

## Il ruolo della politica nella pianificazione strategica: l'esperienza di Metropoli Terra di Bari

Enrica Papa  
Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio, Università di Napoli  
Federico II  
enpapa@unina.it

### ABSTRACT

Il Piano Strategico di area vasta Metropoli Terra di Bari, in linea con le "Linee Guida per la Pianificazione Strategica di Area Vasta" (Regione Puglia, 2007), aderisce ai modelli organizzativi diffusi in letteratura di pianificazione strategica, pur introducendo innovazioni rilevanti rispetto alle altre esperienze nazionali e internazionali di pianificazione tra cui l'allineamento degli orizzonti del Piano alla programmazione comunitaria 2007-2013 e l'istituzione di numerosi attori decisionali. L'articolo, partendo da queste premesse descrive il processo di pianificazione strategica nel caso di studio dell'area metropolitana barese, evidenziando il ruolo della politica nei processi decisionali del piano ed i punti di forza e di debolezza di un così complesso strumento.

### 1. LA NATURA POLITICA DEL PIANO STRATEGICO

Il Piano strategico di una città, rispetto ad altri strumenti di governo delle trasformazioni territoriali è un atto volontario e non "regolativo" di costruzione e condivisione di una visione futura di un territorio, di esplicitazione di obiettivi e di strategie da conseguire mediante politiche ed interventi pubblici e privati (Borrelli, 2005). Un piano strategico ha, dunque, oltre che una natura tecnica, intrinseca nelle proposte progettuali, una prevalente "natura politica" e basa il suo successo sulla forza del sistema di relazioni, partenariati politici e socio-economici che sostengono con investimenti e decisioni la messa in pratica delle linee di azione strategica (Barbieri, 2001).

L'azione della sola amministrazione pubblica e gli strumenti di pianificazione urbanistica e programmazione economica di cui dispone sono del tutto insufficienti per trasformare la visione in azioni concrete (Camagni, 1999). In tale contesto il piano strategico diventa un processo ed uno strumento per costruire un impegno consapevole ed attivo di una società locale e di un sistema di attori socioeconomici.

Sin dalla prima generazione di piani strategici, il piano strategico è il prodotto di decisioni politiche condivise e viene ad assumere, a differenza

dei documenti di pianificazione urbanistica, una valenza di indirizzo politico senza alcun effetto regolativo (Cerrone, 2003).

Partendo da queste considerazioni generali, il lavoro vuole approfondire il ruolo della politica nel processo di pianificazione strategica, evidenziando le opportunità ed i limiti della natura politica del piano. Tale analisi viene svolta a partire dall'esperienza diretta svolta nell'ambito della redazione e della partecipazione al processo di pianificazione strategica di Metropoli Terra di Bari. Questo caso di studio risulta particolarmente interessante in quanto, rispetto ad altri casi nazionali, la Metropoli Terra di Bari, pur aderendo ai modelli organizzativi diffusi in letteratura di pianificazione strategica, introduce alcune innovazioni rilevanti rispetto alle altre esperienze nazionali e internazionali tra cui l'allineamento degli orizzonti del piano alla programmazione comunitaria 2007-2013 e l'istituzione di numerosi organi decisionali: la Cabina di Regia con funzioni di indirizzo politico, il Consiglio Metropolitan dei Sindaci, l'Assemblea dei Dirigenti come organo di interlocuzione tecnica tra il Piano ed i Comuni che partecipano al piano, le Assemblee istituzionali di partenariato, il Consiglio Scientifico, lo Staff di ricerca, sviluppo e comunicazione. Tali innovazioni se da una parte contribuiscono in maniera positiva alla governance multi livello del piano e alla partecipazione di numerosi soggetti, dall'altra costituiscono dei limiti all'efficacia della fase attuativa e alla gestione della molteplicità dei soggetti coinvolti. Nei seguenti paragrafi si esplicitano quindi i punti di forza e di debolezza dell'esperienza di MTB, tracciando delle conclusioni utili per le fasi successive del piano stesso e per altre esperienze nazionali.

## 2. IL PIANO STRATEGICO BA2015: LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA E LE FORME DI PARTECIPAZIONE

Il piano strategico BA2015, attualmente in fase di attuazione delle strategie, rappresenta un interessante caso di studio per analizzare il ruolo della politica nella pianificazione strategica. A questo fine si propone di seguito un'analisi critica degli strumenti di governance che sono stati messi in atto. In particolare per il piano strategico di Metropoli Terra di Bari si può parlare di un modello di "governance multilivello" composta da una governance istituzionale, da un partenariato di soggetti pubblico-privati e da un processo di partecipazione estesa.

