

Scuola di Partecipazione



CITTADINI e AMMINISTRAZIONI per lo SVILUPPO dei TERRITORI

REPORT LAVORI SCUOLA CAST Giornata del 04 maggio 2010

Titolo della giornata: "Il processo di pianificazione strategica nel nostro territorio: BA2015 Metropoli Terra di Bari e La Città Murgiana della Qualità e del Benessere".

Obiettivo: analizzare più nel dettaglio i Piani Strategici oggetto del percorso della Scuola CAST, proponendo un momento di narrazione degli stessi ma anche di confronto fra i soggetti politici e tecnici direttamente coinvolti nella loro redazione ed attuazione ed i partecipanti al corso.

Docenti/Facilitatori: Augusto Vino.

Metodologia utilizzata: dibattito – confronto e discussione collettiva in plenaria.

Materiali utilizzati/Consegnati: lavagna a fogli mobili.

Supporti tecnologici: nessuno.

PLENARIA

Descrizione lavori: la giornata, come evidenziato anche nel titolo, ha avuto l'obiettivo di descrivere ai partecipanti, in maniera più puntuale, il processo di pianificazione nel nostro territorio ed in particolare nelle aree interessate dai Piani Strategici BA2015 Metropoli Terra di Bari e La Città Murgiana della Qualità e del Benessere.

In particolare, questa lezione si inserisce nel modulo "Progettando e Riprogettando" nel quale affianca due moduli sul PCM, il primo generico sulla presentazione e simulazione del metodo, il secondo focalizzato sull'applicazione del metodo ai due Piani Strategici coinvolti. Lo scopo è quello di fornire, ai partecipanti (ma più in generale a tutti i soggetti che saranno in qualche maniera attivi nella fase di attuazione dei piani) un'ulteriore chiave di lettura degli stessi, complessa e articolata in maniera tale da evidenziarne peculiarità e criticità al fine di poter favorire la costruzione di efficaci strategie di implementazione degli stessi piani.

Per ottenere lo scopo prefissato, si è scelto di organizzare la lezione come un confronto – dibattito, moderato dal relatore della giornata Augusto Vino, tra i partecipanti al corso ed alcuni rappresentanti della parte politica e della parte tecnica di entrambi i piani, oltre che un rappresentante dell'istituzione regionale.

Al confronto hanno preso parte:

- per il Piano Strategico BA2015 Metropoli Terra di Bari:
 - o Ass. Gianluca Paparesta, Comune di Bari (Mezzogiorno, Politiche Comunitarie, Piano Strategico, Rapporti internazionali, Marketing territoriale e Comunicazione istituzionale)
 - o Ass. Elio Sannicandro, Comune di Bari (Urbanistica, Sport, Cabina di regia e Consiglio metropolitano del Piano strategico)
 - o Luca Scandale, Coordinatore Staff di Ricerca e Sviluppo
- Per il Piano Strategico La Città Murgiana della Qualità e del Benessere:
 - o Giovanni Divella, Sindaco di Gravina
 - o Maria Caterina Bruno, Responsabile della Comunicazione del Piano Strategico
- Giuseppe Moro, Presidente Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici.

Alcuni passaggi interessanti della discussione:

- la pianificazione strategica, seppur tra diverse difficoltà legate all'organizzazione interna delle pubbliche amministrazioni, ha sicuramente costituito uno stimolo per le stesse ad uscire dal campanilismo per ripensare i propri territori in un contesto più ampio;
- i tempi hanno costituito uno dei nodi cruciali della pianificazione strategica nel territorio regionale. In linea teorica, una pianificazione strategica ha un inizio ma non una fine, in quanto dovrebbe costituire un indirizzamento allo sviluppo del territorio che si rinnova col territorio stesso e con gli interventi che sullo stesso vengono effettuati (e che, conseguentemente, possono mutarne alcune caratteristiche). In Puglia, invece, è emerso il controsenso di una progettazione condizionata dalla possibilità (con scadenza temporale) di avere finanziamenti e che ha, in qualche misura, falsato il tipo di lavoro e inficiato in alcuni casi il risultato finale delle progettazioni. In particolare l'effetto di questo tipo di scelta politica si è visto in occasione della decisione, da parte dell'amministrazione regionale, di finanziare i "Piani stralcio" prima di passare alla vera e propria fase attuativa dei piani strategici: il risultato è stato un generale spostamento dell'attenzione sulla redazione dei piani stralcio e, conseguentemente, un ulteriore

