

La pianificazione strategica di area vasta: la strategia della non scelta

Giuseppe Mazzeo

Istituto di Studi sulle Società del Mediterraneo (ISSM), Consiglio Nazionale delle Ricerche - DIPIST, Università di Napoli Federico II
gimazzeo@unina.it

ABSTRACT

La costruzione di politiche territoriali basate su paradigmi strategici si è venuta affermando a tutti i livelli di pianificazione. Ma, mentre a livello di piano comunale e attuativo gli aspetti regolativi mantengono un loro rilievo prescrittivo, a livello regionale la pianificazione strategica è divenuta sempre più invasiva, al punto da occupare quasi completamente gli spazi connessi a questo livello di pianificazione.

Ciò si traduce in una potenziale abdicazione del ruolo di guida che tali piani devono possedere in relazione alla trasformazione del territorio, in un processo di delega che ha ceduto quasi naturalmente ad altre pianificazioni (settoriali o generali ma di ambito inferiore) la decisione sulle principali scelte trasformative e localizzative.

1. PIANIFICAZIONE STRATEGICA APPLICATA AL TERRITORIO

Il significato che al termine "strategia" si dà in campo militare comprende l'insieme degli scopi per cui si inizia una guerra. Affrontare le singole battaglie presuppone invece un comportamento tattico (Salzano, 2003). Travasando tale premessa in campo urbanistico si ottiene che il sistema degli obiettivi di un piano è il disegno strategico, mentre le singole azioni ne rappresentano il livello tattico; comunque un sistema strategico senza azioni tattiche resta una costruzione logica autoreferenziale. È evidente anche che sia il livello strategico che quello tattico fondano le loro caratteristiche concettuali su un substrato ineliminabile di incertezza (Borri, 1985) e che tale incertezza assume un rilievo tanto più ampio quanto più circostanziata è la qualità della previsione.

Un piano strategico è uno strumento di governo del territorio il cui obiettivo è l'evoluzione e lo sviluppo di un dato sistema spaziale. Esso viene descritto da Mazza (2003, 126) come «un documento politico-programmatico che esprime scelte/strategie generali, semplici, selettive, non comprensive», in cui i progetti non vengono definiti ma vengono negoziati per renderli congruenti ad un sistema coordinato di previsioni (Mazza, 1996).

Per Gibelli (2003), inoltre, esso definisce gli obiettivi e le linee di azione della pianificazione senza entrare nel merito delle interazioni tra soggetti e senza approfondire la formulazione dei dettagli progettuali e gestionali.

Tali definizioni, ovviamente, si basano sul presupposto etico che il piano strategico sia effettivamente necessario a coordinare lo sviluppo di una città o di un territorio; questa precisazione discende dal fatto che, purtroppo, esiste l'altro estremo, ossia un uso spesso indiscriminato di tale strumento, legato ad opportunità di spesa di fondi pubblici di varia provenienza.

Quale è la relazione tra pianificazione e strategia? Mintzberg (1994, 5) si poneva questa domanda, rispondendosi con altri quesiti: «Is strategy making simply a process of planning, as the proponents of planning have so vigorously insisted? Or, at the other extreme, is strategic planning simply another oxymoron (...)? In other words, should strategy always be planned, never be planned, or sometimes be planned? Or should it relate to planning in some other way?».

La questione assume valore anche in relazione al significato da dare al termine pianificazione. Loasby (1967, 300) ha scritto che «the word 'planning' is currently used in so many and various senses that it is in some danger of degeneration into an emotive noise». Questo senso di fastidio è da ricondurre alla difficoltà da parte della pianificazione di mettere a punto e realizzare previsioni a lungo termine e alla questione, non secondaria, che essa sembra "sfuggire" in tutte le direzioni, divenendo una materia talmente inconsistente da risultare, alla fine, inefficace e inaffidabile. Sempre Mintzberg (1994, 6) scrive che «'planning' may be so elusive because its proponents have been more concerned with promoting vague ideas than achieving viable positions, more concerned with what planning might be than what it actually became. As a result, planning has lacked a clear definition of its own place in organizations and in the state».

In questa corsa della pianificazione a cercare sempre nuovi ambiti di interesse allargando il proprio campo d'azione teorica e diluendolo, la pianificazione sconta le differenze profonde tra realtà nazionali e al loro interno: in Italia, ad esempio, sconta i risultati disomogenei da regione a regione, il suo spacchettamento simil-federalista, la presenza di attori forti che influenzano eccessivamente le scelte.

