

Integrazione di metodologie e tecnologie per la pianificazione e gestione del territorio nell'ambito del processo della Pianificazione Strategica: dal dato al piano.

Antonio OLIVIERO (*)Angela BERARDI (**) Cira OLIVIERO (***)

(*) STOA Ercolano – via IV Novembre 155 – Ercolano (NA) – Tel 081 7777225 antoniooliviero@infinito.it

(**) PRO_GIS – Gruppo Progetti e Ricerche – via Marconi 81 – Parete – angelaberardi@tiscali.it

(***)PRO_GIS – Gruppo Progetti e Ricerche – via Marconi 81 – Parete – Tel. 081 7396875

Introduzione

Con il consolidarsi delle nuove tecnologie per il rilievo e la gestione dei dati, il pianificatore ha sempre maggiori possibilità per integrare le informazioni necessarie all'implementazione del piano; l'uso dei sistemi informativi geografici infatti, sta determinando un cambiamento radicale dei tradizionali metodi di studio del territorio perché sono in grado di offrire nuove opportunità di analisi, interpretazione e previsione delle configurazioni spaziali.

Il Piano Strategico, documento che disegna le tappe di sviluppo della città e del suo territorio, realizzato attraverso i principi della *pianificazione strategica* è ispirato a mettere insieme e coinvolgere tutta la comunità locale in una riflessione sul proprio futuro e sulle azioni e i progetti per realizzarlo e quindi ad integrare una moltitudine di dati. e informazioni.

Abstract

With to consolidate some new technologies for the reliefs and the data management, the planner it always has greater possibilities to integrate the necessary information to the implementation of the plan; the use of the geographical informative systems in fact is determining a radical change of the traditional methods of study of the territory because it is able to offer new opportunities of analysis, interpretation and forecast of the spatial configurations.

The Strategic Plan, document that draws the tappes of development of the city and its territory, realized through the principles of the strategic planning is inspired to put together and to involve the whole local community in a reflection on own future and on the actions and the projects to realize it and therefore to integrate a crowd of data and information.

Le fasi del processo

Il processo di pianificazione strategica si articola in sei fasi fondamentali. La prima riguarda l'identificazione dell'unità di pianificazione (UDP), cioè l'individuazione dei "mandati" (fonti legislative, politiche o autonome) dalle quali si evincono la "missione" (la sua ragion d'essere) ed i limiti dell'autonomia del soggetto preposto all'elaborazione del piano.

Questa fase è fondamentale perché una volta identificati i bisogni economici, sociali e politici che l'organizzazione deve soddisfare è possibile effettuare l'analisi dei suoi stakeholders, cioè i beneficiari ed utenti dell'azione di pianificazione e tutti coloro che ne saranno comunque influenzati, ed avere così una un quadro completo delle preferenze dei mandatarî e dei destinatari del piano. Solo con la partecipazione attiva degli attori interessati e con il loro consenso è possibile ottenere la legittimazione all'avvio del processo di pianificazione ed al suo ulteriore sviluppo.

La seconda fase è rappresentata dalla strutturazione del programma e dall'elaborazione degli indicatori di programma. Il primo passo consiste nell'individuazione dei problemi strategici e nella formulazione ed adozione di strategie e piani idonei a risolvere in modo efficace ed efficiente tali problemi. La definizione delle strategie, solitamente, avviene con un approccio per obiettivi, attraverso il quale si procede alla formulazione logica di un sistema di obiettivi ordinati in modo gerarchico e dei mezzi atti a conseguirli, in una concatenazione tipica della sequenza obiettivo/mezzo, fino ad arrivare all'individuazione puntuale delle singole azioni necessarie all'effettiva realizzazione del programma.

Inoltre, la relazione di un obiettivo con gli altri obiettivi e con i mezzi deve essere in qualche modo misurata e quantificata, al fine di sapere come il raggiungimento di un obiettivo è contrastato o favorito dal perseguimento di un altro obiettivo, e quanti e quali mezzi/risorse sono impiegati per tale raggiungimento. Per misurare e quantificare la suddetta relazione è necessario definire appositi indicatori di programma.

Una volta costruita la struttura di programma, si può passare alla fase di temporalizzazione e di valutazione del processo di pianificazione strategica, che consiste nella distribuzione dei programmi e delle operazioni nel tempo con la relativa fissazione di targets da raggiungere.

La temporalizzazione implica la fissazione di tappe del programma, cioè di singoli traguardi che siano sempre in linea con l'obiettivo strategico finale.