Per quanto riguarda la governance istituzionale è necessario fare alcune premesse, legate al particolare contesto istituzionale in cui è nato il piano strategico. Nella Regione Puglia interessanti sperimentazioni di pianificazione strategica di area vasta si sono portate avanti, grazie allo stanziamento di una quota di finanziamenti ripartiti dal CIPE (delibera 20/2004) per la redazione di "Piani strategici per città ed aree metropolitane o raggruppamenti di Comuni che totalizzano una popolazione di almeno 50.000 abitanti". Inoltre come in altre regioni interessate dal finanziamento FESR 2007-2013, alcuni ambiti territoriali della

Regione Puglia hanno affiancato lo strumento di pianificazione strategica all'urgenza legata alla programmazione economica dei fondi europei, che tra l'altro prevedeva criteri di premialità per i piani strategici presentati da agglomerazioni di più comuni. La pianificazione strategica in BA2015 è stata quindi funzionale alla creazione di condizioni di coesione sociale e di competitività di territori più vasti dei confini amministrativi di un singolo comune. In particolare BA2015 interessa un ambito territoriale costituito dall'insieme di trentuno Comuni, le cui amministrazioni comunali, con un Protocollo d'Intesa, stipulato nel 2006, e successivamente con la costituzione nel 2008 dell'Associazione per il Piano Strategico Metropoli Terra di Bari hanno avviato l'attività di studio e di elaborazione del piano, che si configura come unico strumento di programmazione dello sviluppo dell'intera area metropolitana<sup>1</sup>.



Figura 1. Il marchio BA2015 e la rete dei 31 comuni

In questo ambito è stato avviato un processo di governance istituzionale del piano per il funzionamento dell'Associazione. Sono stati infatti costituiti organi istituzionali quali il Consiglio Metropolitan dei Sindaci, luogo di confronto e di decisione in cui la volontà dei Sindaci è sorretta dalla previa o successiva approvazione dei rispettivi Consigli, e la Cabina di Regia, organo di coordinamento della pianificazione strategica. La Cabina di Regia è costituita dal Sindaco del Comune capofila, dal Presidente della Provincia e da cinque Sindaci dei Comuni associati nominati a rotazione annuale. Dal punto di vista della gestione, presso il Comune capofila è stato costituito l'Ufficio Unico, che svolge le attività amministrative, tecniche e di gestione necessarie al funzionamento dell'Associazione. Seppure incardinato presso il Comune capofila, l'Ufficio opera avvalendosi anche del personale dei diversi enti associati.

La struttura del piano si compone inoltre di altri organi quali:

- il Comitato Scientifico, che riunisce esperti nazionali e internazionali di pianificazione strategica;

- il Consiglio Tecnico, chiamato a coordinare gli uffici tecnici di ogni comune membro;
- Lo Staff di Ricerca, Sviluppo e Comunicazione, composto da giovani ricercatori.

La presenza dello staff e del Comitato Scientifico sono stati funzionali anche alla gestione e all'organizzazione della governance "non istituzionale", orientata a far partecipare al piano un partenariato di soggetti pubblico-privati. In particolare sin nelle fasi propedeutiche alla definizione del piano sono state avviate pratiche di coinvolgimento e condivisione: meccanismi di partecipazione stabili e accessibili, sia fisici sia telematici, forme di partenariato economico che intrecciano le competenze delle istituzioni pubbliche presenti nella Metropoli (Fiera del Levante, Università, Politecnico, Autorità Portuale, ecc.), le rappresentanze delle parti economico-sociali, e il mondo dell'associazionismo e della partecipazione attiva (Omero, 2008). Per dare rappresentanza e per facilitare il dialogo tra i diversi attori sono state quindi costituite tre assemblee per dare vita a forum permanenti di informazione e confronto:

- l'Assemblea interistituzionale, a cui hanno aderito oltre 130 enti di rilevanza pubblica del territorio (tra cui l'Università di Bari, il Politecnico di Bari, il Consiglio Nazionale delle Ricerche - Area di Bari, l'Istituto Agronomico del Mediterraneo di Bari, la Fiera del Levante, la Società di Esercizio degli Aeroporti di Puglia, l'Autorità Portuale di Bari, il Consorzio Area di Sviluppo Industriale di Bari, la Camera di Commercio di Bari, l'Azienda Sanitaria Locale di Bari, la Fondazione Lirico Sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari, e il CONI Puglia);
- l'Assemblea delle rappresentanze CNEL - il partenariato socioeconomico comprendente le quattordici rappresentanze degli imprenditori e sindacali della Metropoli;
- l'Assemblea delle associazioni e della cittadinanza attiva, con oltre 300 adesioni.

