

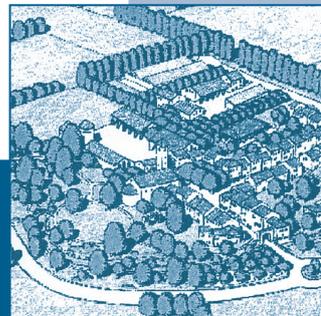
Provincia di Pesaro Urbino

UNIONE PIAN DEL BRUSCOLO



PER UNO SVILUPPO
A MISURA DELL'UOMO

LABORATORIO STRATEGICO DELLA "CITTA' FUTURA" DELLA BASSA VALLE DEL FOGLIA



B

Il contributo
della Agenda Strategica Locale
al recupero di efficienza
del sistema paese





CAIRE URBANISTICA

**APPUNTI PER LA NUOVA
STAGIONE DI
PROGRAMMAZIONE REGIONALE:
L'AGENDA STRATEGICA DEI
SISTEMI LOCALI ⁽¹⁾**

La discussione sulla Legge Urbanistica Nazionale tutt'ora in corso e la sperimentazione progressiva delle nuove leggi urbanistiche regionali fanno intravedere la possibilità che si apra una nuova stagione di pianificazione che si andrà variamente declinando, vuoi in chiave strategica (si veda l'occasione recente del contributo alla formazione del Quadro Strategico Nazionale, ma ancora di più si registri il training che le politiche comunitarie impongono ormai da tempo a tutte le realtà regionali), vuoi nella più tradizionale dimensione territoriale o nella più ambigua (fertile?) espressione paesistica.

Dimensioni ed espressioni, queste ultime, tutt'altro che scontate nella forma e nel contenuto, rispetto alle esigenze di qualità e di efficacia che crescono esponenzialmente con i problemi del Paese, in buona parte problemi di gestione ambientale, di efficienza infrastrutturale, di politiche industriali, e di cultura organizzativa.

¹

Le riflessioni sulle agende strategiche dei sistemi locali che qui sono sviluppate hanno tratto il loro primo alimento dall'esperienza di pianificazione strategica maturata nel Distretto Pesarese nel programma PASSO DP sollecitato dalle iniziative della Regione Marche per la costruzione di Agende Strategiche per lo Sviluppo Territoriale Locale (ARSTEL).

Nel frattempo le Province hanno sostanzialmente chiuso il loro primo ciclo di piani e si interrogano su come ripartire (e per dove).

Tutti (molti) i Comuni sono impegnati con continuità nella redazione di piani urbanistici sempre più concepiti in una prospettiva di medio - lungo periodo che li sollecita a guardare oltre i confini amministrativi e a misurarsi con tematiche ambientali e territoriali di area vasta, da affrontare con "fare necessariamente più strategico" e preoccupazioni più operative.

Una dinamica che se da un lato pone in evidenza il tema del ruolo e del protagonismo dei Comuni in una nuova fase di governo del territorio più segnata dalla evoluzione recente della fiscalità (ma anche dalle accresciute istanze di partecipazione poste dalle comunità e dalla società), dall'altro chiede alle Province, mentre si applicano alle tematiche della programmazione di area vasta, di consolidare il loro rapporto di partnership con la Regione e di acquistare una maggiore sensibilità verso le reti locali.

Tutto ciò, anche a causa delle condizioni critiche in cui versa la finanza locale, richiede chiare indicazioni di priorità e assunzioni di responsabilità impegnative e pone con rinnovata urgenza la questione della natura e delle forme di una collaborazione istituzionale che si proponga la condivisione e la sostenibilità (ambientale e non solo) come obiettivo e come metodo.

Una collaborazione "da segnare in agenda". Una agenda - strategica - che può dare voce alla costruzione di reti intercomunali che già appartengono alle tradizioni locali e trovare efficace applicazione tanto per sistemi territoriali integrati, attraversati da relazioni economico-sociali e istituzionali consolidate, quanto per aree omogenee che ricerchino nelle comuni vocazioni una migliore visibilità e maggiori chances di successo; nell'uno come nell'altro caso, a condizione che i sistemi locali abbiano (vogliono avere) strategie da giocare e da condividere.

UNA AGENDA COMUNE PER RICORDARSI DI DECIDERE ASSIEME

La formazione di una Agenda Strategica del Sistema Locale si presenta come contributo innovativo alla costruzione di reti di relazione che aumentino la coesione entro le comunità e al consolidamento di norme di comportamento orientate alla soluzione condivisa dei problemi, sempre più complessi e compressi nel tempo, che si presentano nel governo del territorio.

