

Bologna, 12 marzo 2012

PSM – Forum Metropolitan *Un senso al futuro*

1. COSA È UN PIANO STRATEGICO

La pianificazione strategica rappresenta senza dubbio la **“pratica di partecipazione” più avanzata ed elaborata** che si sia affermata, nei paesi “economicamente avanzati”, **negli ultimi 20 anni (se si fa data a partire dal *Government Performance and Result Act* approvato negli U.S.A. nel 1993).**

In Italia, a partire dalla prima esperienza di Torino nel 2010, sono oggi circa 40 le città, o i gruppi di città che hanno adottato questo strumento.

Deve innanzitutto essere ben chiaro che cosa si intende con questa “partecipazione”.

Possiamo iniziare dicendo che, nell’esercizio delle politiche pubbliche, è l’opposto di “forza” o di autoritarità”, tratto tipico e legittimo dell’azione delle amministrazioni pubbliche.

Vorrei anche aggiungere che, per sua natura, “partecipazione” è anche l’opposto di segretezza: per sua stessa natura, ogni processo di partecipazione è trasparente, visibile.

Inoltre, come è ben notare, è uno strumento che non si sostituisce alla forme di legittimazione del modello democratico rappresentativo (le elezioni), ma che diversamente si rende possibile nel momento in cui si devono definire le scelte di governo di un territorio.

Ed è una delle scelte possibili.

Non è obbligatorio per nessuna disposizione di legge, né vi è quindi alcun modello definito per via normativa.

Nonostante molta letteratura tratti di queste esperienze nel loro complesso, è innegabile che esista una **invincibile difficoltà nel riportare ad unità logica e sistematica** quanto è avvenuto nelle diverse realtà, data dal fatto che i vari processi di pianificazione strategica hanno conosciuto **motivazioni, dinamiche, logiche e quindi modalità differenti in ragione delle specificità territoriali,**

demografiche, produttive e sociali dell'area su cui si intendeva intervenire.

Possiamo però cercare di elencare quelli che appaiono essere gli **elementi che accomunano queste situazioni.**

La *ratio* della pianificazione strategica si caratterizza ovunque per:

- l'idea di una **progettazione ad ampio spettro**, che coinvolga **tutte le politiche normalmente assegnate al governo locale**; in questo modo si tenta
 - o non solo di **delineare gli interventi che, in ognuno dei diversi settori, caratterizzeranno lo sviluppo dell'area negli anni a venire,**
 - o ma anche di **cogliere tutti i vantaggi che possono derivare da una azione "in orizzontale", intersettoriale,** normalmente trascurata nella azione di governo.

In questo senso la pianificazione strategica è processo **multisetoriale e intersetoriale.**

- **la scelta, da parte delle amministrazioni locali, di procedere alla progettazione degli scenari futuri in modo corale,** chiamando a raccolta i diversi attori rilevanti dell'area su cui si interviene e mirando ad un arricchimento (informativo, di risorse) del quadro su cui si interviene, e anche alla condivisione diffusa delle scelte che dovranno dare forma al futuro di quella comunità.

In questo senso la pianificazione strategica è processo **volontario e plurale;**

- **il proposito di intervenire non sulla contingenza, o rispetto a situazioni determinate,** ma piuttosto di voler **progettare sul medio-lungo periodo e rispetto a interessi che siano propri della collettività interessata nel suo complesso,** o almeno che siano rilevanti per ampie fasce delle comunità stessa.

In questo senso, la pianificazione di cui descriviamo i tratti è appunto **strategica e generale.**

2. COSA CARATTERIZZA IL PSM BOLOGNESE

Ora, volendo mettere in evidenza gli **elementi che conferiscono al piano strategico bolognese un profilo del tutto originale** e lo candidano ad essere (almeno negli auspici) un modello sperimentale, nuovo e unico, possiamo dire che questo si caratterizza per:

- la sua **dimensione effettivamente metropolitana**, attraverso il coinvolgimento effettivo della amministrazione provinciale, del comune capoluogo e degli altri 59 comuni della provincia stessa (o delle loro forme associative).

Questa condizione, data in qualche modo dalle geografie esistenti, comunque **consente e spinge gli attori del piano a ragionare e a progettare su dimensioni vaste**, relativamente a **processi che altrimenti resterebbero fuori** dall'orizzonte del possibile. E ciò avviene mentre da parte del Parlamento e del Governo si svolge una riflessione sul ruolo degli enti di livello intermedio e **riemerge sulla scena del dibattito nazionale (e locale) il tema delle città metropolitane**;

- la sua articolazione **per scadenze diverse, orientata a disegnare il futuro dell'area da oggi fino ai prossimi a 10 anni**, in ragione dell'urgenza e della complessità degli obiettivi che si perseguono;

- il suo essere **redatto in tempi di crisi**. Infatti, a differenza della gran parte delle esperienze precedenti, il piano strategico di Bologna non è lanciato in occasione dell'arrivo di fondi o risorse straordinarie, mirate alla realizzazione di grandi opere o eventi.