allungamento dei tempi di redazione relativi alla pianificazione strategica vera e propria. Il risultato attuale è : 4 piani strategici attuabili (quindi completi) e 6 non ancora definiti, dei quali di conseguenza non si hanno tempi certi;

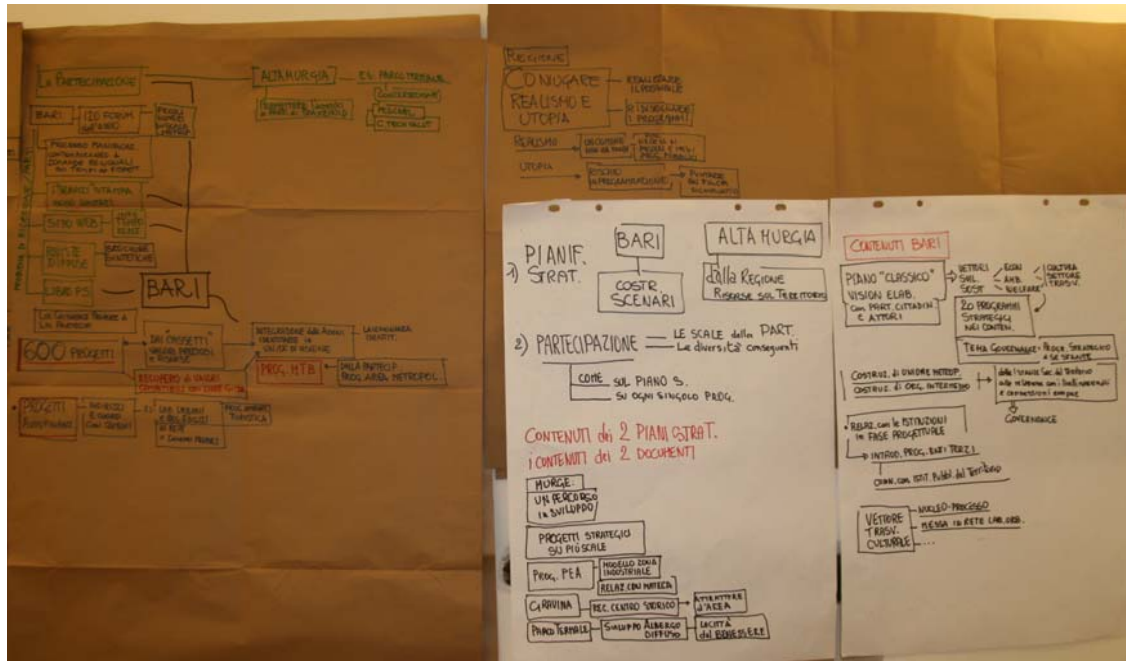
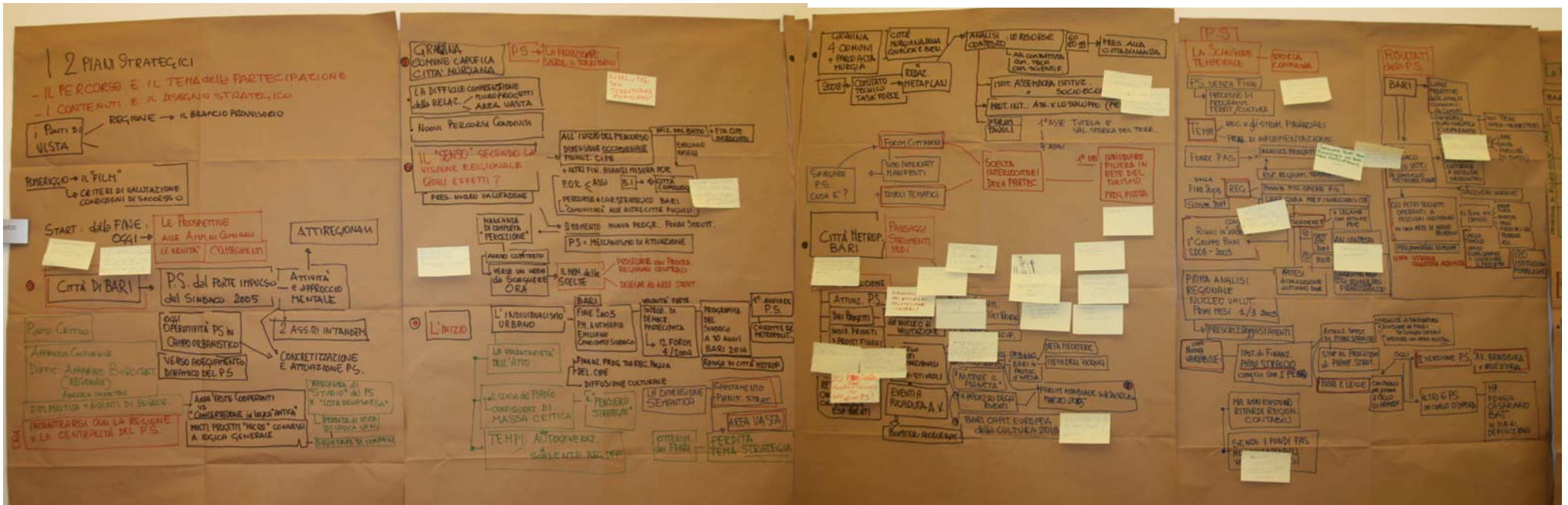
- alle considerazioni del punto precedente, che hanno trovato un generale accordo tra i relatori ed i partecipanti, è seguita una domanda piuttosto provocatoria: "Se la situazione è quella descritta, qual è il valore di questo processo di pianificazione strategica?". Alla domanda, i relatori presenti hanno risposto in maniera pressoché concorde ed in particolare l'Assessore Elio Sannicandro ha messo in evidenza come la pianificazione strategica, seppur incompleta o difficoltosa (per la verità, quella di BA2015 è stata l'unica completata nei tempi previsti dalla Regione Puglia), ha indotto i comuni ad avere un ruolo proattivo nei propri territori e nella pianificazione degli stessi. Questo permette, oggi, di affrontare temi che sono trasversali ai diversi territori comunali (la difesa delle coste, la tutela delle lame, la mobilità, ecc) a partire da tavoli di lavoro già avviati, nei quali il confronto è di tipo costruttivo e di collaborazione;