Un contributo che si realizza attraverso la pratica di una azione strategica, vale a dire capace di "guardare oltre", verso scenari di medio termine, mentre si impegna - subito - nella ricerca di convergenze sui vari momenti (dalla diagnosi al progetto) del processo decisionale cui si applica.

La partecipazione della Provincia alla costruzione della Agenda può risultare oltre che un utile momento di attuazione e di verifica delle politiche provinciali, a partire proprio dal Piano Territoriale di Coordinamento, un necessario rafforzamento delle iniziative locali, anche quelle più strutturate delle realtà urbane di maggiore complessità e in quelle rurali di più antica tradizione (le comunità montane *in primis*), che chiedono un necessario riconoscimento del proprio apporto alle strategie (e al successo) del sistema territoriale.

L'interlocuzione con i Comuni (impegnati tutti in vario modo ad innovare le proprie politiche) e soprattutto con le Città Capoluogo, pone peraltro l'esigenza di una efficace formalizzazione del confronto istituzionale sui problemi/criticità come sulle soluzioni/progetti; una formalizzazione che consenta alla Città come alle Reti Locali di rendere riconoscibile la propria partecipazione alla costruzione delle decisioni incidenti sull'area vasta.

L'Agenda dovrebbe essere costruita - su base volontaria, per quanto opportunamente incentivata - attraverso il confronto e l'accordo negoziale tra i soggetti istituzionali del sistema locale, a partire dalla ricognizione della progettualità e dalla prefigurazione di alcune, prime, linee strategiche, cercando di cominciare a delineare una visione del futuro convincente quanto condivisa, sapendo coinvolgere attori non istituzionali e valorizzarne il contributo.

L'Agenda va pensata come un insieme ben calibrato di azioni circostanziate, rilevanti rispetto agli obiettivi assunti, organizzate per la verifica della loro fattibilità, variamente impegnative per gli attori che le sottoscrivono, un insieme incrementabile nel tempo attraverso procedure di candidatura di nuove istanze che ne consentano una esauriente valutazione da parte dell'intero campo degli attori in gioco ed una consapevole assimilazione da parte delle Comunità coinvolte.

I soggetti che partecipano alla redazione (gestione) dell'Agenda valorizzano così i propri strumenti di programmazione e pianificazione, che rimangono tuttavia autonomi nel sistema di competenze e di operatività di ciascuno.

A ciascuna delle azioni iscritte nell'Agenda dovrebbe essere associata la responsabilità di un attore istituzionale o sociale, entro un sistema di valutazione e monitoraggio che assicuri la coerenza e l'integrazione delle filiere di azioni previste; tanto più complessa sarà la filiera di azioni iscritta in agenda tanto più articolato dovrà essere il sistema di responsabilità istituzionali che le sorreggono.

L'Agenda è anche occasione per riconsiderare le condizioni della fiscalità locale, promuovendo procedure di armonizzazione, di compensazione/perequazione e favorendo la creazione di forme di gestione associata, con ciò aumentando le garanzie di efficienza ed equità nei rapporti istituzionali e sociali.

Resta l'esigenza di rivolgere l'Agenda verso un orizzonte finanziario anche più articolato e complesso, a partire dalle Leggi di spesa e dai provvedimenti di settore, senza trascurare il rapporto con il mercato finanziario (Fondazioni, sistema bancario).

L'Agenda Strategica del Sistema Locale potrà diventare il luogo della condivisione - locale - dei progetti (di qualsiasi rango e rilievo, sino a quelli che concernono le prospettive dell'assetto nazionale ed europeo) e nel contempo il modo col quale il sistema locale contribuisce sensibilmente alla formazione della decisione regionale sullo sviluppo economico e l'assetto territoriale; con questo il ruolo della Provincia necessariamente è destinato a rafforzarsi e ad acquistare visibilità e immagine.

Per questo è decisivo lo sviluppo del partenariato Regione - Provincia, per questo è decisiva la qualità dei progetti strategici espressi dal sistema locale o indotti dalle politiche "di sistema" della Regione, ma sempre validati entro la rete sociale ed istituzionale locale, della cui *governance* la Provincia è in larga misura il responsabile e garante.

UN'AGENDA STRATEGICA PER CONTRIBUIRE ALLE POLITICHE REGIONALI

Il tema generale di cui l'Agenda Strategica deve essere espressione è quello della relazione tra i sistemi locali e la programmazione regionale, un tema già presente in molte realtà, vuoi per le sollecitazioni comunitarie, vuoi per impulso di programmi nazionali come i Patti Territoriali e i PRUSST, vuoi, infine, per autonoma elaborazione delle Regioni.

