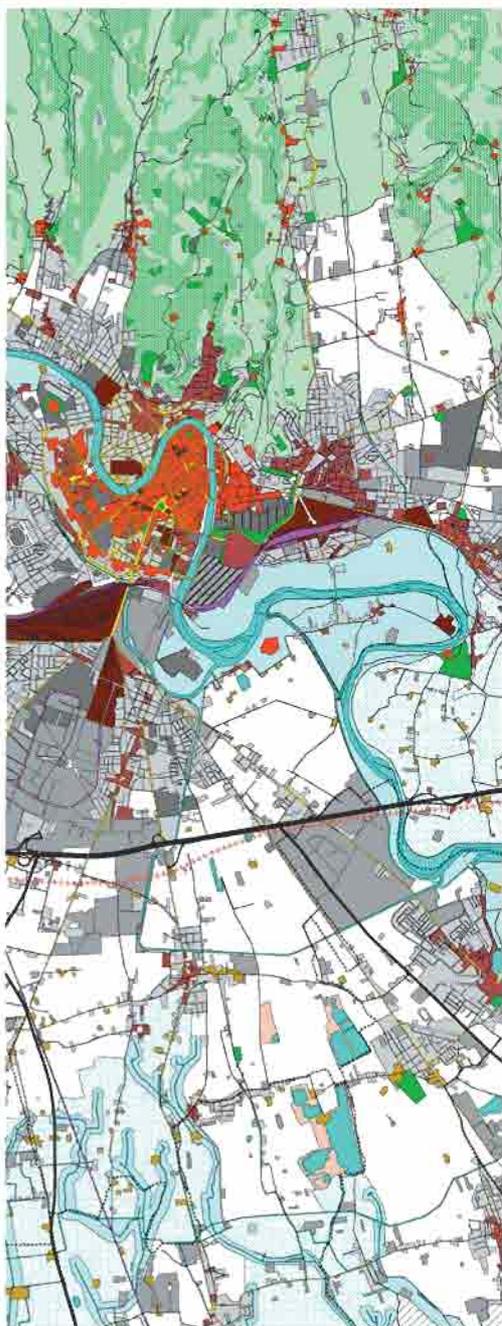


NEGOZIAZIONE E FATTIBILITÀ: STRUMENTI DI SUPPORTO PER I PERCORSI DECISIONALI

▲ PTCP di Verona - i paesaggi urbani e periurbani dell'area metropolitana



I principi di sussidiarietà hanno cambiato in modo considerevole negli ultimi dieci anni le modalità di rapporto tra i diversi livelli di governo locale. Si pensi alla recente modifica al titolo V della Costituzione, dove all'art.114 il precedente "La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni" è stato modificato in "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato".

La gerarchia tra i diversi livelli di governo del territorio viene sostituita dal rapporto negoziale. Al tavolo di concertazione si incontrano i diversi enti, ciascuno con le competenze che gli sono proprie, per sviluppare intese e accordi.

Anche nel rapporto tra gli strumenti urbanistici (piani territoriali della regione e della provincia, piani regolatori comunali, piani parchi e piani di settore) la tradizionale impostazione gerarchica a cascata viene gradualmente sostituita dalle intese, introdotte con l'art 57 del D.lvo 112/1998, dove ogni ente partecipa ad un percorso comune di co-pianificazione, e dove alla pianificazione provinciale viene assegnato un ruolo di snodo tra regione e comune e con la pianificazione settoriale.

Gli enti locali sono autonomi, anche se non hanno nella realtà strumenti e risorse adeguati per fare valere il proprio ruolo, e per partecipare attivamente al tavolo di confronto e al percorso di decisione.

La capacità di essere presenti e di influire nel confronto assume oggi importanza vitale. Il governo del territorio, concetto introdotto dalla riforma al titolo V, richiama ad un ruolo attivo di promozione e non solo di tutela del territorio. Per esercitarlo è necessaria la partecipazione di tutti gli enti e soggetti con competenza sul territorio, ed i tavoli di negoziazione diventano di conseguenza particolarmente ampi e complessi da gestire.

Se chi partecipa al tavolo si trova a svolgere un compito difficile, ancora più arduo e faticoso è l'impegno per l'ente e l'amministratore che ha il compito di coordinare e garantire il buon funzionamento del tavolo, e il raggiungimento di risultati nei tempi programmati.