A parte la derivazione militare, il termine "strategico" è stato mutuato in urbanistica dal campo economico e, in particolare, dagli studi sulla gestione d'impresa. In questi studi si sostiene che un prerequisito critico per far sì che un piano strategico abbia successo è da individuare nell'impegno di tutti i livelli organizzativi nella realizzazione del processo (Whitney, Smith, 1983). Ciò significa identificare nella gestione - il momento nel quale la decisione si trasforma in azione - un passaggio di fondamentale criticità.

Ottenere l'impegno alla realizzazione di strategie pianificate è spesso problematico. "Operating managers may be apathetic in response to the planning efforts of upper management, or may even perceive these efforts

as a threat" (ibidem, 167). In ambito urbano o territoriale si verifica la stessa situazione quando due organizzazioni coinvolte in un piano strategico sono indirizzate, nella realtà dei fatti, verso obiettivi divergenti che eliminano o riducono il supporto di una delle due o di entrambe alla realizzazione del piano. Se non tutti sono convinti dell'azione l'inerzia aumenta al punto da bloccare l'attuazione di un processo e da ridurre gli spazi di coloro che, invece, vorrebbero portarlo avanti.

In un piano strategico applicato ad un territorio si riscontrano, di solito, elementi distintivi ricorrenti in relazione all'azione di pianificazione e governo del territorio definita come "processo", alla dimensione temporale di medio e lungo periodo delle scelte di piano e all'uso di un approccio multisettoriale in fase di analisi ed interpretazione.

Uno dei problemi insiti in questo tipo di pianificazione è il suo scarso confinamento. Nello studio dei sistemi complessi si arriva sempre al momento nel quale, per cercare di capire tale sistema, esso viene modellato e restituito in una forma semplificata. Per effettuare tale operazione è necessario definire i confini del sistema e inserire nell'analisi i fattori che causano quel comportamento, escludendo quelli che si ritengono marginali. La definizione dei confini del sistema è una delle prerogative del piano conformativo, dovendo esso confrontarsi con lo spazio e assumere come punti fermi i vincoli che vi gravitano.

Quando tale substrato fisico viene a mancare, come nel caso della pianificazione strategica, la costruzione logica che ne deriva è più libera di spaziare, mancando un confronto reale con i limiti all'azione pianificatoria.

Nell'azione strategica l'ascolto dei soggetti coinvolti (stakeholder) è uno dei momenti chiave nella costruzione della struttura del piano. Anche nella costruzione di un piano partecipato l'ascolto è fondamentale. Diversi però sono gli esiti, in quanto nel secondo caso, a differenza del primo, sono evidenti i limiti nel sistema fisico e negli altri sistemi coinvolti (sociale, economico, di destinazione, ecc.), limiti dovuti a capacità, risorse e vincoli.

Al contrario, una pianificazione strategica rischia, per mancanza di confini palpabili, di assumere proporzioni eccessive e di diventare ingovernabile. Per questo motivo potrebbe essere interessante sottoporre tali piani ad un test elementare basato sulle seguenti domande:

1. la forma strategica del piano è necessaria?
2. quali sono le motivazioni che hanno spinto verso una forma strategica a fronte di una forma di tipo conformativo?
3. il sistema politico-amministrativo da cui deriva la pianificazione strategica è percepito come forte ed autorevole?
4. gli interessi esterni sono forti ma governati, forti ma non governati o deboli e inconsistenti?
5. insieme alla strumentazione strategica del piano è presente una conseguente e necessaria strumentazione conformativa?

2. PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E PROGRAMMAZIONE DELLO SVILUPPO IN CAMPANIA

Il Piano Territoriale Regionale della Campania, approvato con la L.R. 13 del 13 ottobre 2008, rappresenta un tipico strumento di pianificazione senza piano. Già dalla lettura dell'introduzione (§ 1.1), emerge la volontà di assegnare a questo piano un «carattere fortemente processuale e strategico», carattere distintivo che trasforma il piano in uno strumento di «generazione di immagini di cambiamento».