Questa relazione verticale pare decisiva "nella prospettiva della sussidiarietà" sia per responsabilizzare gli attori locali nelle

strategie di sviluppo generale, sia per accentuare il ruolo di regia della Regione, aumentando la qualità e l'efficacia della decisione.

Una regia regionale fertile (e "non invasiva", come è stata per certi aspetti la pratica dei Programmi Speciali d'Area che non ha emancipato i sistemi locali da un ruolo il più delle volte ancillare, troppo preoccupato dalla rendicontazione e dalla "spesa efficiente") dovrebbe consentire di stimolare e premiare ogni autonoma capacità progettuale degli attori locali e la loro determinazione a fare rete.

Una prospettiva di azione verso Agende Strategiche Locali si deve misurare dunque con la programmazione regionale e comunitaria non preoccupandosi di costruire documenti a stretta immagine e somiglianza delle politiche viventi (spesso "prestampate"), ma piuttosto riconoscendo a questi momenti un valore anche di sperimentazione "dal basso"; un ruolo importante proprio sul fronte della innovazione delle politiche regionali, ricercando una strada che chiami gli attori locali (la Provincia fra questi) ad essere protagonisti nello stesso tempo di un disegno di assetto e di una prospettiva di sviluppo coerenti e sostenibili.

Una prospettiva di lavoro, questa, che incentiva nel contempo la diffusione di occasioni di evidenza pubblica nel coinvolgimento/valorizzazione delle risorse professionali variamente presenti e di momenti di partecipazione sociale alla riflessione sulle intenzioni e sui risultati.

Il ruolo progettuale che un'Agenda Strategica così fatta attribuisce agli attori locali è riconoscibile tanto nel momento di costruzione del programma strategico, messo a punto nella interazione tra i soggetti istituzionali e i protagonisti tecnici del processo, quanto nel percorso di definizione e sviluppo dei progetti/studi di fattibilità attraverso i quali si realizzano le azioni individuate dal programma e si servono gli obiettivi da esso definiti.

A questo proposito merita di essere richiamata per il suo valore "strategico" la sottolineatura del ruolo che assumono gli studi di fattibilità come necessaria condizione per lo sviluppo di azioni progettuali complesse ed integrate, quali sono ormai sistematicamente quelle che mettono in gioco le trasformazioni territoriali: in un panorama dove - troppo spesso - le risorse della programmazione sono tutte orientate a finanziare i "progetti che già ci sono" (e "così come sono"), con frequenti contraddizioni legate al momento e alla modalità della loro formazione (e talvolta alla eccessiva fretta con cui sono stati montati i *collage*) e alla mancanza di riferimenti strategici pertinenti (che non siano il richiamo, più o meno rituale, ad obiettivi "di scuola" o a quadri programmatici generati altrove e per altre finalità).

Spostare l'attenzione tecnica, sociale e politica sull'asse obiettivi/fattibilità appare francamente indispensabile nell'esercizio della pianificazione territoriale (strategica e strutturale) di nuova generazione.

UN'AGENDA STRATEGICA PER SOCCORRERE I PIANI

La preparazione dell'Agenda richiede una azione ricognitiva preliminare, condotta anche in forma selettiva, che consente di operare una prima diagnosi delle criticità dell'area interessata, una presa di coscienza del comportamento degli attori in gioco e delle loro intenzioni variamente espresse, una delineazione dei possibili sentieri di sviluppo e dei processi di trasformazione all'orizzonte.

Ciò servirà a preparare il terreno - nel medio periodo? - per la scelta di strategie condivise, sorrette da scenari ben esplorati, leggibili nella forma del piano strategico. Ancora prima, servirà a consentire l'avvio di una pratica di cooperazione istituzionale che

si nutra da subito di alcune azioni specifiche e condotte a buon fine.

In buona sostanza con l'Agenda si può cercare di costruire un processo di piano partendo dalla capacità di intercettare quei temi che - oggi - sono rilevanti/urgenti per la Comunità (da svilupparsi come approfondimenti, scenari, progetti, fattibilità) e che non possono aspettare che maturi la volontà di (la disponibilità a pagare per) un piano formalizzato e compiuto: di questo più maturo approdo, le procedure da Agenda Strategica piuttosto possono costruire le premesse utili e il campo di sperimentazione necessario.

L'ingresso di un tema in Agenda deve segnare una tappa importante per la realizzazione delle strategie cui viene ascritto: per questo è necessario dare piena riconoscibilità al percorso di validazione della candidatura.

