

SVILUPPO URBANO E GOVERNO DEMOCRATICO:

Verso una pianificazione strategica di 2° Generazione.

José María Pascual Esteve

Fondazione per la Cittadinanza e il Buon Governo

Movimento America-Europa delle Regioni e delle Città (AERYC) ¹

AERYC è un Movimento di governi urbani e regionali fondato nell'anno 2003 per lo sviluppo della governabilità territoriale nei due continenti

SVILUPPO URBANO E GOVERNANCE DEMOCRATICA:

Verso una pianificazione strategica di 2° Generazione.

Introduzione

Il cambiamento economico e sociale verificatosi in Spagna fin dagli anni '80 ha visto protagoniste le città. La trasformazione della città spagnole e il ruolo importante che le autorità locali hanno avuto è dovuto in gran parte ai governi locali delle città che hanno assunto la maggior parte delle domande e le richieste dei cittadini, anche se non corrispondenti alle competenze municipali, e cercato di ottenere la loro soddisfazione coinvolgendo e coordinando i progetti con altri attori pubblici e privati. Uno degli strumenti utilizzati dai governi locali per sviluppare questa politica sono stati i piani territoriali strategici. Le città che hanno avuto una maggior trasformazione economica e sociale hanno preparato un piano strategico, questo è il caso di Barcellona, Bilbao, Malaga, Siviglia, Valencia e Saragozza. In questo scritto si osserva che le valutazioni di

pianificazione urbana strategica hanno dimostrato che l'incidenza dei piani strategici è stata maggiore della capacità di organizzazione e di azione di una città per consentirle di rispondere collettivamente alle sfide sollevate dalla realizzazione dei progetti strutturali. In questo senso, la pianificazione strategica, correttamente riformulata, chiaramente volta a rafforzare la capacità organizzativa, o se preferite di capitale sociale, diventa uno dei principali strumenti della nuova arte di governare che conveniamo di chiamare governance territoriale. Questo nuovo modo di governare configura un nuovo tipo di capitale urbano: il capitale politico necessario per il progresso della società della rete, la politica materia necessaria per lo sviluppo umano.

I piani strategici hanno influenzato la capacità di organizzazione e di azione delle città

Iniziamo chiarendo che lo sviluppo umano è un concetto più ampio dello sviluppo economico e sociale o territoriale. Il concetto inizia con A. Sen e dal 1999 è stato formulato e diffuso attraverso i piani delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP). Per sviluppo umano si intende uno sviluppo completo che comprende lo sviluppo economico (crescita del reddito e dell'occupazione), sociale (equità sociale e tra i sessi), sostenibile (riproduzione di risorse per le generazioni future e della qualità ambientale) e democratico (miglioramento e approfondimento della democrazia).

I Piani urbanistici strategici elaborati in Spagna e in America Latina negli anni '90, ebbero come riferimento il primo Piano Strategico di Barcellona (1988-1992) e il successo di questa città nel saper sfruttare un grande evento internazionale, i Giochi Olimpici, nello slancio dei progetti strutturali del modello di città stabilito nel Piano Generale Metropolitano e nel Piano Strategico.

I piani strategici sono stati concepiti come un processo sociale, di partecipazione dei cittadini, di collaborazione istituzionale e cooperazione fra pubblico e privato al fine di individuare i progetti strutturali in grado di migliorare la competitività economica e qualità della vita in città in un orizzonte temporale determinato.

Le valutazioni effettuate sui piani strategici hanno dimostrato che la loro utilità non consiste tanto nell'individuazione dei progetti strutturali e dei risultati ottenuti attraverso la promozione e il controllo degli stessi, ma è l'intero processo di organizzazione sociale che ha significato, la preparazione, l'elaborazione, lo slancio e la valutazione e la riprogrammazione. Questo processo significa, in non poche occasioni, la creazione di una strategia condivisa tra i principali attori in grado di trasformare la città; il miglioramento dei processi di cooperazione e di organizzazione delle reti sociali, come conseguenza di una migliore comprensione reciproca e personale e soprattutto degli interessi, le sfide e le aspettative tra i diversi soggetti e persone che rappresentano ampi settori di cittadini; e la partecipazione dei cittadini, intesa come impegno civico per lo sviluppo della città, e non semplicemente la partecipazione all'elaborazione e alla valutazione delle politiche sviluppate dai governi territoriali.

