

Convegno Pit-agera “Dai PIT alla pianificazione strategica” Bari, 5 dicembre 2006

### **Città e strategie in Italia: serve un piano?**

Marco Cremaschi

I Piani Strategici arrivano in Italia come gli ennesimi, attesi, figlioli di una nidata numerosa, che in circa quindici anni di sperimentazione ha sedimentato tanti, diversi, tentativi di innovare le politiche pubbliche.

L'ultimo arrivato – la pianificazione strategica – è ancora informale, ma sembra destinato a crescere. Da questo punto di vista, vorrei sottolineare l'assoluta importanza di non lasciare andare i PIT per la loro strada: i PIT del Mezzogiorno sono un banco di prova straordinario, su cui in tutta Italia si gioca il futuro delle politiche urbane.

Non ci sono mai state così tante risorse a disposizione per le città in Italia come quelle investite con l'Asse Città e con i PIT urbani nel Mezzogiorno e nell'Obiettivo 1. Questo test è decisivo per tutti e, a maggior ragione, nelle città capoluogo del Mezzogiorno. La capacità di costruire, di far crescere l'orizzonte strategico dei progetti in essere, è un test decisivo per tutti.

Fatta questa premessa, va detto però che in Italia non abbiamo avuto finora compiute politiche urbane. Non abbiamo capitoli di spesa dedicati alle politiche urbane neanche lontanamente comparabili con quelle europee: la Francia spende forse venti volte l'importo dei nostri ministeri centrali ogni anno.

Uno dei rischi di introdurre un termine nuovo è che il piano strategico sembrerebbe riportare l'attenzione intorno all'idea di grande progetto pubblico. Certamente non è l'intenzione dei proponenti, ma il timore è che sotto sotto, questo desiderio di un ritorno dello Stato (che spesso è un desiderio strumentale e capzioso ...) faccia leva su nuove terminologie.

Infatti, un'idea possibile di piano strategico, spesso adombrata, è che esista un metodo più sofisticato e più certo di quello in uso, spesso viziato dai giochi politici di scarso spessore, per prendere le decisioni giuste e condivise con degli orizzonti più ampi. In realtà non è così. Come non esiste un metodo per prendere le decisioni perfette, così non esiste una decisione giusta in astratto.

Allora diciamo cos'è il Piano Strategico. Quando si parla di Piani Strategici, non si fa riferimento né a un piano interamente definito, né ad una strategia totalmente autonoma, ma ad un processo che combina con accortezza risorse di autorità, risorse economiche e finanziarie, in orizzonti di tempo e di potenzialità che dipendono dalle interdipendenze tra i progetti.

Se la mettiamo così, questo ci autorizza a pensare che scopo dei piani strategici sia partire dai progetti esistenti, farli crescere, legarli con altri, magari raddrizzarli un po', ma non necessariamente ricominciare da capo né

Un processo siffatto non ha quindi velleità disciplinari, ma molto pratici obiettivi, di non poco momento. Si tratta infatti di decidere un insieme di azioni sotto quattro vincoli restrittivi: a) le poche significative cose; b) che è possibile realizzare in questi territori; c) in un arco di tempo limitato; d) con le ultime risorse (strutturali) disponibili.

Ma allora, se si vuole produrre un pacchetto di operazioni un minimo coerenti, tra loro integrate, rispettando i vincoli descritti, occorre che venga collettivamente esercitata un senso di responsabilità elevato e molto selettivo.

È vero che c'è un ritorno delle città in Europa, ma non possiamo prenderlo come un evento ovvio e banale, in particolare per il Mezzogiorno. Il ritorno c'è, ma in Europa è un

ritorno sia di popolazione che torna a vivere nelle grandi città, sia di capitali che tornano a investire: c'è un grande movimento del capitale finanziario globale che da 25 anni ha trovato nelle città la piazza dove fare grandi affari. Questo vuol dire alcune cose per l'Europa, ma – come vedremo – non ha lo stesso significato per l'Italia. Per l'Europa, questo significato rappresenta l'opportunità per disegnare la prospettiva di avere altri motori di ricchezza, oltre a quello che è stato chiamato il “pentagono”, ovvero il luogo dove si concentra la grande ricchezza: il 50% del PIL, il 40% della popolazione, il 20% della ricerca scientifica è concentrato in quell'area che sta tra le grandi metropoli intorno al Reno, Londra e Milano, a cavallo di quello che era l'impero merovingio.

