

LA NECESSITA' DI UNA PIANIFICAZIONE STRATEGICA

DI GIANMARIA BOSCARO

Magister Iuris presso l'Università di Innsbruck, ricercatore C.I.R.G.A.

La pianificazione strategica degli enti locali è uno strumento che permette alla città o all'area di riferimento di svilupparsi in modo più armonioso raggiungendo degli obiettivi di medio e lungo periodo delineati in base alle caratteristiche economiche, sociali, tradizionali della popolazione e dei territori.

Storicamente tale modello di programmazione si sviluppa nei Paesi anglosassoni a forte industrializzazione, nei momenti di crisi in cui si sente la necessità di puntare su una rivitalizzazione economica, sociale e culturale per rendere la Città un ambiente diverso che anche economicamente non si limiti al sistema industriale classico, ma si evolva in altre direzioni.

Proprio per questo la pianificazione strategica spesso punta ad un' implementazione dei servizi e delle reti per elevare il livello di connettività e di vita dei cittadini.

In via preliminare è però necessario delineare quali siano le caratteristiche del Piano Strategico dal momento che, soprattutto in Italia, si è spesso pensato che la pianificazione dovesse essere meramente urbanistica e questo ha portato alla creazione di lottizzazioni residenziali o industriali senza lo sviluppo di tutti i servizi fisici e di rete.

In primo luogo quindi il Piano deve essere multi settoriale, una "cornice" in cui si inserisce la pianificazione dei vari settori al fine di integrarla con una visione più ampia. Ecco che oltre all'aspetto urbanistico che sicuramente risulta centrale il Piano deve riguardare i sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, la mobilità e viabilità, la promozione e coordinamento dello sviluppo economico, culturale e sociale.

Insomma un quadro di ampio respiro che dia una visione complessiva della Città e dell'area

vasta metropolitana.

Il Piano ha poi natura di medio – lungo periodo, a livello europeo mediamente si prevede una durata decennale, mentre nel caso della Città Metropolitana di Venezia e delle altre aree metropolitane italiane si è preferito prevedere una durata triennale con aggiornamenti annuali.

Il Piano poi dovrebbe coinvolgere gli attori locali e quelli nazionali sia pubblici che privati per dare vita ad una nuova *governance* che possa accelerare sulla strada dell'innovazione e dello sviluppo. E' ormai assodato che il solo sforzo pubblico fatica sia a livello economico che di programmazione a raggiungere degli obiettivi significativi.

Da questo punto di vista è interessante osservare l' esempio di Glasgow che ha promosso la prima pianificazione strategica metropolitana nel 1992 in cui si è deciso di investire nel rilancio del settore manifatturiero, sostegno alle piccole imprese e attrazione capitale esteri. Dal punto di vista sociale si sono riqualificati interi quartieri e investito nello sviluppo dei servizi. La promozione culturale e turistica ha portato alla nomina di Glasgow a città europea della cultura.

Tale Piano ha coinvolto l'intera Università di Glasgow ed è stato finanziato quasi interamente dai privati come i piani strategici precedenti a riprova che un' integrazione funzionale pubblico privata è possibile e auspicabile.

Sulla stessa linea, anche se in un contesto decisamente diverso, si colloca la pianificazione di Francoforte che risale addirittura al 1977 in cui il Piano è stato finanziato per la maggior parte dagli istituti di credito (3,5 miliardi di marchi), allo scopo di rendere la Città il nuovo polo finanziario europeo. Per fare ciò bisognava aumentare gli investimenti nei settori : trasporto, politiche sociali, politiche culturali.

Un altro aspetto che spesso preoccupa i Comuni dell'area metropolitana, specialmente in una realtà di ridotte dimensioni come la Città Metropolitana di Venezia, è l'ingerenza del Piano Strategico nei confronti della programmazione comunale. Il timore si concretizza in una possibile "supremazia" della Città capoluogo a scapito dell'autonomia comunale.

Se guardiamo all'esperienza europea un altro punto fermo della pianificazione strategica è invece la previsione di processi decisionale di natura «negoziale», in modo da attuare una negoziazione preventiva al fine di evitare successivi conflitti in fase applicativa.

Da questo punto di vista non si può che citare l'esempio di Barcellona dove il monitoraggio ed implementazione del Piano viene fatti su più livelli: relazioni di ordini professionali, questionari tra la popolazione, monitoraggio delle strutture pubbliche.