- un aspetto che è emerso in maniera forte è il tema dell'identità dei territori: lo scambio ed il confronto tra territori limitrofi, ma anche la necessità di ripensare gli stessi territori in un'ottica più ampia quale quella regionale e nazionale, deve costituire un'opportunità di rilancio della propria identità locale e non un meccanismo per uniformare i territori annullando le peculiarità di ciascuno;
- rispetto al tema della partecipazione, è emerso come le amministrazioni siano ancora poco pronte, in alcuni casi, ad avviare un confronto aperto ed ampio con i cittadini senza sentire in qualche maniera "minacciato" il loro ruolo di decisori pubblici. Questo ha condotto, in questi casi, ad uno scollamento delle stesse amministrazioni rispetto al processo di pianificazione in corso, perlomeno per le parti relative al coinvolgimento dei cittadini, rendendo lo stesso meno efficace;
- ritornando alla questione dei "piani stralcio" sono emerse considerazioni legate alle modalità di utilizzo dei finanziamenti, che in quasi tutti i casi si è scelto di destinare a piccoli interventi "polverizzati" sul territorio anziché optare per interventi di grosse dimensioni, ma anche probabilmente di più ampio respiro, che avrebbero potuto innescare davvero un processo di attuazione dei piani strategici. Giuseppe Moro ha sottolineato come una scelta di questo tipo conduca al rischio di non far emergere le progettualità interessanti che si sono sviluppate in questo processo di pianificazione strategica, cedendo il passo unicamente ai progetti facilmente "cantierabili" ma anche spesso meno strategici;