Il terzo livello di governance è stato quello della partecipazione estesa: il Piano Strategico BA2015 ha organizzato numerosi incontri pubblici, di cui è stata data ampia informazione affinché vi partecipasse il maggior numero di persone, e a cui sono stati invitati i rappresentanti delle istituzioni pubbliche, culturali, economiche e sociali della Metropoli. Le forme di partecipazione si possono sintetizzare come segue:

- Diciannove forum metropolitani tematici organizzati nei mesi di settembre e dicembre 2007 nell'ambito della Fiera del Levante e nel Fortino di Sant'Antonio a Bari;
- Quaranta incontri nei trentuno Municipi della Metropoli e nelle nove Circoscrizioni di Bari rivolte ai cittadini e ai Consigli Comunali e Circoscrizionali;
- Numerosi incontri con la cittadinanza per dare informazione e approfondire le proposte progettuali del Piano, presentate alla Regione Puglia;

- Sei incontri tematici presso Politecnico di Bari rivolti a tutti i cittadini per approfondire gli interventi per ogni vettore strategico del Piano (ambiente e territorio, cultura, welfare, mobilità, economia)
- Numerosi incontri con le comunità locali per parlare sia dei progetti a valenza ampia sia di quelli di interesse per le singole città.
- Un ciclo di approfondimenti dedicati alla ricerca e alla formazione di eccellenza, all'identità culturale metropolitana, e alle prospettive occupazionali per i giovani organizzato in collaborazione con l'Università degli Studi di Bari;
- Un progetto che ha interessato 54 scuole primarie della Metropoli e ha visto la partecipazione di docenti, presidi e amministrazioni locali, con illustrazione agli studenti degli elementi fondamentali del Piano Strategico Metropoli Terra di Bari e approfonditi i temi della democrazia, della partecipazione, del dialogo e della pianificazione del futuro;
- Incontri con gli istituti scolastici superiori del territorio per informare e condividere con gli studenti i temi della pianificazione strategica e raccogliere suggerimenti, suggestioni e aspirazioni per il loro futuro.

L'intero processo di pianificazione strategica è stato infine caratterizzato dalla massima apertura e trasparenza. Tutti i documenti e il resoconto degli incontri svolti sono stati pubblicati in tempo reale sul sito web [www.ba2015.org](http://www.ba2015.org), necessario a diffondere i contenuti del Piano, gli atti e la documentazione del processo di pianificazione, a favorire la costruzione e il mantenimento del partenariato e la condivisione dei processi decisionali, a coinvolgere i cittadini.



Figura 2. La governance multilivello del PS BA2015



Consiglio Metropolitan e uffici tecnici regionali hanno avuto effetti negativi sui tempi di concertazione e di erogazione dei fondi.

Ad oggi il Piano Strategico è in un fase critica di passaggio dalla fase di concertazione alla fase di attuazione. E' auspicabile un rinnovato equilibrio tra le due anime tecnico-scientifica e politica del piano per permettere il superamento dei punti critici fin qui evidenziati. Questo superamento potrebbe senza dubbio raggiungersi con la costituzione di una struttura autonoma per la gestione dell'attuazione dei progetti del piano strategico, che possa sostituire la funzione dello Staff di ricerca e Sviluppo, finora fondamentale per integrare l'azione gli assessorati, gli uffici tecnici e gli stakeholders. Uno dei punti di forza dell'esperienza BA2015 è stato infatti la creazione di uno staff indipendente dalle rappresentanze politiche, costituito infatti attraverso una selezione pubblica, ma a servizio degli uffici tecnici e a sostegno dei diversi organi di rappresentanza. In questo senso il piano strategico BA2015 ha rappresentato un punto di contatto ed un fattore di integrazione e creazione di fiducia reciproca tra le istituzioni. La visibilità e riconoscibilità del Piano Strategico, anche rafforzata dalla esistenza di un ufficio aperto al pubblico, ha infine creato fiducia nelle rappresentanze politiche da parte dei cittadini e quindi favorito la partecipazione democratica nelle scelte di piano. Il ruolo della politica sarà ora di portare avanti il processo, quello dei cittadini di Metropoli Terra di Bari, di sostenere la visione del piano e verificare l'azione di governo.