L'idea dell'Europa è: abbiamo un motore dello sviluppo, cerchiamo di farne altri altrove, secondo un modello americano di crescita. Possiamo localizzare a Barcellona questo secondo motore, o a Tolosa, a Lione, a Lille, a Milano. Questa è l'idea dell'Europa: rafforzare i grandi motori dell'economia mondiale. Come negli Stati Uniti, ad esempio, abbiamo la East Coast (New York, Boston... con mercati finanziari importanti); ma anche Chicago, che è un grande motore agronomico-industriale con una specifica finanza; anche Los Angeles con l'industria dell'elettronica e della ricerca avanzata e l'industria delle armi; anche Seattle ecc. Questa è anche l'idea dello sviluppo strategico urbano, incentrato sulle città dell'Europa, che ovviamente si porta appresso alcune convinzioni su come deve essere fatto, su quella che è la nozione della competitività urbana. Però – attenzione! – questi meccanismi, queste aspettative di crescita territoriale alla scala continentale impongono dei prerequisiti molto forti.

Il primo prerequisito non è realizzabile in Europa. Me la cavo con una battuta, per intenderci: Hollywood è il grande mercato del cinema americano, ma non ci sarà mai una Hollywood europea, perché prima che l'Unione Europea aggregi a questa scala un settore produttivo e lo concentri in un solo paese, passeranno millenni. Allo stesso modo, la Puglia, per la vostra fortuna, non sarà la Florida dell'Europa con tutti i pensionati che vengono a vivere qui, perché questo meccanismo in Europa non funziona: è più plurale, più complicato (grazie al cielo, in questo caso).

Tutti noi abbiamo studiato Barcellona, che ha già fatto due o tre piani strategici. Ebbene, Barcellona è l'eccezione, non la possiamo copiare: è la città che, avendo grandi risorse di capitale sociale, grandi risorse umane, e una grande coesione politico-istituzionale, ha colto quel momento centrale della transizione al post-franchismo e al post-industriale e ha saputo piazzare se stessa e il territorio in questa dinamica. Non è la situazione che viviamo noi! Le nostre carte negli anni '80, nella fase di transizione al post-industriale, ce le siamo giocate male. Abbiamo sottovalutato il cambiamento in atto, chi per difendere un vecchio manifatturiero, partiti e sindacati in prima persona, chi senza capire quali erano i nuovi settori (e da questo lato ci sono anche le responsabilità delle industrie italiane). Noi non abbiamo saputo giocare con efficacia la partita del post-industriale negli anni '80 e ci troviamo oggi a giocare una partita più difficile, senza la spinta propulsiva che, ad esempio, ha avuto la Spagna, per l'uscita dal Franchismo e per l'aggregazione al mercato unico europeo, e con nuovi competitori stranieri (l'Europa centro-orientale, le “tigri asiatiche”).

Se veniamo poi all'Italia, l'altra cosa da tener presente è che si tratta di un paese, complicato e con alcune specificità urbane che non ci possiamo dimenticare. Su questo punto sarò molto sintetico. L'Italia si porta dietro diverse strutture territoriali e noi non possiamo dimenticarle. Non possiamo dimenticare, ad esempio, che l'Italia è divisa in due: c'è un Nord più ricco e un Sud meno ricco; ed è polarizzata tra regioni con diversa

