

Strategic Planning: Evaluating to Program and Control the Development

PIANIFICAZIONE STRATEGICA: VALUTARE PER PROGRAMMARE E GOVERNARE LO SVILUPPO

Francesco Calabrò, Lucia Della Spina

Responsabili scientifici LaborEst

francesco.calabro@unirc.it, lucia.dellaspina@unirc.it

Secondo le linee programmatiche dell'Unione Europea, Città Metropolitane e Aree Interne sono divenute due delle tre opzioni strategiche d'intervento per la programmazione europea 2014-2020, vero e proprio motore propulsore della crescita. Il territorio, quindi, diventa la vera risorsa per lo sviluppo, intendendo con ciò il processo di sedimentazione dell'azione e dell'interazione della collettività con il substrato fisico.

L'accresciuta competizione tra territori che segue la globalizzazione dell'economia di mercato dell'ultimo trentennio è accompagnata da una svolta nella definizione delle politiche per lo sviluppo delle aree periferiche e marginali, le cui specificità locali possono divenire potenziali risorse per l'attivazione di percorsi di sviluppo virtuosi, integrati e sostenibili.

Soprattutto nelle aree che hanno "saltato" la fase dello sviluppo industriale, occorre pertanto individuare al più presto nuove traiettorie di sviluppo in cui le identità territoriali, la storia locale, il capitale sociale, il patrimonio culturale e umano, diventano fattori strategici ed innovativi di una politica autenticamente sostenibile.

Per altri versi, troppo spesso le riflessioni sulle cause dell'attuale fase di declino trascurano volutamente il dato che le economie europee del XX secolo sono state alimentate da un livello della domanda aggregata "drogato" attraverso un incremento massiccio del debito pubblico finalizzato alla costruzione di consenso politico.

Conseguenza indiscutibile di tale politica è stato anche un notevole aumento della dotazione dei territori in termini di Capitale Fisso Sociale, il cui mantenimento, però, oggi costituisce soprattutto un capitolo di costo per le amministrazioni pubbliche. Molto probabilmente, a breve

occorrerà individuare, implicitamente o esplicitamente, gli assets ritenuti secondari dalle comunità, per concentrare le poche risorse disponibili su quelli realmente irrinunciabili. Venuta meno l'esigenza storica, infatti, lo scenario insostenibile che si è creato sul piano del debito ha spinto, ovviamente, alla ricerca di nuovi assetti pressoché in tutti i campi: dai sistemi politico-elettorali alle istituzioni, dal diritto del lavoro all'urbanistica.

In quest'ultimo campo, in particolare, è ormai incommensurabile la produzione scientifica e normativa di strumenti innovativi per superare i limiti di una strumentazione evidentemente inadeguata; anche gli strumenti più recenti, però, stentano a scrollarsi di dosso schemi mentali inadeguati, oggi come prima, a governare efficacemente i processi di trasformazione dei territori. Da tale inadeguatezza deriva la consegna, di fatto, del potere decisionale ai gruppi economicamente e socialmente più strutturati, in grado di esercitare pressioni, di varia natura, sugli amministratori pubblici.

L'evidente deficit di risultati conseguiti anche dalla nuova famiglia di strumenti, quali i Piani strategici e i Piani strutturali in testa, è sicuramente frutto delle necessità di aggiustamento di qualunque innovazione, ma sono sotto gli occhi di tutti gli evidenti limiti intrinseci ai nuovi strumenti, che non riescono ad abbandonare realmente i vecchi riferimenti ideologici.

E troppo spesso non tengono in debito conto la variabile temporale: le trasformazioni urbane e territoriali non sono operazioni che hanno gli orizzonti temporali inseriti arbitrariamente nei piani; ma anche l'esasperante lentezza di realizzazione fa sì che troppo spesso si concludano le opere quando sono mutate le esigenze che

dovevano soddisfare.

Assumere la variabile temporale in maniera appropriata rispetto alla complessità del processo edilizio, significa innanzi tutto calibrare realisticamente gli obiettivi perseguibili in un determinato lasso di tempo.

Recentemente, a un convegno sulle città metropolitane, autorevoli colleghi hanno già dichiarato fallimentare l'esperienza delle Città Metropolitane: certamente non è possibile affermare che si tratti di una riforma di successo, ma non è troppo prematuro esprimere giudizi? Ragionevolmente, cosa ci si poteva attendere in questo lasso di tempo?