Diversamente, esso rappresenta un luogo di riflessione, proposta e costruzione del futuro possibile e "sostenibile" dell'area e mira a rendere attraente l'area bolognese.

Nella convinzione che (come insegnava Bobbio) **la democrazia, anche quella "partecipativa", è sostanzialmente "procedimento"**, e che quindi **il viaggio, come si viaggia conta quanto l'approdo**, il problema più concreto che qui si è posto, e che ci si porrà, in forme e modi che dovremo saper governare, è stato proprio quello di **definire se e come detta partecipazione dovesse essere regolata.**

Rispetto al "se", basti dire che la **disciplina di un processo così complesso e articolato richiede, senza dubbio, un approccio di regolazione "mite" e flessibile**, strutturato su poche norme precise e inviolabili, e molte linee di mero orientamento; **su "principi" piuttosto che su precetti, accettando la differenziazione e la flessibilità come valori positivi.**

E così, rispetto al "come", ci si è orientati verso

- **un processo flessibile abbandonando le idee di razionalizzazione assoluta, perché si accetta la complessità e non si tenta di ridurla, ma di costruire gli strumenti per farvi fronte**

- una soluzione di sistema capace di cogliere la specificità dell'ambito bolognese, caratterizzato da
 - o dimensione urbana di livello medio e significativa diversificazione territoriale
 - o un sistema economico basato su piccole imprese altamente creative
 - o la presenza di progettualità diffusa (anche all'interno delle istituzioni).

In questo senso, il piano strategico è stato immaginato (e si va delineando) come un **ampio processo partecipato che, definita in modo aperto e condiviso la visione del futuro, si muova lungo grandi assi progettuali capaci di far convergere anche le proposte e le idee dei cittadini.**

Lo sforzo di **mettere assieme, in modo aperto e trasparente, le istituzioni, territoriali non, le associazioni economiche, le organizzazioni sindacali e tutte quelle imprese e associazioni che, in questo territorio, hanno un patrimonio di creatività e progettualità**
Due piani di progettazione, dunque, integrati attorno ad alcune idee forti, tra cui – per esemplificare - c'è l'idea di **Smart city**, ma anche quella di promuovere **la solidarietà, il civismo e la responsabilità dei cittadini.**

Il tentativo, esplicito, è quello di rispondere allo stesso tempo a due esigenze:

- quella di chiedere a Bologna di accettare la sfida di essere ambiziosa, abbandonare la nostalgia del passato e avere grandi obiettivi per il futuro
- ricostruire il senso di appartenenza e partecipazione alla costruzione di questo futuro

La vera ricchezza del PSM sta però anche nella **capacità di attivare tutte le risorse preziose e invisibili** che agiscono sul territorio.

3. I SOGGETTI E L'OGGETTO

A) I SOGGETTI

Il progetto del PSM parte dal Comitato Bologna 2021 che comprende

Comune di Bologna, Provincia di Bologna, Regione Emilia-Romagna,

Unione Reno – Galliera,
Unione Terre di Pianura,
Comune di Casalecchio di Reno, Comune di Zola Predosa, Comune di Malalbergo,
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna,
Camera di Commercio,
Ascom Bologna,
CNA Bologna,
Confcooperative,
Legacoop Bologna,
Unindustria

Hanno annunciato la loro adesione

Unione Granaglione – Porretta Terme,
Unione Valle del Samoggia,
Unione Valli Savena – Idice,
Comunità Montana Appennino Bolognese,
Associazione Terre d'Acqua,
Associazione Valle dell'Idice,
Nuovo Circondario Imolese,
Comune di Sasso Marconi

Ad essi, **sempre sul fronte pubblico, si affiancano gli altri soggetti istituzionali rilevanti**, e cioè

- le Fiere di Bologna
- l'Aeroporto di Bologna
- l'Azienda sanitaria di Bologna

Sul fronte dei soggetti privati si pongono

- **tutte le forze del sistema produttivo**, a partire da industria, commercio e terziario, centri di ricerca
- **le sigle sindacali**
- **le fondazioni bancarie**

- **tutte le forme del privato sociale o organizzate attorno ad altri interessi** (consumatori e ambientalisti per citarne alcune).