Si attua quindi un vero e proprio coordinamento tra le strutture pubbliche e le associazioni di categorie private come avviene del resto anche a Bilbao dove è stato creato un ente misto pubblico privato denominato "Comitato per l'attuazione di progetti".

Ma qual'è l'esperienza italiana in tema di programmazione? E Venezia come si è mossa in questi anni?

La pianificazione strategica italiana si sviluppa in primo luogo a Torino, non a caso città fortemente industriale, che nel 1998 con l'acuirsi della crisi del suo settore economico di riferimento ha sentito la necessità di dare un nuovo indirizzo all'area Metropolitana.

Si è aperto quindi dal 1998 al 2005 una stagione di pianificazione che ha interessato le principali realtà italiane. Tale movimento si pone già in netto ritardo in confronto alla pianificazione europea che come abbiamo accennato prima era già attiva dagli anni '70.

Inoltre la pianificazione italiana si è spesso focalizzata solo su l'aspetto urbanistico non facendo da collettore per lo sviluppo degli altri settori.

Tali ritardi e tali impostazioni non hanno poi avuto un peso indifferente nel corso della vita quotidiana dei cittadini, infatti non è un caso che nei momenti della crisi che ancora oggi interessa il continente abbiano reagito meglio i Paesi che, pianificando da decine di anni lo sviluppo delle loro aree principali, si siano trovate con i "fondamentali" più sviluppati.

Di converso in Italia hanno resistito le zone in cui in qualche modo aveva una pianificazione di massima, mentre alcune aree sono state investite pienamente dalla contrazione finanziaria post 2008.

Da questo punto di vista bisogna ricordare che la Città di Roma ha abbandonato la pianificazione strategica nel 2001, dopo praticamente un anno di lavoro, e dal 2001 ad oggi non è mai stato adottato un Piano Strategico della Città. I risultati sono tristemente evidenti.

Per quanto concerne Venezia invece il Piano è stato adottato Consiglio Comunale nel 2004 e si poneva come obiettivi: soluzione al turismo di massa; riqualificazione Marghera; gestione delle diverse «anime»: centro storico, Mestre, area industriale; influenze su Padova e Treviso. Come si può vedere negli anni gli obiettivi non sono stati raggiunti. Questo perché dalla redazione del Piano emergono degli elementi limitativi che hanno di fatto reso poco efficace la programmazione veneziana.

Innanzitutto in fase di analisi e redazione del Piano è stata ad appannaggio dell'Ufficio del piano del Comune di Venezia. L'Ufficio del piano è costituito da personale in organico al Comune di Venezia e da collaboratori esterni (8 persone in tutto) ed è supportato da una sezione appositamente costituita del Consorzio per la ricerca e la formazione (Coses), una struttura partecipata per il 50% dallo stesso Comune di Venezia e per il 50% dalla Provincia di Venezia (6 persone in tutto, compreso il direttore del Coses). Numeri ben diversi dagli esempi che abbiamo citato poc'anzi dove da una parte (Barcellona) erano stati incaricati 220 professionisti, dall'altra (Glasgow) l'intera Università.

In secondo luogo emerge chiaramente come la pianificazione sia stata pensata e attuata solo dal comune capoluogo senza un reale coinvolgimento degli attori pubblici e privati locali.

Da una facile verifica dei soggetti sottoscrittori emerge infatti che il Piano non è stato firmato nemmeno dalla Regione Veneto e dalla Provincia di Venezia.

Un significativo dato statistico rileva che nei casi in cui l'unico promotore e pianificatore sia stato il Comune Capoluogo non si è mai giunti al compimento della pianificazione, talvolta come nel caso di La Spezia non si è nemmeno arrivati all'adozione del Piano

Infine nelle azioni indicate dal Piano non vengono precisati i capitoli di spesa né tantomeno se sono ad appannaggio pubblico o privato.

Queste osservazioni risultano ancora più rilevanti in un'ottica futura dal momento che con la nuova legge 56/2014 si impone alle Città Metropolitane di compiere un salto di qualità per quanto riguarda la programmazione e di allinearsi ai modelli europei.

Questa necessità non può che essere uno stimolo e un'occasione di sviluppo per la realtà territoriale veneziana che, proprio grazie alla pianificazione strategica, può valorizzare le peculiarità del suo complesso territorio.