La fissazione di targets può essere considerata come un'esplicitazione ex-ante dei risultati attesi dall'applicazione del programma e gli eventuali scostamenti dei livelli di conseguimento effettivamente raggiunti possono essere interpretati come utili suggerimenti per migliorare la compatibilità e la coerenza dei piani nel corso del tempo.

La quarta fase include l'ingegnerizzazione dei piani e programmi, la specificazione delle azioni e la gestione dei progetti e segna il passaggio dalla pianificazione alla gestione corrente del programma elaborato nelle precedenti fasi, con la conseguente specificazione dei progetti e delle operazioni implicate dai traguardi fissati e l'organizzazione del loro avvio con le risorse a disposizione.

Sulla base del programma ottenuto nella precedente fase, il processo di pianificazione prosegue con la contabilizzazione dei costi del programma stesso e delle singole azioni o progetti in esso previsti e degli eventuali ricavi, con la conseguente costruzione di un "bilancio di programma" articolato per programmi e per risultati conseguiti.

Questa fase è particolarmente rilevante perché, se la struttura di programma deve indicare "il cosa fare" e le tecniche e le misure necessarie per la sua realizzazione, la struttura di bilancio deve allocare risorse congrue, in qualità e quantità, al fine di raggiungere gli obiettivi prefissi.

L'incontro tra gli obiettivi di programma ed i bilanci di programma mette in evidenza il rapporto tra risorse e risultati, che sono l'oggetto del monitoraggio e della valutazione.

Queste ultime due operazioni concludono il processo di pianificazione, il quale durante la gestione del programma deve assicurare la possibilità di tenere sotto controllo le probabilità di trasformazione delle circostanze che ne accompagnano la realizzazione.

L'attuazione del programma, infatti, è caratterizzata dall'incertezza sui tempi, sulle condizioni finanziarie, sulle possibili reazioni degli attori interessati e, quindi, bisogna vigilare ed eventualmente adattare gli interventi previsti, in un processo di continuo aggiornamento dei piani.

Il Piano Strategico della Città

Il Piano Strategico di una città non è solo, come evoca il nome, la definizione di un piano di strategie per lo sviluppo della città, ma è anche e soprattutto la costruzione di un processo partecipativo in cui tutti si assumono delle responsabilità.

Il piano strategico è innanzitutto un metodo di decisione collettiva su scelte future: la costruzione di un progetto condiviso di città che, attraverso un'analisi critica del nesso esistente tra economia, territorio e ambiente, politiche sociali culturali, fissa obiettivi di medio-lungo periodo e interventi riconosciuti dalle istituzioni e dagli interlocutori sociali ed economici della città.

E' il risultato di un percorso complesso e articolato di interazione tra attori pubblici e privati, e di un processo di mobilitazione e aggregazione degli interessi volto a formare il consenso su determinate issues strategiche.

Proprio in questo processo di analisi e proiezioni di scenari che si evidenzia il potenziale dei GIS da altri sistemi informativi e ne fanno uno strumento di grande valore rivolto sia agli utenti

pubblici sia quelli privati, che hanno la necessità di pianificare strategie, di visualizzare e analizzare informazioni, per spiegare eventi, prevedere esiti e risultati.

I dati finalizzati alla realizzazione di un piano strategico costituiscono nel loro insieme la banca dati dei GIS. Di seguito vengono descritte le tematiche su cui va costruita l'indagine diagnostica, al fine dell'implementazione di un piano Strategico:

1. Popolazione
2. Identità, cittadinanza, associazioni e comunità
3. Formazione e cultura
4. Patrimonio culturale, storico e artistico
5. Governo servizi, sicurezza e fiscalità locale
6. Economia, imprese (agricole, industriali, commerciali, servizi) sinergie e condizioni della competitività
7. Turismo, sistema dell'accoglienza e tempo libero
8. Urbanistica, territorio e infrastrutture
9. Sanità e servizi alla persona
10. Ambiente

Nella elaborazione dei dati ed informazioni relative alle tematiche su esposte si deve tenere conto delle analisi e delle proposte già esistenti nel territorio, soprattutto di quelli più formalizzate e condivise, al fine di ottenere un modello reale del territorio, sul quale intervenire con la definizione obiettivi generali e specifici, misure ed azioni.