B) L'AMBITO

Innovazione e sviluppo:

- a.1 Filiere produttive e competitività
- a.2 Tecnologie e innovazione
- a.3 Creatività

Educazione, istruzione e cultura

- b.1 Scuola e formazione
- b.2 Formazione universitaria
- b.3 Cultura

Ambiente, assetti urbani e mobilità

- c.1 Ambiente
- c.2 Mobilità
- c.3 Qualità urbana e territoriale, politiche della casa

Benessere e coesione sociale

- d.1 Salute, sistema sanitario e ricerca
- d.2 Welfare e nuove povertà
- d.3 Cittadinanza e partecipazione

Trasversali a TUTTI i tavoli sono i temi de

- la **dimensione intergenerazionale, intergenere e interetnica**, con particolare attenzione al tema del **lavoro e dell'occupazione**
- il ruolo della **ricerca**, come segno distintivo del futuro dell'ambito metropolitano

4. IL METODO

Il lavoro vero e proprio si svolge su due livelli

Il Forum è la grande assemblea metropolitana per la discussione e l'impostazione del PSM.

Ad esso **sono invitati a partecipare tutti**, gli individui, le istituzioni, le associazioni e le forze produttive e creative del territorio.

Il Forum **si riunirà tre volte**: all'avvio dei lavori (a fine marzo); alla chiusura dei Tavoli di progettazione; alla conclusione dei lavori del PSM (a fine 2012).

I Tavoli di Progettazione sono il luogo della progettazione vera e propria

Coordinati dai membri del Comitato scientifico e del Collegio tecnico

- **Ai tavoli possono partecipare tutte le istituzioni pubbliche, le imprese di qualsiasi genere e i cittadini in forma associata**
- **Non esiste il potere di veto, ma solo di proposta "costruttiva"**
- **Il coordinatore del Tavolo deve organizzare almeno un incontro pubblico con i cittadini prima della fine della progettazione;**

Il 19 aprile parte il primo di questi tavoli, quello dedicato alla **Conoscenza, Educazione e Cultura**.

Il loro lavoro si articolerà in due fasi:

- **Analisi e diagnosi**: a questo saranno dedicate le prime riunioni, in plenaria.

Ogni tavolo si aprirà alla **presenza di Presidente della Provincia e Sindaco**, e partendo dalla illustrazione della **loro visione**, nonché dalle **analisi che emergeranno nei report** di ricerca redatti materia per materia, e **ciascun tavolo lavorerà ad una definizione condivisa degli obiettivi da perseguire, delle priorità;**

- **Progettazione:** nelle riunioni successive si presenteranno e ordineranno le proposte. In questo modo si darà vita ad una articolazione dei lavori organizzata per temi specifici e obiettivi più puntuali, attraverso la messa assieme di progetti tra loro omogenei per oggetto e obiettivo. Il coordinatore ha il compito di organizzare la discussione per oggetto/tema, eventualmente articolando il lavoro **in più sedi che possono operare in parallelo.**

I risultati dei lavori dei Tavoli rappresenteranno il contenuto del Piano Strategico Metropolitan, che verrà presentato nel 2° Forum metropolitano.

Essi verranno analizzate dal CS e dal CT, e portate alla approvazione da parte del Comitato Promotore Bologna 2021.

Ne risulterà il testo del Patto Metropolitan, che verrà firmato da tutti coloro che hanno contribuito alla approvazione dei diversi progetti nell'ultimo dei tre Forum.

Con questo atto non si sigla soltanto la adesione al Patto, ma anche la presa di impegno da parte di tutti i partecipanti alla realizzazione di quanto si sono impegnati a fare.

Il PSM, infatti, non definisce l'agenda delle istituzioni territoriali, né è una gara di idee, ma è uno strumento per la condivisione delle responsabilità (e dei rischi) per l'attuazione di quanto progettato.

5. GLI OBIETTIVI – GLI ESITI

- **i progetti portanti** (istituzionali, infrastrutturali, imprenditoriali o anche di comunità) **che, nel loro complesso, danno vita alla visione dell'area nel suo futuro;** in questo senso, risiede nei soggetti pubblici e in quelli privati (profit e non profit), una responsabilità ovviamente differente (che qui non abbiamo spazio per commentare) in ragione degli interessi che sono chiamati a rappresentare e a far valere;

Si possono distinguere

- **Esiti che avviano processi ulteriori:** per questi ci si attende sostanzialmente che il PSM faccia trovare **un accordo tra le parti coinvolte, e quindi il lavoro si**

concluda con un documento condiviso che dà l'avvio ad un processo di realizzazione, ad un cantiere.