capacità produttiva; ed è polarizzata anche per quanto riguarda i fenomeni sociali che a queste corrispondono. Come in questo caso (cfr. slide), voi vedete la concentrazione delle attività criminali che corrisponde ad un'altra geografia dell'Italia, ma polarizza delle situazioni. Dobbiamo tenere presente questo dato di partenza, come dobbiamo tenere presente pure che, al tempo stesso, l'Italia è un paese dinamico e complesso. Gli ultimi dati del censimento disegnano una struttura più articolata: non c'è più semplicemente un Nord ricco, perché industriale e terziario (semplifico molto) e un Sud povero, perché rurale e arretrato. Non è più così semplice: esistono delle grosse frange rosse, che attraversano da ovest ad est l'Italia, e che identificano quei nuovi territori più avanzati che sorprendentemente sono ancora i luoghi del manifatturiero, che non è scomparso; è tutto l'arco prealpino nell'Italia del Nord Est quello che cresce di più come dinamiche complessive, ed è quello dove si concentra il manifatturiero. E le città non sono solo terziarie: sono insieme terziarie e manifatturiere nel loro nuovo configurarsi. Abbiamo un paese che per certi versi è ancora diviso in due, ma per altri versi ha una geografia del settore produttivo più complicata, e sopra queste geografie si disegna una struttura postmoderna ancora più complicata del capitale umano (laureati, lavori innovativi). I laureati sono più presenti nelle città, ma questa geografia non è segnata dalla divisione nord-sud: ci sono tanti laureati e tante capacità umane nel Mezzogiorno, quante nel Nord. Il problema – casomai – è di utilizzarle.

Qual è l'insegnamento di questa seconda serie di osservazioni? Quello che vorrei sottolineare è un aspetto solo. La struttura urbana italiana ha delle particolarità rispetto il resto dell'Europa che, molto semplicemente, potremmo riassumere così: in altri paesi (in Francia, per esempio) c'è una grande capitale, che è anche il principale motore economico, e ci sono tante altre grandi città. La stessa cosa succede in Spagna, Inghilterra e via dicendo...

Noi non abbiamo la grande capitale che, nel bene e nel male, rappresenta un motore per tutto il paese. In altri paesi le politiche urbane e il discorso sulla competitività nascono anche da questa struttura gerarchica molto forte che noi non abbiamo.

Abbiamo, piuttosto, delle città che sono numerose, diverse, e - ultimo dato, poi passo ad alcuni commenti conclusivi - abbiamo delle "città regionali", ovvero città che innervano dei sistemi produttivi regionalizzati. Ci sono delle città che nei ultimi 10-20 anni hanno continuato a disperdersi, hanno continuato a diffondere residenze fuori dai propri confini, hanno creato sistemi territoriali ancora più complicati, dispersi, diffusi di quanto già non fossero negli anni '70 e '80, quando le città europee cominciavano parzialmente a riconcentrare e oggi hanno alle spalle 30 anni di investimenti urbani sulle attrezzature ferroviarie, di sostegno al pendolarismo e di cura dei mali della congestione.

Questa è la situazione, molto complessa, con luci e ombre, alcune punte avanzate, alcuni problemi che ben conosciamo. Ma dobbiamo essere consapevoli che in Italia parlare di città significa spesso parlare di regioni urbane. Se voi guardate queste macchie (cfr. carta), non sono macchie che corrispondono ai comuni, ma neanche alle vecchie aree metropolitane. Sono dei sistemi che si vanno aggregando la Lombardia, ad esempio, è una regione urbana di 9 milioni di abitanti, che va da Lugano a Piacenza.

Allora la competitività è un discorso debole, ma anche la struttura urbana va presa con qualche molla. Se devo arrivare da questi rapidissimi elementi introduttivi ad alcune osservazioni su cos'è la stagione programmatoria che ci aspetta, torno a quanto dicevo prima: non usiamo il Piano Strategico come il grimaldello per far quadrare un cerchio; non è questo quello a cui deve servire; non è il cavallo di Troia per tornare a un grande progetto pubblico, che è impossibile, inutile e sovradimensionato.

Un primo elemento di riflessione: il grande progetto pubblico ce lo si può permettere in quelle situazioni dove lo Stato ha ancora capacità e risorse per intervenire, ma noi non abbiamo uno Stato così forte da permetterci di seguire il modello francese. Non abbiamo uno Stato che investe in maniera così massiccia nelle città.

Secondo elemento: in Italia è molto forte ed egemonico il discorso sulla coesione, sulla visione, sulla partecipazione dal basso, e via dicendo; un discorso che ha influenzato molto, perfino negli ambienti del Ministero della Programmazione Economica, gli strumenti dello sviluppo locale, come i PIT. È stato un discorso propulsivo e molto avanzato, ma è un modello difficile, che richiede notevoli risorse di consenso e presuppone un mercato che funzioni in modo efficiente e cooperativo.