Sul carattere strategico del piano, Belli (2003) sostiene che l'esperienza campana, in relazione all'evoluzione in corso nella pianificazione regionale in Italia, «tende a dislocarsi verso l'estremo del piano strategico. In sostanza l'intenzione è di poggiare il successo della sua azione non tanto sull'adeguamento conformativo degli altri piani, ma sui meccanismi di negoziazione e di consenso intorno alle grandi materie dello sviluppo sostenibile e delle grandi direttrici di interconnessione».

Tale assunzione guida il piano verso una direzione precisa, ossia la costruzione di un canovaccio sul quale impostare successivamente politiche localizzative da attuare mediante gli strumenti più diversi, da quelli classici della pianificazione a quelli più "innovativi" della concertazione e della negoziazione. Inoltre, le modalità di tipo strategico vengono fondate su processi di copianificazione che si sostituiscono alle classiche logiche di tipo prescrittivo per insistere sulla definizione di scenari di intervento basati sull'azione coordinata della regione e degli altri soggetti istituzionali e non presenti sul territorio (Mazzeo, 2006).

Ciò si traduce nel fatto che un'azione può sorgere indifferentemente dall'alto o dal basso e, una volta posta all'ordine del giorno, la concertazione trova per essa motivazioni e coerenze.

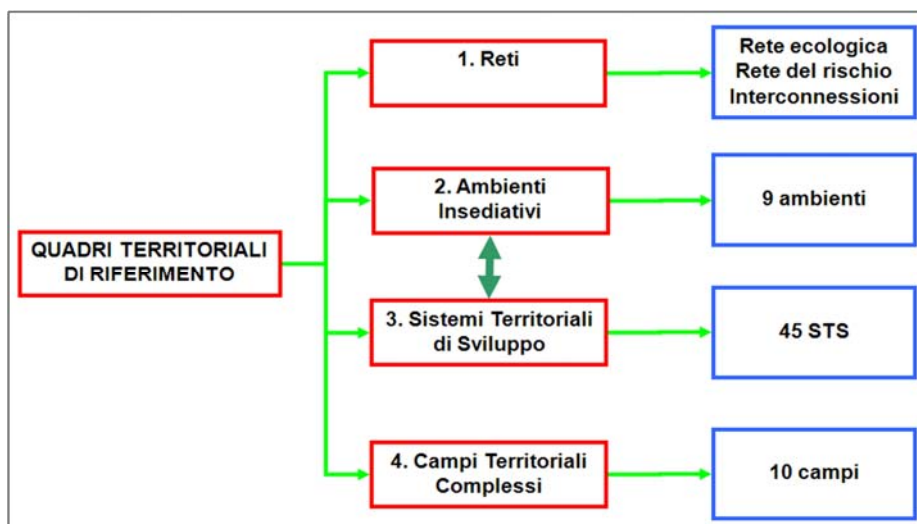


Figura 1 - L'organizzazione della struttura territoriale campana secondo il PTR

La costruzione logica del PTR si fonda su tre "immagini strategiche"¹ da cui derivano sette aree tematiche e sedici indirizzi strategici. Lo sforzo di territorializzare il piano risiede nella costruzione di quattro "quadri territoriali di riferimento", uno a carattere reticolare e tre areale (ambienti insediativi, quadri territoriali di riferimento e campi territoriali complessi). Tra questi i più importanti sono i "sistemi territoriali di sviluppo", caratterizzati come «microregioni»², ossia unità territoriali intermedie per le quali sono rintracciabili traiettorie di sviluppo identificabili come strategie condivise di valorizzazione della risorsa territoriale, e i campi territoriali complessi, aree di intersezione di processi dinamici e di azioni interrelate.

Che valore assumono queste suddivisioni territoriali? In realtà poco più di niente. Lo stesso PTR, al §1.2, sostiene che «nella concezione reticolare il territorio regionale è assunto come composizione e sintesi della molteplicità di immagini derivanti dall'azione strategica condotta dall'insieme degli attori territoriali che concretamente si attivano nella regione», affermando, tra le righe, che per ora vi è una molteplicità alla quale si spera di dare una composizione e una sintesi.

In parallelo a quanto detto è da riscontrare anche l'indeterminatezza territoriale delle scelte della programmazione dei fondi 2007-2013. Secondo quanto scritto nella documentazione a disposizione, la strategia del POR FESR per questo periodo si incentra sull'aumento della competitività a lungo termine, sull'aumento della base lavorativa e sullo sviluppo equilibrato e sostenibile della regione. Per raggiungere questi scopi si agisce sugli investimenti e sui servizi collettivi.