Questi a loro volta possono essere distinti in

- a) Progetti infrastrutturali
- b) Progetti di riorganizzazione

- **Esiti a risultato immediato:** in questo caso si tratta di **misure ad attuazione immediata**, realizzabili

- a) attraverso una **modifica normativa**
- b) attraverso la **adozione di atti definiti tra le parti**
- c) attraverso un **adattamento delle prassi, dei comportamenti**

b) Ci sono però degli altri risultati, "lateral", ma essenziali, che ci attendiamo

- la costruzione di **una nuova geografia amministrativa**, e cioè delle mappe che disegnano le attuali e reali dinamiche (sociali, abitative, lavorative, economiche, ambientali) in atto sul territorio, determinando la dimensione degli interessi posti alla cura dei diversi livelli istituzionali e la vera dimensione delle competenze richieste a governarli;
- la **definizione di strumenti (e procedimenti) amministrativi semplificati e omogenei nell'intero ambito provinciale;**
- la **ridefinizione, o meglio il disegno di un nuovo sistema di governance**, verticale e orizzontale, capace di **assegnare ruoli diversi e compiti diversi alle istituzioni pubbliche, alle forze del mercato e al terzo settore**, portando avanti e assecondando una **lettura concreta e possibile della sussidiarietà;**
- la **messa a punto dei luoghi e delle modalità di dialogo e collaborazione tra questi tre grandi ambiti**, nel rispetto delle specificità e della autonomia di ogni soggetto, attraverso una **contaminazione** positiva del metodo di "messa in rete" delle risorse che sperimenteremo nel PSM;

- **la creazione di un nucleo tangibile di beni comuni, come la conoscenza e la vivibilità, ma anche la cortesia e il senso civico; beni disponibili e che tutti arricchiscono, se condivisi e non monopolizzati, per combattere e sconfiggere la (possibile, diffusa e drammatica) “diserzione” di questi anni.**

SFIDE/CRITICITÀ

Siamo comunque consapevoli anche delle criticità del percorso che abbiamo davanti.

Ve ne elencherò 3, le principali

- **il PSM non arriva all’anno 0 di Bologna. Cioè si tratta di uno strumento destinato ad aggiungersi a quelli già esistenti, e a fare i conti con i progetti già in corso, i piani già realizzati e le istruttorie già avviate. In questo senso si dovrà agire con cautela e sapersi integrare su linee di azione e decisioni già assunte, aggiungendo pezzi di progettazione all’esistente, e non contrapponendosi ad esso.**
- Non c’è dubbio che il PSM abbia lo scopo implicito di **far cambiare il clima di sfiducia e disincanto che oggi si pone tra società e politica, con innovazioni di processo e non solo di prodotto**. E ciò diviene criticità dal momento in cui abbiamo **362 soggetti iscritti, per 523 adesioni**, cioè dal momento in cui siamo davanti ad un forte segnale da parte della comunità e dei diversi soggetti che la animano.
- Il nostro sforzo è quello di dar vita a **grandi progetti “strutturali” capaci di costituire un nucleo forte (e attrattivo) per il processo nel suo complesso**, e idonei ad **attirare verso i medesimi obiettivi, i progetti “di cittadinanza”, che non solo si pongono a integrazione e arricchimento dei primi, ma vanno a costruire parallelamente un diverso clima sociale e un nuovo senso di appartenenza per l’intera comunità. Entrambi indispensabili.**
È inevitabile la tensione tra attori (e interessi) grandi e piccoli, forti e deboli, e del relativo ruolo richiesto alle **istituzioni pubbliche territoriali**: nella democrazia rappresentativa ogni cittadino vale come qualunque altro; nei processi di democrazia partecipativa nessuno è davvero uguale agli altri: **i vari soggetti privati (persone, associazioni, *stakeholders*) si manifestano e pesano in base alla loro cultura, al loro ruolo nella comunità, alla loro capacità economica, e ciò solleva sia l’esigenza di immaginare meccanismi di perequazione (ognuno vale per il progetto e le risorse che porta), sia la necessità di rafforzare, in seno alle amministrazioni locali, il compito**

di rappresentare anche chi (per scelta o incapacità) non partecipa.

Senza alcun discrimine o gradazione di rilevanza, diversi solo per ruolo, capacità e risorse, si costruirà una strada durevole e selettiva, ma comunque condivisa

Nel PSM non si cerca l'omologazione degli interessi attorno a idee forti, ma la loro integrazione attorno a una visione.

Daniele Donati