È il modello adottato nelle politiche urbane olandesi, dove per fare le cose difficili, si usa il modello di piano strategico partecipato, dando per scontato che le cose normali le facciano i privati, perché lì il mercato distribuisce le risorse e le alloca in maniera efficiente.

Ma non è la nostra situazione, noi non abbiamo un mercato efficiente, non abbiamo alle porte tanti imprenditori con dei progetti che premono sui sindaci dicendo “voglio fare questo”. Il problema non è soltanto quello di coordinare frotte di progetti di impresa e metterli a sistema. Noi al contrario abbiamo molto spesso il problema di creare questa domanda.

Attenzione, dunque, quando assumiamo modelli stranieri che hanno dei presupposti che da noi si verificano in maniera più debole o diversa. Torino, ad esempio, è un'eccezione, perché ha già un risorsa di consenso, di istituzionalizzazione di queste decisioni, che ne fa un caso da parte.

In conclusione, pensiamo al Piano Strategico come un'opportunità per legare insieme, anche se non necessariamente in un unico canovaccio, modelli di autorità diversi. Alcune cose possono essere rapidamente ed efficacemente gestite dal pubblico, con decisioni top-down. Non buttiamo via questa chance.

Penso alle reti tecnologiche, ambientali, alle questioni relative all'energia, all'acqua, al suolo, tutti elementi fondamentali per lo sviluppo, che una buona organizzazione dello Stato dovrebbe garantire. Facciamo – e facciamo rapidamente – quello che lo Stato deve saper fare, può imparare a fare anche rapidamente (le conoscenze le abbiamo), perché questi sono elementi della competitività strategici e non sostituibili.

È una convinzione diffusa, anche a livello comunitario, che occorra partire dalle città per le politiche di sviluppo. Si tratta di un tema ineludibile, che l'Italia ha finora trascurato, e che può cambiare il modo di far programmazione, a condizione che si comprendano bene obiettivi e orientamenti strategici, contesto e strumenti. Questa riflessione offre alla programmazione 2007-2013 un suggerimento –spero- radicale: non è detto che la nuova programmazione debba per forza dividersi in assi, misure e via dicendo <sup>(1)</sup>.

Nel prossimo ciclo, il problema non sarà disporre di un'ingegneria programmatoria più sofisticata o più precisa; o, al contrario, di smantellare tutto per riprendere un modello gerarchico che definisce priorità e criteri dall'alto. Al contrario, sarebbe utile semplificare e, per quanto riguarda le città, bilanciare scelte prese su modelli programmatori diversi: scelte che rispettano alcune delle priorità e dei criteri che possono essere agevolmente definiti ad un tavolo centrale (regione o ministero), perché affrontano problemi certi e dei quali è nota la soluzione; e scelte che hanno invece bisogno di un modello negoziale e politico, forse più rischioso nei tempi ma più incisivo negli esiti di coordinamento, perché

---

<sup>1</sup> Argomenti simili sono stati esposti dall'autore al Convegno Anci di Cagliari, nel novembre 2005.

lo scopo in questo caso è mobilitare risorse ‘altre’ rispetto a quelle a disposizione del centro.

Quanta selettività e quanto negoziato? I due indirizzi su cui si stanno muovendo in Europa offrono miscele diverse, su combinazioni di risorse per certi aspetti illuminanti.

Paesi come la Francia, paesi come l'Inghilterra promuovono una politica di “accoppiamento giudizioso” tra territori eccellenti e filiere produttive che si candidano a diventare i grandi progetti strategici del sistema paese. Mi sembra possibile obiettare che poco si adatta al Mezzogiorno e, soprattutto, presuppone la presenza di uno stato capace di un grande disegno pubblico con valenza territoriale. Quando in Francia si decide un progetto, come quelli per Marsiglia ed Aix-en-Provence, si spostano istituti di ricerca, laboratori, fabbriche, e centinaia di addetti oltre ad investire cospicui finanziamenti pubblici.

Un secondo modello presente in Europa è quello dei programmi strategici che hanno lo scopo di creare certezze di investimento attraverso accordi di programma tra i diversi livelli istituzionali, le università, gli investitori economici che fanno parte della galassia pubblica... Questa è la strada scelta dall'Olanda, un paese di piccole città per noi interessante. Qual è l'avvertenza in questo caso? E' naturalmente un esempio caro a chi ha seguito, con iniziale entusiasmo e con fatica progressiva, l'esperienza dei Pit e dei piani strategici, nel Mezzogiorno in particolare. Questo modello concentra l'attenzione sul programma strategico perché non ha bisogno di presupporre una coalizione di attori privati che fanno mercato, che fanno investimenti e che sanno stare all'altezza di questi strumenti pubblici.