Il territorio è costituito da un insieme tale di relazioni da richiedere, per essere governate, molto più della semplice somma delle politiche dei singoli enti. Sono anzi necessari regole e principi, in numero contenuto ma mirati e soprattutto concertati, che svolgano la funzione di indirizzo, e se necessario di contenimento, dell'azione dei singoli enti verso gli obiettivi strategici di interesse comune.

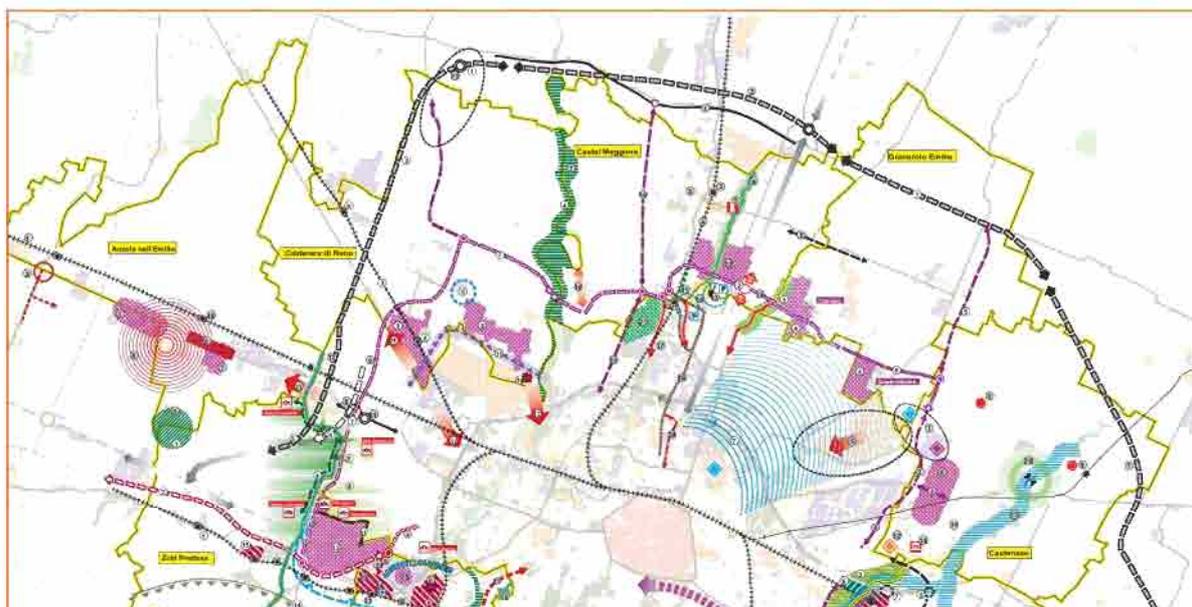
Responsabilità dell'ente coordinatore sarà poi di applicare e fare rispettare le regole concertate, in una logica di servizio verso l'insieme dei comuni interessati.

I principi di autonomia rendono ancora più necessaria la costruzione di quadri di coerenza sulle tematiche territoriali di rilievo sovralocale. Tramontati i rapporti gerarchici, l'unico modo possibile, rispettando le autonomie locali, consiste nell'intraprendere percorsi negoziali interistituzionali.

La negoziazione è complessa e faticosa da gestire, e richiede spesso tempi molto lunghi. Tuttavia nel medio-lungo termine le decisioni prese collegialmente possono dare risultati più efficaci. Il coinvolgimento degli attori può creare condizioni più credibili, ed anche più stabili e durature, per l'attuazione dei contenuti strategici dei piani.

Un'occasione che, per essere colta in pieno, deve vedere il coinvolgimento in queste innovazioni della struttura tecnica interna dell'ente, affinché possa gradatamente assumere un ruolo di supporto istituzionale e garanzia di continuità nei percorsi di negoziazione.

Negli ultimi anni è già emersa, a fronte della crescente complessità dei tavoli negoziali, la richiesta ai tecnici di strumenti di supporto per esercitare la funzione di coordinamento. Ne è derivato come conseguenza una sempre maggiore attenzione da parte della pratica di pianificazione verso i meccanismi di funzionamento dei percorsi di negoziazione. L'attenzione si sta spostando dai contenuti degli elaborati allo sviluppo di strumenti utili per la gestione dei tavoli.