Perché questa candidatura abbia un riscontro positivo andrà prevista la predisposizione di un Dossier tecnico, che dia conto della qualità della azione proposta, sostenuto da risorse per consentire una fase di candidatura e una istruttoria entro soglie praticabili di qualità.

Il Dossier tecnico deve chiarire gli esiti attesi dall'intervento proposto, il loro concorso alla realizzazione degli obiettivi e delle strategie enunciate o generate nell'occasione, gli impegni finanziari necessari e le forme del concorso tra i diversi attori.

Il Dossier deve dare conto dello stato dell'arte relativo ai temi proposti nella realtà locale, chiarire i percorsi di approfondimento e di valutazione di fattibilità che è necessario esperire e individuare i riferimenti significativi nella strumentazione programmatica e normativa, del proponente come degli altri soggetti.

L'Agenda e i suoi studi di fattibilità potrebbero essere opportunamente finanziati in vario modo; dalle Regioni, per esempio, attraverso un fondo di rotazione che responsabilizzi le istanze locali, riconoscendole così come parte costituente del sistema di programmazione regionale.

Il percorso di costruzione della Agenda dovrebbe prevedere una fase costitutiva di sottoscrizione di un protocollo di intesa tra la Provincia, i Comuni ed eventualmente altri soggetti interessati, che sancisca la condivisione di un approccio cooperativo e dell'intento di operare attraverso l'Agenda per incidere sulle politiche di area vasta.

Sarà così possibile presentare una organica candidatura della Agenda (cioè di una modalità nuova tra le forme nuove della "copianificazione") alla Regione per far convergere risorse regionali e del sistema locale nella realizzazione delle azioni proposte; con una cura particolare nella gestione delle emergenze che non è meno "strategica" della esplorazione del futuro, se a questo vengono - strategicamente - ricondotte.

Esito rilevante di questa applicazione potrà essere - come detto in premessa - quello di rigenerare per la Provincia le modalità di costruzione del PTCP, orientandolo piuttosto verso approcci di sistema (la mobilità, la logistica, la telematica, *in primis*, ma anche i temi del *welfare* e del capitale umano), e di area (le reti locali e le loro agende).

I temi del *welfare* (la criticità della crescita rispetto alle politiche abitative e dei servizi) come quelli del capitale umano (la centralità della formazione e il ruolo dell'offerta universitaria) richiedono attenzione, tanto nei loro aspetti materiali che immateriali, e una assunzione esplicita nelle strategie territoriali.

Tutto questo all'interno di una pratica più dichiaratamente strategica e orientata alla sostenibilità o - detto altrimenti - ad una crescita avveduta (*smart growth*).

Un approccio alla sostenibilità che faccia emergere da una ricerca disciplinare, per quanto possibile rinnovata, ma anche da una attenta verifica sociale, una forte matrice paesistica e ambientale (le condizioni d'ambiente, i valori, le sensibilità, la sicurezza, la consapevolezza ambientale); da consegnare - possibilmente - ad un Gis che funzioni (che mantenga le promesse).

PIANI STRATEGICI (MA ANCHE) STRUTTURALI

Risultato non secondario sarà anche quello di fornire alle nuove stagioni della programmazione regionale e comunitaria un campo di progetti ben argomentati tecnicamente, condivisi socialmente e riconoscibili stabilmente nelle strategie e nei patti delle comunità e delle istituzioni del Sistema Locale.

Un effetto non meno importante sarà poi quello di stimolare la formazione di veri e propri Piani Strategici dei Comuni e delle loro reti, che consolidino strategie di cooperazione locale e rafforzino il sistema di *governance* provinciale.

Un Piano Strategico pensato per strutturare l'identità e la coesione del sistema locale, nella costruzione di visioni e strategie (e naturalmente diagnosi) condivise tra gli attori sociali, per migliorare la pratica amministrativa nei rapporti interni all'ente che lo promuove, per migliorare l'efficacia delle sue relazioni con la comunità di riferimento e il sistema istituzionale, locale e non.

Un piano pensato anche per andare in soccorso a procedure più squisitamente urbanistiche, tanto più quando (in quanto) queste

soffrano per carenza di proiezione sul futuro, di valutazioni sulla sostenibilità/fattibilità delle scelte e di costruzione sociale della decisione.

Un piano strategico che si appropri anche delle ragioni strutturali (mobilizzare l'inertza delle variabili fisiche, dare una misura della fisicità del problema, ...) presenti in ogni progetto di futuro sostenibile, preparando in tal modo un'interlocuzione previdente con la "nuova forma del piano" che il dibattito urbanistico sta proponendo nella discussione della nuova legge urbanistica nazionale, ma che già si verifica da qualche tempo - non senza contraddizioni - nella concreta esperienza delle Regioni.

