coinvolte.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

P. Ugolini, Pianificazione territoriale, portualità e infrastrutture. Il caso savonese, Genova, 2006.