In particolare, il raggiungimento degli obiettivi strategici si basa sull'attrazione degli investimenti, sulla promozione della conoscenza e dell'innovazione, sull'incremento del prodotto interno lordo e sul miglioramento della capacità amministrativa, articolandosi, di conseguenza, nei seguenti assi di intervento:

1. sostenibilità ambientale e attrattività culturale e turistica;
2. competitività del sistema produttivo regionale;
3. energia;
4. accessibilità e trasporti;
5. società dell'informazione;
6. sviluppo urbano e qualità della vita;
7. assistenza tecnica e cooperazione.

Tra questi sette assi, almeno cinque (ossia l'1, il 2, il 3, il 4 e il 6) sono assi che possono sviluppare nella propria azione rilevanti impatti territoriali. Essi, infatti, si realizzano mediante azioni di tipo prevalentemente fisico-funzionale di medio o di ampio respiro che necessitano, oltre che di un coordinamento gestionale nella definizione dei progetti e nella erogazione dei finanziamenti, anche di un coordinamento territoriale che, al momento, non è fornito da alcuno strumento di piano.

È da ricordare come il PTR basi la sua conformazione strategica su una stretta connessione con la programmazione dei fondi comunitari. Anche nel POR Campania 2007-2013 questa connessione, almeno in principio,

viene ribadita in più punti; ad esempio, nella descrizione dell'Asse 6, si afferma che è necessario «promuovere una radicale opera di rigenerazione del tessuto urbano e sociale della regione, adottando un modello di sviluppo policentrico che interviene in maniera concentrata su un numero ben definito di nodi urbani, individuati nell'armatura urbana regionale ai sensi del Piano Territoriale Regionale (PTR)» (Regione Campania, 2007, 219).

A questa condivisibile affermazione di principio segue il giudizio su quanto successo nel precedente periodo (2000-2006), giudizio negativo se addirittura nel documento citato si può leggere che «il disegno complessivo non ha trovato compiuta attuazione a causa dell'assenza di una esplicita impostazione strategica per le politiche di sviluppo e di una scarsa integrazione della filiera istituzionale di governo» (*ibidem*, 64).