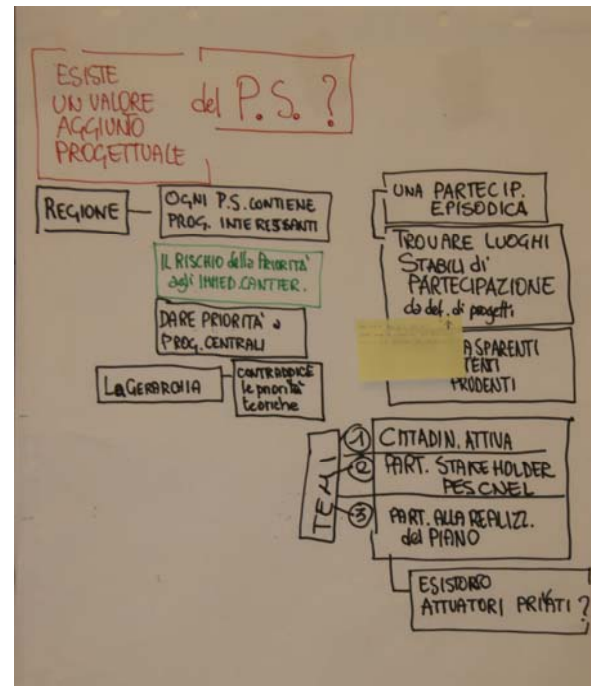
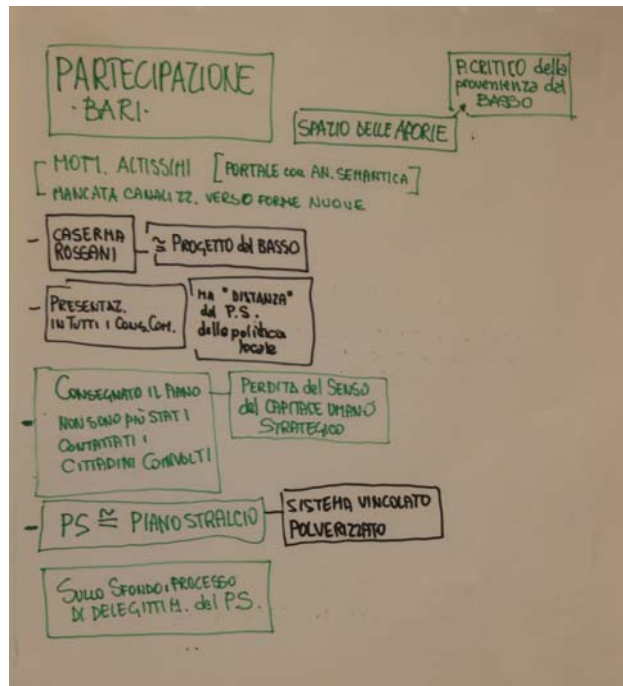
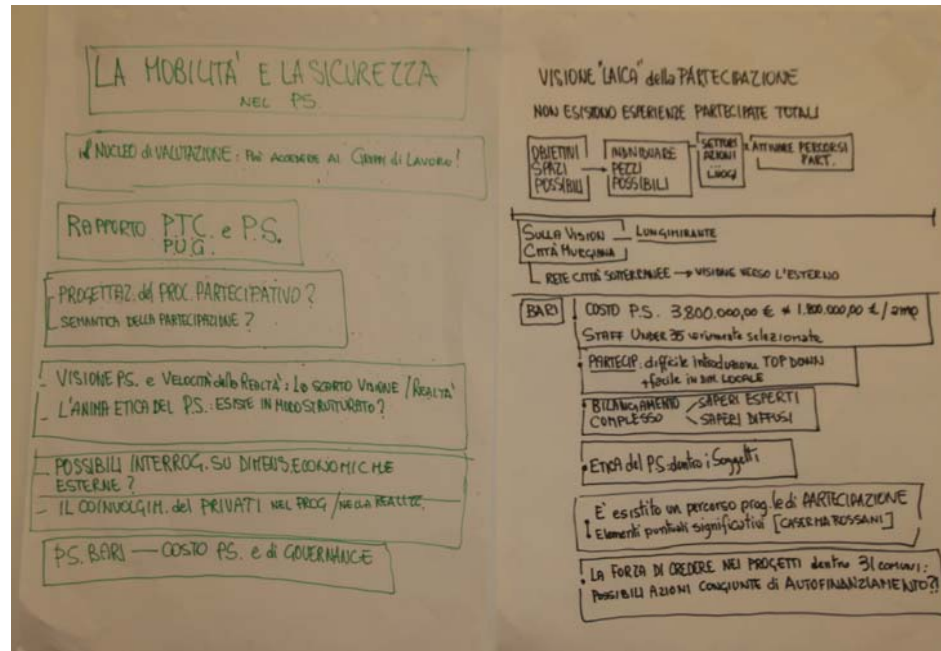
- rispetto alla partecipazione, l'accento viene posto (sia dai relatori che dai partecipanti) su quanto la partecipazione dei cittadini definisca realmente una priorità di interventi coerente con una pianificazione di tipo strategico. Probabilmente, questo è il parere generale, affidare la definizione di un ordine d'importanza degli interventi ai cittadini porta a vedere come più urgenti interventi "cantierabili" del tipo richiamato al punto precedente. Questo fenomeno è stato ancora più evidente nella definizione dei Piani Stralcio, che hanno indotto le pubbliche amministrazioni a ragionare in termini di breve periodo;
- l'esigenza che emerge (anche rispetto ai punti precedenti) è quella di creare dei luoghi stabili di partecipazione, all'interno dei quali possano essere condotti dei processi "trasparenti, riconoscibili, attenti e prudenti, oltre che rispettosi del ruolo degli organi istituzionali".