Non possiamo dare per scontata né la capacità di intervento pubblica, né la presenza degli investitori privati. Il problema è, al contrario, di graduare la combinazione tra i due; e, inoltre, di individuare le risorse che possono essere attivate in aggiunta agli investimenti pubblici e privati.

Nella cooperazione territoriale, che non a caso diventa uno dei prossimi obiettivi dei fondi strutturali, sono state messe in vista le risorse *associative* che le città possono mettere in campo, di fare rete orizzontale con altre città e scambiare esperienze e capacità. Questo avviene se sono disponibili altre condizioni, come la capacità di leadership, di governance, di dare risposte brevi in tempi certi.

L'ultima risorsa, in apparenza più elusiva, è la “riserva di futuro”: una dizione che potrebbe sembrare astratta e retorica, ed è invece uno dei titoli della programmazione regionale tedesca. Significa avere ancora capacità di movimento e, a questo scopo, proteggere le residue aree libere, incentivare l'elasticità delle risorse umane e della cooperazione, investire sull'istruzione, disporre di un paniere di progetti tecnici pronti da implementare...

Infatti, la prossima programmazione non potrà basarsi solo sulla programmazione di risorse pubbliche, come forse sarebbe inutile illudersi di mobilitare tante risorse private... Deve al contrario mettere a fuoco risorse diverse: associative, di leadership, flessibilità, di *riserva*... E deve saperle combinare con abilità su diverse scale territoriali. In definitiva, dobbiamo chiederci quanta rigidità programmatoria, quanta libertà negoziale vogliamo concedere nei documenti regionali e nei documenti nazionali.

Quest'interrogativo può trovar risposte convincenti se articolato sulla scala delle diverse risorse attivate; e per ciascuna combinazione –qui ne indicherò quattro- mi sembra possibile individuare una specifica modalità di territorializzazione.

La prima combinazione potrebbe manifestarsi in pochi e selettivi progetti di territorio che assicurino scelte note e consensuali, ragionevolmente centralizzate. Un investimento di risorse pubbliche all'interno di un sistema di programmazione tradizionale -il cui prezzo è una perdita di sovranità politica, perché significa aderire ad un programma selettivo e

costringersi a delle rinunce- potrebbe essere un obiettivo limitatamente ad alcuni importati settori: acqua, inquinamento, energia, rischio e messa in sicurezza ambientale, coste, da un lato; accessibilità, logistica, rapporto tra territori e grandi infrastrutture, dall'altro. Sono elementi territoriali strategici sui quali si possono concentrare le scarse risorse pubbliche e soprattutto attivare il sistema delle imprese locali, come partner e finanziatori.

Il secondo elemento riguarda più propriamente le città e la riqualificazione urbana, un'impresa di lungo periodo e di elevati costi. La posta in gioco non sono tanto, in questo caso, le risorse pubbliche, comunque insufficienti. Il problema è attivare un mercato, che adesso non c'è, e dargli obiettivi virtuosi. I programmi integrati sperimentati finora hanno assunto confusamente queste caratteristiche, ma sono stati limitati nello spazio e nel tempo. Diverso è il caso se, come pure raccomanda la Commissione, poniamo mano a programmi strategici di lungo periodo, che sappiano invogliare gli investitori privati.

La terza combinazione riguarda le aree urbane di emergenza, i quartieri degradati, poveri, spesso lasciati alla criminalità organizzata. Le realizzazioni in Italia sono insufficienti ed episodiche. Lo stesso Urban è stato un modello sperimentale, mentre la Francia avviò programmi per più di 500 di quartieri. Su questi programmi, oltre alle risorse pubbliche e a quelle private, serve un'altra risorsa: la capacità di fare network, perché questi programmi si reggono sulla capacità di innovazione dell'intervento, sulla presenza di operatori qualificati. La dimensione del network è qui cruciale.