La capacità organizzativa, il principale fattore di sviluppo nella società delle reti

Inoltre, le analisi dello sviluppo economico rivelano che non sono i progetti fisici, né l'esistenza di capitale, i fattori determinanti dello sviluppo economico e sociale. La relazione della Banca mondiale 1994 ² ha dimostrato che non sono le infrastrutture che innescano lo sviluppo ma la capacità di usarle e la loro idoneità alle condizioni produttive dei loro territori, in particolare la capacità di utilizzarle genera un valore aggiunto. Espresso in termini analoghi M. Castells ³, in relazione alla società delle reti e dell'informazione, le tecnologie dell'informazione sono necessarie ma non sufficienti per la produttività. La linea di fondo è l'organizzazione della rete e la presenza di una cultura imprenditoriale. In termini analoghi si pronunciano i massimi esperti in sviluppo: A. Sen, D. Landes, C. Cipolla, ecc. La capacità di organizzazione e azione dei territori è il fattore critico più importante per lo sviluppo. Questa capacità di organizzazione e azione permette di identificare le infrastrutture e i progetti strutturali più adeguati e generare il massimo valore dal loro uso. D'altra parte, il miglioramento della capacità permette di incrementare lo sviluppo perché dà una maggiore utilità e carattere sinergico alle risorse umane e materiali effettivamente disponibili.

La capacità di organizzazione e di azione di una città dipende fondamentalmente da una moltitudine di fattori tra i quali emergono: l'esistenza di una strategia condivisa tra i principali attori con grande sostegno sociale, lo sviluppo dei progetti in rete, l'informazione, la collaborazione pubblico - privato, la presenza di spazi per la deliberazione e la mediazione nelle interazioni e conflitti tra le parti interessate e settori di cittadini, la configurazione di una cultura imprenditoriale e di responsabilità sociale, l'esistenza di strumenti di partecipazione civica intesa come coinvolgimento nel progresso della città; la capacità di rappresentazione degli interessi cittadini delle istituzioni sociali; della qualità democratica delle istituzioni perché la politica è importante per lo sviluppo personale e collettivo; la presenza di leadership personali o istituzionali democratiche che uniscono e gli abitanti e non i dominanti o i sostituti dell'azione sociale. I piani strategici, hanno contribuito a migliorare il processo di organizzazione sociale nel suo compito di identificare e promuovere progetti urbani. Ma ora migliorare questa capacità di organizzazione e di azione sarà il loro obiettivo principale. L'individuazione di progetti strutturali, da fine, si trasforma in mezzo per raggiungere una coesione sociale che agisce come motore dello sviluppo umano.

L'emergere di una nuova arte di governo: Governance

D'altra parte, nella realtà politica sta emergendo un nuovo tipo di governo: il relazionale o di rete. Questo governo parte dalla considerazione che qualunque sfida che si pone una società, è una sfida collettiva da affrontare articolando un'azione che coinvolga i principali attori e ottenga il massimo sostegno sociale. L'ecosistema, la sicurezza, l'istruzione, la promozione dello sport, l'innovazione tecnologica, ecc., in un territorio, sono frutto delle interdipendenze tra i diversi attori sociali, il loro approccio deve essere anche il risultato di una gestione delle interdipendenze. I bisogni e le sfide della cittadinanza sono sempre maggiori, più varie e complesse. Oggi è impensabile che l'azione di governo, basata su risorse e servizi finanziati con fondi pubblici, sia in grado di rispondere alle esigenze di una città. È necessario coordinare queste risorse in un'azione responsabile dei diversi soggetti e settori sociali, con maggiori implicazioni nei diversi temi.

A differenza del governo fornitore e gestore, che considerava che la sua funzione più importante fosse quella di rispondere alle sfide sociali con i servizi e prestazioni pubbliche,

la carta fondamentale della governance relazionale è quella di organizzatore collettivo della capacità di risposta della città. La governance in questo senso è l'arte o il modo di governare proprio del governo a rete, consiste nel gestire le interdipendenze tra gli operatori nei distinti ambiti in cui si pone l'azione di governo. La governance organizza i fondi e le risorse pubbliche e la sua capacità giuridica e regolamentare, per metterla in funzione della gestione delle reti e delle interazioni sociali significative in ogni sfida che si consideri per ottenere una risposta della società.

La governance consiste nella sfida di costruire l'interesse generale o collettivo a partire dagli interessi legittimi degli attori interessati e dei settori cittadini interdipendenti su ogni argomento. Generare fiducia, collaborazione e impegno istituzionale, delle imprese e dei cittadini, in ultima analisi, la qualità democratica delle interazioni sociali sono i principali valori su cui si fonda questo nuovo modo di governare.

Lo scopo principale della pianificazione strategica per i governi territoriali deve essere, da questo punto di vista, l'inizio o il rafforzamento della governance. La pianificazione strategica è il modo più opportuno di avviare una gestione relazionale più ampia (che ho anche chiamato gestione strategica) ⁴, che ha l'obiettivo di migliorare la capacità di organizzazione e di azione di un territorio, imprescindibile per ottenere un maggior sviluppo umano.