Chiude il confronto Giuseppe Moro sottolineando che sarebbe opportuno prevedere quella che gli esperti definiscono una "programmazione sbilanciata": se è vero che i piccoli progetti garantiscono un certo equilibrio complessivo, anche perché creano indotto nell'imprenditoria locale e quindi possibilità di lavoro, d'altro canto i grandi progetti sono quelli che perseguono realmente la visione strategica del territorio, trasformandone in maniera sostanziale l'assetto in funzione di una previsione di sviluppo condivisa seppure in un'ottica di rischio maggiore rispetto ai piccoli interventi. Occorrerebbe, quindi, programmare l'utilizzo dei finanziamenti, che indubbiamente non saranno mai sufficienti a finanziare subito per intero gli interventi previsti, in modo tale da prevedere la realizzazione di entrambe le tipologie di interventi, assumendo anche una quota di rischio necessaria perché la visione del Piano Strategico si realizzi concretamente.

In **Allegato 1** si riporta l'immagine della bacheca in cui, contestualmente allo svolgimento del confronto, sono stati schematizzati i diversi passaggi della discussione.

Allegato 1 – Bacheche di lavoro della giornata.





Nel pomeriggio l'attività è proseguita con una discussione collettiva che, partendo da quanto appreso in mattinata, ha voluto analizzare gli aspetti metodologici dei processi partecipativi avviati nel contesto della pianificazione strategica.

La base di partenza è stata la bacheca e quindi lo schema di sintesi dell'Allegato 1: ai partecipanti è stato chiesto di indicare, mediante l'utilizzo di post it colorati, i punti che a loro avviso avevano un certo interesse o rispetto ai quali sentivano la necessità di ulteriori chiarimenti.