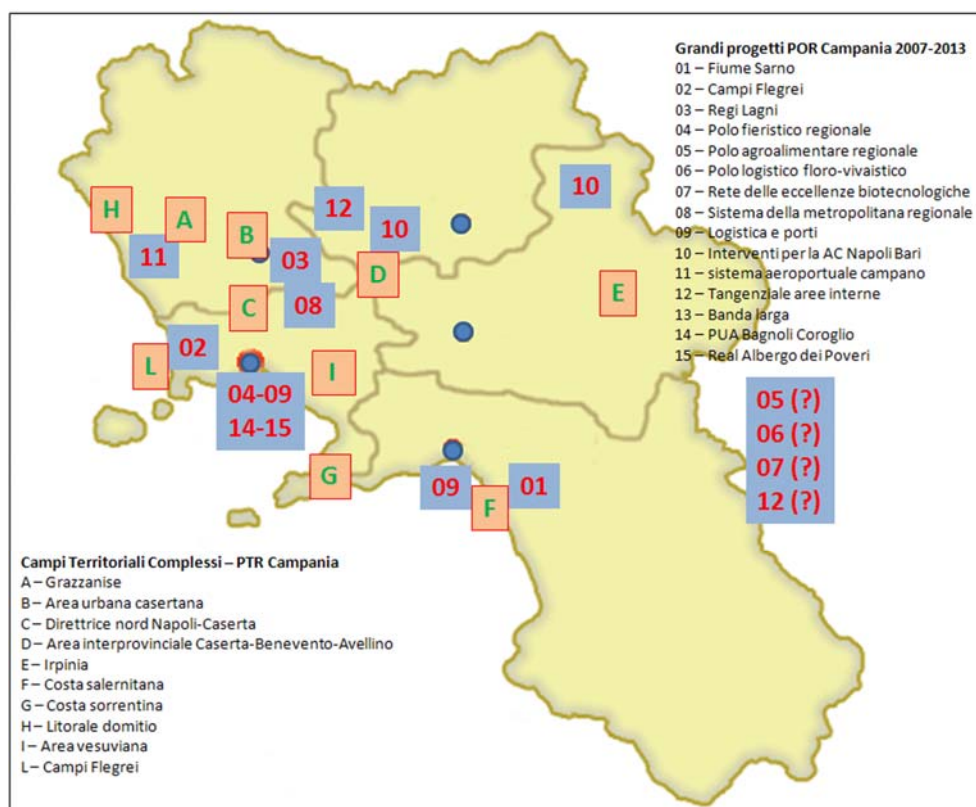


Figura 2 – Localizzazione di interventi strategici nel PTR e nel POR 2007-2013

Questa assunzione di responsabilità, in assenza di un significativo ricambio gestionale nella struttura regionale e in assenza di una semplificazione e chiarificazione di strumenti e procedure, non sembra incrementare l'affidabilità delle previsioni per il nuovo periodo. Il punto di crisi, d'altronde, risiede nel passaggio dalla fase di programmazione a

quella di realizzazione: mentre nella prima si costruiscono meccanismi di grande forza assertiva, nella seconda si assiste ad una parcellizzazione delle risorse, che vengono assegnate ad investimenti di portata limitata, inidonei ad innescare processi di sviluppo locale. Inoltre, tali operazioni sono realizzate in assenza di una verifica di coerenza con la fase di programmazione.

Lo stesso giudizio sui PIT va approfondito: se per la Regione essi hanno consentito di accrescere la "capacità di governance" degli operatori locali istituzionali e privati e di diffondere prassi, procedure e culture di valutazione attente ai risultati, nessun giudizio viene dato sulla effettiva ricaduta in termini quantitativi e qualitativi dei progetti e dei fondi spesi.

Di interesse, a questo punto, è l'applicazione del test al PTR Campania.

Intanto la forma strategica del piano è necessaria per motivazioni diverse che vanno dall'estensione territoriale della Regione, alla sua complessità, alle forti differenze presenti tra interno e costa. È però evidente una intrinseca debolezza del sistema politico-amministrativo che non ha saputo cogliere occasioni e correggere errori e prassi comportamentali di lunga data. In questo giudizio rientra tutta la classe politica locale, non solo quella che ha amministrato la Regione in tempi più recenti. Questa classe politica si trova di fronte soggetti economici e sociali a loro volta poco autorevoli e, in alcune aree, gruppi malavitosi che condizionano la vita del tessuto socio-economico e lo piegano alle loro necessità.

Ne deriva che la mancanza di strumenti conformativi di livello territoriale rappresenta un indicatore dei rapporti di forza in campo: non avendo la forza di decidere un quadro di azione, la politica ha costretto la pianificazione a rifugiarsi in un innocuo disegno strategico.

3. CONCLUSIONI

Una corretta pianificazione territoriale ha l'obiettivo di definire le traiettorie evolutive in uno spazio geografico ampio indirizzando le azioni su binari tali da rendere possibile il raggiungimento di un livello di benessere superiore. La sua trasformazione in uno strumento di tipo strategico ne annulla gli effetti territoriali, inserendosi in un processo di progressiva deregolazione e, quindi, di progressivo allentamento delle politiche di governo del territorio, sostituite da iniziative connesse ad esigenze aventi orizzonti temporali limitati e orizzonti programmatici nulli, oltre che effetti ingovernabili sull'organizzazione dello spazio.

Un elemento fondamentale della concezione pianificatoria strategica risiede nella rinuncia a qualsiasi conformatività del piano nei confronti degli altri piani e progetti e la sua trasformazione in uno strumento puramente dialettico. Il piano da concentrato di prescrizioni ed azioni coordinate si trasforma in arena dove i diversi soggetti si confrontano decidendo di volta in volta le azioni possibili. In questo modo si ottiene il doppio risultato di

eliminare qualunque impiccio a carattere fisico e di annacquare gli elementi di strategicità in una affannosa rincorsa all'occasione da cogliere.

È vero che per quelle azioni strategiche che dovranno trasformarsi in trasformazioni fisiche vi sarà la necessità di confrontarsi con le materie plebee che sono lo spazio, i volumi e le connessioni, ma a strumenti come il Piano Territoriale Regionale della Campania tale momento non interessa né sembrano interessare le conseguenze e gli impatti di tale scelta.