Inoltre i GIS, altamente compatibili con i modelli a rete, quali incubatori di relazioni territoriali e decisionali, che mette in contatto soggetti e attori, che incoraggia meccanismi di concertazione, cooperazione e partecipazione dal basso. Il suo valore aggiunto rispetto alle pratiche correnti di gestione urbana sta già nella costruzione della rete di relazioni, si amplia nella condivisione di obiettivi e strumenti, e si esprime pienamente nella sinergia fra linee di intervento e progetti. La cooperazione lungo l'asse del governo territoriale (tra i livelli comunale, provinciale, regionale e via via fino almeno a quello europeo) e lungo l'asse degli interessi (istituzionali, politici, economici e sociali) portatori di visioni progettuali, risorse e soluzioni a volte in accordo a volte in contrasto, riduce i comportamenti idiosincratici, limita o compone i possibili (e leciti) conflitti di interesse e favorisce la identificazione delle soluzioni che possono produrre vantaggi per tutti.

Ecco perché, nelle migliori esperienze europee, il Piano Strategico è un grande progetto bipartisan, abbracciato dall'insieme delle forze politiche (e semmai realizzato attraverso la definizione di priorità specifiche a ciascuna maggioranza politica).

Il Piano è dunque un metodo, uno strumento e un momento decisionale che, se colto in tutte le sue opportunità, crea le condizioni favorevoli al successo delle politiche locali. E' un modo per interrogarsi collettivamente sui grandi scenari di sviluppo possibile e il tentativo di risposta

negoziali e comunicativa volta integrare la/le comunità locali intorno a una visione condivisa del futuro e a comuni interessi.

Va' anche detto che il Piano Strategico non è, ad evitare fraintendimenti o derive più tradizionali. Esso infatti:

non è un Piano solo di intenti e di azioni desiderabili: si vuole andare al di là della pura "programmazione indicativa" (spesso in passato realizzata da tecnici senza il supporto dei cittadini e degli interessi) attraverso un accordo o un "Patto" formale fra attori pubblici e attori privati per la realizzazione di progetti ben individuati;

non è il Piano di azione dell'Amministrazione Comunale: anche se essa è parte rilevante del processo e responsabile della gestione del processo stesso, il Piano impegna tutti gli attori e i soggetti che vi partecipano a realizzare le azioni individuate, per la parte di competenza e di responsabilità di ciascuno (ivi compresa naturalmente l'amministrazione pubblica locale).

Per le ragioni sopra esposte, il Piano non trova vincoli nel bilancio comunale, ma anzi attiva e indirizza le azioni di altre amministrazioni e azioni a carattere privato attivando risorse aggiuntive; infine il Piano non è un documento predisposto una tantum, ma un processo continuo, che naturalmente trova in certi tempi un momento di formalizzazione in documenti e accordi.

In sintesi, possiamo ripetere che non si tratta di un Piano per la città, ma di un Piano della città, elaborato dalle sue diverse componenti sotto la regia dell'Amministrazione.

Il Piano Strategico deve nascere dal bisogno delle città di affrontare un vero e proprio "cambiamento di pelle". Le città hanno bisogno più che mai di uno strumento, individuato nel Piano strategico, in grado di costruire una "visione" del futuro e guardare al territorio come ambito di cooperazione e di competizione piuttosto che come confine amministrativo.

L'attore pubblico non può da solo portare a termine questa missione: non possiede la progettualità complessiva indispensabile, non dispone delle risorse necessarie, e non può decidere per tutti i cittadini e per tutta la città. Ma l'Ente locale può avere un ruolo di stimolo, di attivazione e di valorizzazione della creatività e della progettualità, privata e individuale, diffusa; può essere il luogo della regia del processo e della composizione dei molteplici interessi, in un percorso dove le decisioni avvengono con processi partecipativi, concertativi e pattizi.

La "condivisione" è l'elemento centrale del Piano strategico e viene definita con il coinvolgimento e il confronto allargato delle realtà istituzionali, politiche, sociali, economiche, culturali e professionali della città. Il principale risultato atteso è la natura politicamente bipartisan di molti progetti, la formazione di partnership tra il settore pubblico e il settore privato e la concertazione tra

i diversi livelli dell'amministrazione pubblica (comune, provincia, regione e, per i progetti maggiori, governo nazionale e suoi strumenti operativi come FS, Enel, ecc.).

Conclusioni

Obiettivo delle integrazioni GIS e PS è quello di evidenziare come il metodo della pianificazione strategica supportato dai sistemi informativi geografici agevola la comprensione, il dialogo e la ricerca di soluzioni tramite la continua interazione fra gli attori della città ed il pianificatore, favorendo e facilitando anche la realizzazione di azioni partecipative nella gestione del territorio.

Tali integrazioni permettono di evidenziare come mediante l'utilizzo e l'integrazione di metodologie di piano (pianificazione strategica) e tecnologie specifiche (GIS) l'attività di pianificazione e gestione del territorio permette un'accurata definizione degli elementi portanti di un Piano Strategico Territoriale.