Infine, l'ultimo elemento, la competitività dei territori richiede –non coltiviamo illusioni su questo- un regime di selezione dell'eccellenza. Territori, università, il sistema degli attori pubblici e privati devono essere messi in forte competizione fra loro per produrre la massima capacità di intervento. Gli “enzimi” presenti nel territorio meridionale - poli tecnologici, centri di innovazione- non devono essere protetti, devono concorrere per eccellere. Solo a questa condizioni gli accoppiamenti giudiziosi tra territori e filiere tecnologiche saranno fertili per lo sviluppo delle regioni del Mezzogiorno.

In conclusione, quattro modelli di progetti territoriali per mobilitare mix diversi di risorse: pochi progetti di territorio alla base, su un modello più ‘direttivo’ e concentrato su risorse e problemi territoriali e ambientali, dove incontrare le grandi utilities pubbliche locali; grandi progetti strategici di riqualificazione urbana, negoziali e di lungo periodo, indirizzati al coordinamento dei soggetti privati; numerosi programmi integrati di quartiere per l'emergenza sociale sul modello di Urban e dei Soziale Stadt, che premiano la capacità di mobilitazione locale e la risorsa di rete; una selezione rigorosa di pochi distretti tecnologici territoriali d'eccellenza capaci di ricadute consistenti sullo sviluppo di settori e regioni.

Teniamo distinti questi aspetti da una cosa importante e urgente: il sostegno sociale nei quartieri difficili. Questo sì, è sede di responsabilità pubblica. Il che vuol dire anche responsabilità finanziaria (non credo di fare scandalo nell'affermare che il sostegno sociale possa andare a carico dello Stato).

Il sostegno ai quartieri richiede, però, altre risorse: capacità, coinvolgimento, la rete degli attori, la mobilitazione dell'intelligenza collettiva per queste cose. Siamo a Bari dove c'è stato un URBAN, per certi versi esemplare, per altri versi assai problematico. Bisogna ben chiarire quali sono gli obiettivi: distinguere le prospettive della riqualificazione urbana da quelle del sostegno sociale, e dare ad essi spazi di legittimità autonoma, su tempi e responsabilità diverse.

Un ultimo elemento su cui voglio richiamare l'attenzione. Il nocciolo del Piano strategico si gioca sul creare i prerequisiti per lo sviluppo. Gli elementi che ho citato finora sono prerequisiti nel senso di “togliere la zavorra alla nostra navicella e di alzare un po' le

vele”. Siamo in mare, dobbiamo fare un cambiamento in corsa, non ci possiamo inventare un disegno totalmente nuovo, ma possiamo però liberarci di qualche carico gravoso. L'altra cosa che possiamo fare riguarda la grande narrativa sulla città della conoscenza, della cultura e dell'innovazione tecnologica. Tutto ciò va bene, ma –di nuovo – va visto dal punto di vista strategico: l'accoppiata tra territorio e risorse d'innovazione è frutto di un progetto privato? È frutto questa di un progetto pubblico? Da cosa nasce?

A mio parere, nel Mezzogiorno in particolare, ma in tutta l'Italia, siamo pieni di carrozzoni inutili che sono stati il fallimento della speranza di accoppiare il territorio e l'industria. Se ci sono dei centri di eccellenza che possono nascere dall'accoppiare filiere produttive e territori, devono nascere in un fortissimo regime di competizione per eccellere. Sarebbe, dunque, opportuno chiedere requisiti che siano confrontabili, per assicurare la competitività nella selezione di quali centri di eccellenza possono ambire ad ottenere quel poco di risorse pubbliche che saranno disponibili per cambiare la base produttiva delle città e prepararle ad entrare in questa epoca post-moderna e post-industriale, che tanti problemi ci pone.

In conclusione, il Piano Strategico viene dopo quindici anni di sperimentazione. Facciamo tesoro delle cose fatte. Teniamo presente quali sono stati gli errori e i vantaggi. Non pensiamo che il Piano Strategico sia un'unica cosa, un unico programma. Ci sono alcuni ambiti in cui le combinazioni di elementi (autorità, tempi, risorse finanziarie, interdipendenze) sono diverse. È molto importante che sappiamo applicare una combinazione adeguata ai diversi ambiti di pensiero strategico che vogliamo esplicitare sui nostri territori.