Una delle condizioni di fondo sottolineate da soggetti che hanno condotto pianificazioni strategiche di successo è la necessità che essa sia accompagnata da una parallela azione di tipo conformativo. Secondo Bruno Gabrielli (2004), l'esperienza di Genova ha dato buoni frutti in quanto i due livelli, quello strategico e conformativo, hanno viaggiato parallelamente.

È proprio la mancanza del secondo "piede" (demandato ad altri momenti e ad altri soggetti) a condizionare le scelte della pianificazione strategica, tanto più in ambiti territoriali difficili, dove essa diviene un ennesimo alibi per rinviare scelte o non farle per niente, per debolezza nei confronti dei processi spontanei presenti. Il rischio che si corre è la compresenza di diversi momenti progettuali, pianificatori e programmatici (situazione che avviene normalmente in un territorio) che, allo stesso tempo e in maniera intrecciata tra di loro, promuovono azioni che formalmente sono coerenti ma che nella realtà non trovano sintesi coerente e logica (situazione che si verifica nei territori strutturalmente deboli nei confronti di una qualsiasi regolazione).

NOTE

¹ Le tre immagini strategiche sono: a) l'interconnessione con collegamento complesso, sia tecnico che socio-istituzionale, tra i sistemi territoriali locali e il quadro nazionale ed internazionale, allo scopo di migliorare la competitività complessiva della regione, connettendo nodi e reti; b) la difesa della biodiversità e la costruzione della rete ecologica regionale a partire dai territori marginali; c) il rischio ambientale, in particolare quello vulcanico.

² Secondo il PTR Campania (§ 4.11), le strutture territoriali proposte sono «micro regioni in trasformazione individuate – sulla base di analisi delle morfologie territoriali e dei quadri ambientali, delle trame insediative, dei caratteri socio-economici e delle relative dinamiche in atto – con lo scopo di mettere in evidenza l'emergere di città, distretti, insiemi territoriali con diverse esigenze e potenzialità, in una interpretazione della regione "plurale" formata da aggregati dotati di relativa autonomia, rispetto alle quali la Regione deve porsi come "rete" che li inquadra, coordina e gestisce (...) La responsabilità della definizione del piano degli assetti insediativi è affidata alla pianificazione provinciale».

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- A. Belli, Verso il piano territoriale, in "areaVasta", n. 6-7, 2003, pp. 140-145.
- D. Borri, Lessico urbanistico, Dedalo Editore, Bari, 1985.
- B. Gabrielli, Piano urbanistico/piano strategico. Per un rinnovo delle pratiche di governo del territorio, in V. Fedeli, F. Gastaldi (cur.), Pratiche strategiche di pianificazione. Riflessioni a partire da nuovi spazi urbani in costruzione, FrancoAngeli, Milano, 2004.
- M.C. Gibelli, Flessibilità e regole nella pianificazione strategica: buone pratiche alla prova in ambito internazionale, in A. Spaziant e R. Pugliese (cur.), "Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche", FrancoAngeli, Milano, 2003.
- B.J. Loasby, Long-Range Formal Planning in Perspective, "Journal of Management Studies", n. 4, 1967, pp. 300-308.
- G. Mazzeo, L.R. 16/2004. La nuova legge urbanistica regionale della Campania, DiPIST, Università di Napoli, Elio De Rosa Editore, Napoli, 2006.
- L. Mazza, Difficoltà della pianificazione strategica, "Territorio", n. 2, 1996, pp. 176-182.
- L. Mazza, Pianificazione a Milano. Introduzione alla tecnica urbanistica. Seconda parte, Clup, Milano, 2003.
- H. Mintzberg, The rise and the fall of strategic planning, FT – Prentice Hall, Harlow, 1994.
- Regione Campania, Piano Territoriale Regionale, Legge Regionale n. 13 del 13 ottobre 2008.
- Regione Campania, Programma Operativo Regionale Campania FESR 2007-2013, Decisione della Commissione Europea 11 settembre 2007.
- E. Salzano, Fondamenti di urbanistica, Laterza, Bari, 2003.
- J.C. Whitney, R.A. Smith, Effects of Group Cohesiveness on Attitude Polarization and the Acquisition of Knowledge in a Strategic Planning, in "Journal of Marketing Research", Vol. 20, n. 2, 1983, pp. 167-176.