La discussione si è poi articolata in plenaria.

Da evidenziare è sicuramente lo stallo che la discussione ha raggiunto nel momento in cui si è cominciato a ragionare di stakeholder e possibili attori locali da coinvolgere nella pianificazione.

È emersa una certa difficoltà di parte del gruppo nel definire e circoscrivere il reale contesto di riferimento, vedendo piuttosto la partecipazione come qualcosa che coinvolge genericamente "tutti i cittadini". I partecipanti si sono sostanzialmente divisi in:

- fautori della partecipazione a 360 gradi, convinti della necessità di coinvolgere quante più persone possibili nel processo partecipativo, senza soffermarsi nella definizione di categorie prioritarie cui indirizzare la propria attenzione
- razionalisti della partecipazione convinti, di contro, della necessità di non aprire eccessivamente il processo partecipativo per non creare un'inutile aggravio di lavoro dagli esiti piuttosto incerti rispetto alle finalità della progettazione stessa.

Naturalmente, questa suddivisione è assolutamente grossolana e estrema ma serve a descrivere il margine entro cui si sono mosse le differenti opinioni dei partecipanti.

In particolare, le macrocategorie individuate sono state:

- attori istituzionali
- esperti
- portatori di interessi
- portatori di conoscenza locale

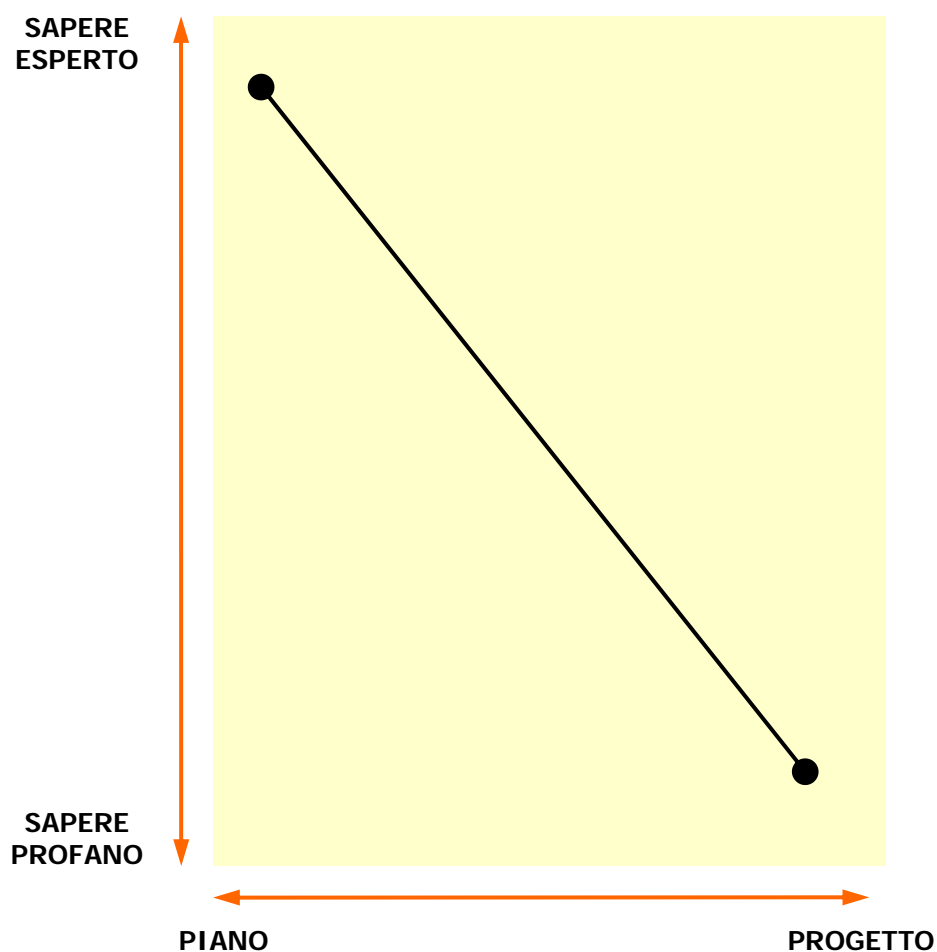
e la discussione ha preso in esame soprattutto questi ultimi, focalizzando l'attenzione fra sapere esperto e sapere profano e i relativi valori aggiunti in un processo partecipativo.