LA Pianificazione strategica di 2° generazione

Questo cambiamento di finalità della pianificazione strategica ci permette di parlare di piani strategici di 2 ° generazione, non solo perché sono trascorsi più di dieci anni dallo sviluppo dei piani strategici regionali in Spagna e America Latina, ma perché la modifica degli obiettivi risponde ad un cambiamento in campo economico, sociale, tecnologico e istituzionale della città, e soprattutto perché le caratteristiche della pianificazione e il suo approccio metodologico sono molto diverse.

La tabella seguente riassume gli elementi comuni e le caratteristiche distintive di entrambe le generazioni di piani.

Piani strategici di confronto 1G e 2G	
Elementi comuni:	
<ul style="list-style-type: none"> ○ Strategia condivisa. ○ La partecipazione di settori di cittadini. ○ Cooperazione Pubblico e privato. 	
Differenziazione:	
PE 1G	PE 2G
<ul style="list-style-type: none"> ○ Scopo: Sviluppo economico e sociale 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Scopo: lo sviluppo umano
<ul style="list-style-type: none"> ○ PE Pianificazione specifica economica e sociale 	<ul style="list-style-type: none"> ○ PE Inizio della

	Governance
○ ID Identificazione nei progetti	○ Capacità di organizzazione e azione del territorio
○ Priorità dei progetti concreti	○ Progetti prioritari immateriali
○ Scarsa importanza della visione o del modello di città / territorio	○ Grande importanza alla visione o al modello della città / territorio
○ Direzione Cooperativa / democratica	○ Direzione solo democratica
○ Barcellona, città di riferimento	○ Molteplici riferimenti: l'unicità di ogni strategia

Gli elementi di differenziazione hanno la loro origine fondamentalmente all'inizio dei primi anni '90 con l'emergere della società dell'informazione. È stato osservato che le tecnologie dell'informazione erano trasversali a tutti i settori dell'economia e della società, però non era ancora emerso ciò che oggi appare un fatto ovvio: Le tecnologie dell'informazione sono la base infrastrutturale e tecnologica di una nuova società. La società di rete o società della conoscenza, significa un cambiamento significativo come il passaggio dalla società agricola e artigianale a quella industriale. I piani strategici nascono nel contesto culturale della società industriale nella sua fase avanzata. D'altra parte il modo di governare dei governi locali era il "managerialismo". Il governo è inteso come un fornitore e gestore delle risorse, e come tale deve imitare le imprese ed i loro metodi (la stessa pianificazione strategica è un esempio), in cambio attualmente la governance, il modo di governare emergente, è differente nei diversi ambienti che determinano non solo il campo di applicazione, le condizioni, le finalità, ma anche le sue caratteristiche.

Nella società della conoscenza il maggior protagonismo si incontra nelle persone e nelle loro capacità di organizzare squadre e reti. Lo sviluppo dovrà quindi incidere nel miglioramento di queste capacità pertanto la sua concezione sarà più globale, e si avrà uno sviluppo umano e non solo economico e sociale. Per questo motivo i progetti di beni immateriali (istruzione, cultura, salute, benessere, ecc.) assumono maggiore importanza di quelli tangibili e materiali.

I Piani di 1° generazione sono stati fissati nella competizione tra le città (città = impresa), oggi la competitività e i Piani di 2° generazione, si concentrano di più sulla collaborazione e la complementarità tra le città (organizzazione sociale basate su reti).

Inoltre, e questa è una differenza fondamentale, nei primi piani la presidenza dell'organizzazione dei piani poteva essere affidata ad una persona eletta o di prestigio imprenditoriale, accademico o sociale, ciò che era importante era che la città fosse competitiva attraverso lo sviluppo di progetti fisici, e la qualità della democrazia non era

un obiettivo del Piano che era principalmente economico con il sostegno sociale. Invece la pianificazione come rafforzamento della capacità organizzativa sociale e avvio della governance, la leadership democratica è condizione necessaria, altrimenti ci troveremo in una situazione di predominio corporativo e a dirigere, una persona scelta da un settore della società.

La pianificazione di 2 ° generazione comporta anche importanti cambiamenti sia nell'approccio metodologico che nell'assunzione di nuove tecniche e strumenti, ma questo in ogni caso, sarà motivo di un'altra conferenza e altro scritto.

Josep Maria Pascual Esteve

Fondazione per la cittadinanza e il Buon Governo

Movimento America Europa delle regioni e delle città (AERYC)