Un piano "strategico e strutturale" dunque, che perfezioni il negoziato istituzionale e componga entro una rete di accordi gli interessi, non solo locali, in gioco, che sia consapevole dei livelli di sensibilità dei luoghi e del loro valore, che sia impegnativo per un ampio spettro di politiche, non solo urbanistiche.

Un piano che incida entro le relazioni organizzative dell'ente che lo promuove, ponendo in modo nuovo e "discriminante" il tema della formazione del personale tecnico e amministrativo, e nella natura stessa dei rapporti "intergovernativi", sapendo disegnare senza dubbi e incertezze gli interessi pubblici che guideranno ogni forma negoziale.

Un piano strategico-strutturale che può così candidarsi ad assolvere (più) compiutamente il ruolo che le nuove legislazioni danno ai piani di struttura (o di assetto, o di governo, a seconda dei linguaggi regionali) e può esercitarsi nella valutazione ambientale strategica dei processi e delle politiche in atto, con intenti comunicativi e pedagogici (oltreché scientifici e disciplinari) discutendo di sostenibilità sociale e ambientale ma anche di sostenibilità organizzativa e - buona ultima - fiscale.

Questo per dire che il piano strategico-strutturale, alla scala comunale o intercomunale a cui potremo pensare, può ben rappresentare, concretamente, la prima fase (quella non conformativa dei diritti edificatori ...) della composizione di uno strumento urbanistico di nuova generazione, ma nel contempo essere uno strumento che lavora "ad urbanistica data e operante" mettendo in conto la manovra urbanistica tra le possibili azioni; preoccupandosi prima di ogni altra cosa di costituire quadri diagnostici, sistemi di obiettivi e politiche di sviluppo e di assetto (cui l'urbanistica è chiamata a concorrere con la propria peculiare cultura e strumentazione) che costituiscano un reale fattore di innovazione e di arricchimento del sistema locale e, naturalmente, anche della sua Agenda (per la programmazione regionale).

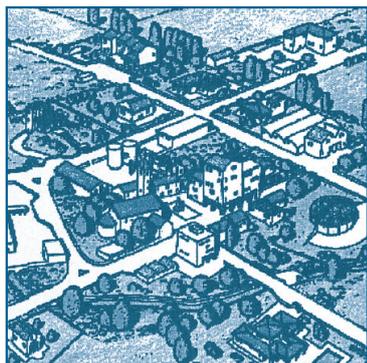
In questa prospettiva la costruzione di un'Agenda Strategica del Sistema Locale si propone come un passaggio decisivo per andare alla formazione di un nuovo P.T.C.P. condiviso e autorevole, in grado, cioè, di superare (andare oltre) il ruolo prevalentemente regolativo assunto sin qui dalla Provincia, basandosi sempre più sulla *partnership* e su una copianificazione che salvi gli aspetti negoziali, e quindi sulla responsabilizzazione tecnica e politica dei diversi soggetti istituzionali e dei portatori di interessi e valori coinvolti a vario titolo nei processi di programmazione.

La migliore garanzia della verifica del suo Piano (PTCP) la Provincia l'avrà proprio dalla qualità dei titoli iscritti nell'Agenda e nei Piani strategici e strutturali dei sistemi locali e dalla capacità - come già detto - di gestirli "nella rete" portandoli verso l'attuazione (previa verifica di fattibilità) senza rinunciare alla ricerca di un consenso critico e partecipato.

Una Agenda Strategica così fatta dovrà ancorare bene le strategie (e le regie) regionali, ricondotte e leggibili, entro le geografie dei loro piani, quando ci sono, ad una verifica costante con i sistemi locali e dovrà dare dimostrazione della capacità (o

meno) di generare processi di integrazione verticale e momenti di innovazione territoriale che consentano al sistema-regione di essere efficiente tanto quanto efficace.

Risultato non secondario dell'esperienza di costruzione dell'Agenda Strategica potrebbe essere proprio quello di contribuire a far crescere nelle Regioni una nuova cultura delle relazioni sociali e istituzionali, capace di dare risposte nuove alle istanze nuove di crescita economica e civile che nascono in una società che deve reggere alle sollecitazioni (soprattutto sul fronte della qualità e delle vivibilità) che il secolo della globalizzazione propone e spesso - sempre più - impone.



LABORATORIO STRATEGICO DELLA "CITTA' FUTURA"
DELLA BASSA VALLE DEL FOGLIA