	Punti di forza	Punti di debolezza
<b>Fase di definizione del piano</b>	<p>Chiara normativa regionale (Linee Guida per la Pianificazione Strategica, 2007)</p> <p>Integrazione dei progetti (no settorialità)</p> <p>Creazione di archivi di studi di fattibilità a disposizione di tutti gli uffici tecnici; condivisione delle conoscenze e dei metodi; formazione degli uffici tecnici dei piccoli comuni</p> <p>Trasparenza delle decisioni (organi di controllo, valutazione e diffusione che partecipano al piano)</p> <p>Staff "interno" al piano, che ha funzionato da collante tra le amministrazioni, gli uffici tecnici ed il partenariato</p>	<p>Carattere non strategico di molti progetti presentati da piccoli soggetti</p> <p>Prevalenza del consiglio metropolitano, rispetto al partenariato</p> <p>Molteplicità di progetti presentati dalle amministrazioni rispetto a quelli del partenariato</p> <p>Prevalenza di soggetti pubblici nella presentazione dei progetti</p>
<b>Fase di condivisione e partecipazione</b>	<p>Integrazione tra assessorati, uffici tecnici e tra competenze</p> <p>Creazione di rapporto di fiducia</p> <p>Forte leadership politica e forte legittimità politica</p>	<p>Logiche politiche a breve termine (scadenza mancato politico) in contrasto con la Vision (a lungo o lunghissimo termine)</p>
<b>Fase di attuazione</b>	<p>Ingenti risorse finanziarie (fondi FESR) sia per l'implementazione del processo di piano che per il finanziamento dei progetti</p> <p>L'appoggio politico di 31 amministrazioni rafforza le scelte del piano sia di fronte al partenariato, che all'amministrazione Regionale</p>	<p>Conflitti di potere tra il Consiglio Metropolitano e Regione Puglia (Nucleo di Valutazione) con effetti negativi sui tempi di attuazione</p> <p>Mancanza di una struttura gestionale autonoma per la gestione delle prossime fasi del piano</p> <p>Eccessiva dipendenza del PS dai fondi strutturali e dalle decisioni del Nucleo di valutazione</p>

*Tabella 1 Il ruolo della politica nel processo di pianificazione strategica BA2015: punti di forza e di debolezza*

NOTE

<sup>1</sup> Al fine dell'Associazione dei Comuni è stato determinante il ruolo svolto dalla Regione Puglia che, attraverso l'approvazione delle Linee guida per la Pianificazione Strategica Territoriale di Area Vasta (Delib. G.R. n. 1072 del 4 luglio 2007 pubblicata sul B.U.R.P. n. 104 del 20 luglio 2007) ha incentivato l'esercizio associato di funzioni da parte di più Amministrazioni locali, attraverso meccanismi di premialità.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

C. A. Barbieri *Rapporto tra piano strategico e piano urbanistico. Quattro città italiane a confronto*, in "TamTam" 2001, n 1 Torino Internazionale

G. Borelli (a cura di), *La politica economica delle città europee. Esperienze di pianificazione strategica*, Franco Angeli, 2005

R. Camagni, *Giustificazione teorica, principi e obiettivi di politiche di competitività territoriale in un'era di globalizzazione e nuovi ruoli per la pianificazione*, in "Archivio di Studi Urbani e Regionali" n. 66, 1999, pp. 165-171.

R. Camagni, *La pianificazione Strategica come strumento di competitività e di qualità territoriale: una riflessione sui concetti e sui metodi*, in Atti del convegno Competizione territoriale e pianificazione strategica nelle aree urbane, Trento, giugno 2000

D. Cerrone, *Il Piano Strategico: strumento di promozione e sviluppo delle trasformazioni territoriali*, Giannini Editore, Napoli, 2003

M. Omero (a cura di), *Metropoli Terra di Bari: tradizione e innovazione, visioni, obiettivi e azioni del Piano Strategico*, Sedit S.r.l. Servizi Editoriali, 2008

Regione Puglia – Giunta Regionale, *Linee guida per la Pianificazione Strategica Territoriale di Area Vasta*, Deliberazione di Giunta regionale n. 1072 del 4 luglio 2007 pubblicata sul B.U.R.P. n. 104 del 20 luglio 2007