Stessa sorte nel recente passato è toccata ai nuovi strumenti urbanistici introdotti nel corso degli anni '90, i cosiddetti programmi complessi o integrati: una famiglia di strumenti che il legislatore ha ritenuto la via privilegiata per soluzioni in grado di contemperare al doppio vincolo del perseguimento di superiori livelli di efficacia degli obiettivi delle politiche urbane e della scarsità delle risorse pubbliche.

Tali strumenti, che nelle intenzioni del legislatore dovevano offrire alle amministrazioni locali l'opportunità di organizzare in modo trasparente il negoziato tra amministrazione e privati per la realizzazione della città pubblica, lì dove sono stati utilizzati, hanno spesso prodotto risultati molto discutibili, in quanto viziati da procedure poco trasparenti sul piano della stima e della ripartizione del plusvalore generato dalle trasformazioni urbane; l'uso distorto ha portato a considerare tali strumenti "eversivi" e quindi di fatto ad eliminarli dalle agende urbane.

E invece, forse proprio alcuni degli aspetti caratterizzanti i PUC potrebbero servire a migliorare l'efficacia, ad esempio, dei Piani Strategici, soprattutto ora che con le Città Metropolitane sono divenuti strumento obbligatorio ma indefinito.

Più in generale, a nostro avviso il processo di costruzione e attuazione dei Piani Strategici dovrebbe prevedere una fase intermedia nella quale il passaggio dagli obiettivi e dalle grandi opzioni alla realizzazione degli interventi è filtrato attraverso la logica programmatica, della quale riteniamo utile sottolineare alcuni aspetti:

- la selezione delle alternative progettuali attraverso una attenta valutazione di coerenza, efficacia, fattibilità e sostenibilità;
- il coinvolgimento e il concorso dei soggetti privati nel perseguimento degli obiettivi collettivi.

Ad oggi, nei nostri territori, la questione sui mancati obiettivi dello sviluppo locale permane in tutta la sua complessità e una ragione fondamentale sta nella totale assenza di un'idea di territorio da parte dei decisori locali: i programmi strategici territoriali sono stati ridotti alla pro-

grammazione di opere non aderenti a una logica strategica di sistema locale di sviluppo, limitandosi a enunciare una sommatoria incoerente di opere pubbliche da realizzare.

Anche in questo campo occorre una riflessione su quale sia il vero scopo della valutazione economica dei progetti nella società contemporanea.

Occorre a nostro avviso ripensare quali siano le modalità per valutare un'opera pubblica che consentano di rispondere ai quesiti diversi che ci pone la condizione di risorse scarse in cui ci troveremo a dover fare i conti ancora per un lungo periodo.

Le analisi costi benefici rispondevano, più o meno efficacemente, all'esigenza di giustificare anche sotto il profilo economico l'utilità di un'opera pubblica. Le già citate politiche di espansione del debito pubblico consentivano nel tempo la realizzazione di pressoché qualunque opera generasse benefici superiori ai costi, in una condizione di risorse di fatto illimitate.

In una fase storica di progressiva contrazione delle risorse pubbliche, è possibile bilanciare gli effetti di tale contrazione esclusivamente agendo sulla qualità della spesa pubblica, sulla sua efficacia e prestando particolare attenzione alla possibilità di utilizzare le poche risorse disponibili come strumento per stimolare gli investimenti privati, producendo per questa via un significativo effetto moltiplicatore degli investimenti.

I tre quesiti cui devono rispondere oggi le valutazioni sono significativamente diversi (anche se concettualmente non nuovi, tutt'altro):

- posto uno stock molto limitato di risorse, quali sono i bisogni da soddisfare prioritariamente?
- quali le alternative veramente strategiche in grado di creare sviluppo e effetti moltiplicatori di investimento?
- tra le alternative possibili per soddisfare un determinato bisogno, qual è quella più efficace? o, a parità di risultato, la più efficiente? perché questa soluzione e non un'altra? perché qui e non altrove?
- è plausibile pensare che la soluzione ipotizzata sia sostenibile anche in fase di gestione? quali saranno le implicazioni delle scelte finali sui bilanci pubblici a opere compiute?

La risposta al primo dei tre quesiti è eminentemente politica e attiene alla collocazione elettorale del decisore; gli altri quesiti sono invece squisitamente di natura tecnica. Entrambe le dimensioni, quella politica e quella tecnica, però, devono recuperare la credibilità perduta, pena una pericolosissima deriva delle istituzioni democratiche.