Un'ulteriore difficoltà è emersa nel considerare il processo partecipativo (e quindi la sua progettazione) funzione anche dello strumento di pianificazione entro cui il processo

stesso è inserito e, di conseguenza, degli obiettivi che è necessario porsi a priori perché i risultati del processo siano effettivamente utili.

Il relatore ha quindi ritenuto necessario proporre ai partecipanti uno schema mentale che in qualche maniera cerca di sintetizzare come il livello di partecipazione che è necessario raggiungere in una progettazione sia funzione anche del tipo di progettazione che si sta portando avanti.

Di seguito si riporta lo schema proposto:



Nello schema, il contributo offerto dal sapere esperto (tecnici, esperti del settore, associazioni di categoria, rappresentanti ufficialmente riconosciuti, ecc.) piuttosto che da quello profano (quello del cittadino comune) varia in maniera inversamente proporzionale a seconda che si passi dallo strumento "piano" a quello "progetto". Naturalmente, il punto di equilibrio non è praticamente mai sugli estremi del segmento

tracciato, ma varia all'interno di questo secondo il contesto di riferimento e secondo una visione soggettiva di colui che progetta il processo partecipativo.

La giornata si è conclusa con l'analisi della fase di attuazione dei piani strategici: quale partecipazione possibile?

I partecipanti hanno condiviso l'idea che in fase di attuazione sia possibile, da parte dei soggetti precedentemente coinvolti (nella fase di progettazione), una sorta di controllo / monitoraggio dell'attuazione degli interventi oltre che una "valutazione partecipata" nel momento in cui il piano abbia raggiunto un certo grado di attuazione. In particolare tale valutazione partecipata dovrebbe indagare gli effetti prodotti sul territorio dagli interventi attuati, di modo tale da poter garantire gli elementi conoscitivi utili a prevedere eventuali cambiamenti di rotta nell'attuazione della pianificazione stessa.

Principali interlocutori: il gruppo di partecipanti è apparso molto coinvolto nella discussione, sia con riferimento all'attività della mattina che a quella pomeridiana. In particolare, la mattinata ha visto più partecipi i rappresentanti delle associazioni ed istituzioni direttamente coinvolte nelle fasi di redazione dei piani strategici (partenariato sociale, istituzioni locali) essendo gli stessi maggiormente a conoscenza delle dinamiche che ne hanno caratterizzato i processi e le relazioni.

Obiettivi raggiunti: la giornata ha permesso ai partecipanti di analizzare più da vicino i piani strategici coinvolti nel percorso della Scuola, mettendoli direttamente in relazione con i soggetti istituzionalmente coinvolti nelle fasi di progettazione degli stessi e con tecnici in grado di dirimere eventuali dubbi rispetto a scelte aspetti metodologici. Inoltre, l'utilità di un simile confronto è legata anche alla possibilità data ai partecipanti di mettere in relazione le due esperienze e quindi positività e criticità, analogie e differenze, oltre che mettere entrambe in relazione con le scelte politiche effettuate dalla Regione Puglia in questo contesto.

Principali attività svolte:

- confronto – dibattito alla presenza di soggetti istituzionali (in plenaria)
- discussione collettiva (in plenaria)

Promemoria per le giornate successive: occorre forse focalizzare ancora l'attenzione dei partecipanti sull'importanza di progettare il percorso di partecipazione a partire dalla definizione di alcuni elementi di base, tra cui il contesto, e su come questi elementi permettano di trarne altri, quali ad esempio gli stakeholder da coinvolgere.