▲ PSC di Bologna - Le istanze dei comuni della cintura

Per coordinare tavoli negoziali, ma anche per parteciparvi nella piena consapevolezza della propria autonomia, bisogna essere bene attrezzati.

Si tratta di una sfida difficile in tempi in cui le leggi delegano compiti agli enti locali, ma diminuiscono i trasferimenti. Una sfida, che può anche diventare un'occasione, per sollecitare lo sviluppo di nuovi strumenti e competenze, che per gestire una complessità sempre crescente dovranno essere flessibili e molto mirati.

Il decisore che ha il compito di coordinare un tavolo deve riuscire a mantenere l'attenzione dei partecipanti focalizzata sui temi prioritari, discernendo tra temi di rilevanza sovracomunale e temi di dettaglio locale.

Deve anche mantenere la programmazione temporale del tavolo, affinché le decisioni arrivino in tempo, sia rispetto ai cambiamenti in corso sul territorio, sia rispetto ai programmi e agli obiettivi di mandato che l'amministrazione si è data.

Come possono i tecnici aiutare il decisore in questo difficile compito? Generalmente, i tecnici tendono a rispondere alla complessità proponendo modelli analitici sempre più sofisticati. Questo comporta un rilevante impegno di risorse, e tempi molto lunghi. Gli studi che ne risultano finiscono per avere formati voluminosi, a volte enciclopedici. Sono ricchi di dati, ma difficilmente leggibili e assimilabili da parte dei partecipanti ai tavoli, che hanno sempre meno tempo per documentarsi, pressati da un numero sempre crescente di impegni.

Il percorso negoziale richiede invece un approccio snello e sintetico. Anzi, tanto maggiore è la complessità, tanto più si dovrà reagire con strumenti mirati ed operativi, e in tempi brevi, identificando i nodi strategici, e concentrando su questi e solo su questi tutte le risorse disponibili.

I percorsi negoziali hanno spesso tempi di sviluppo difficilmente prevedibili a priori, talvolta soggetti a lunghe pause di riflessione, ma anche a repentine accelerazioni.

La sfida del tecnico consiste nello sviluppare strumenti flessibili, che si possano adattare in tempo reale alle esigenze gestionali del tavolo, e che riescano anche a fornire rapidamente informazioni in risposta ad una improvvisa accelerazione del processo decisionale.

La capacità di operare in modo mirato e flessibile richiede pratica e competenza. Sviluppare una struttura tecnica di supporto capace ed efficace può richiedere tempo, mentre l'ente che decide di investire in una simile struttura ha comunque percorsi negoziali in corso e vorrebbe avere risultati

al più presto, anche per gradi. Si deve quindi pensare allo sviluppo di una metodologia di lavoro che sia flessibile, e che sia anche scomponibile in moduli, da attivarsi anche per fasi successive, in funzione delle necessità operative e delle risorse economiche disponibili. Le analisi sofisticate e gli approcci omnicomprensivi comportano generalmente costi elevati, oltre che organizzazioni complesse e tempi lunghi. In un'epoca di sempre maggiore ristrettezza dei bilanci locali appare più logico puntare a metodologie di lavoro snelle, con moduli di ingresso che possano essere attivati in tempi brevi, anche facendo uso di strumentazioni e competenze già presenti all'interno dell'ente.

L'approccio per moduli può essere utile per almeno altri due motivi. La crescita di competenze richiede un tempo di maturazione, e di modifica organizzativa, degli uffici dell'ente. Questi processi sono gradualmente e richiedono comunque tempo, indipendentemente dalle risorse economiche che si hanno a disposizione.

Si deve dunque pensare ad un insieme costituito da diversi strumenti, che fanno strettamente riferimento alle discipline della pianificazione urbanistica. Gli strumenti utilizzabili sono numerosi, alcuni qualitativi, altri quantitativi.

Anche il prodotto ottenibile con questi strumenti deve essere orientato alla massima efficacia nell'ambito del tavolo di negoziazione. Si dovranno evitare volumi tecnicistici e andranno invece preferiti relazioni e rapporti snelli, nella forma di studi di fattibilità, dotati di capacità comunicativa, concentrati sulle questioni prioritarie.

Alcune caratteristiche per strumenti efficaci per il percorso negoziale

- ◉ **MODULARITA'** per adeguamento al contesto e alle specifiche esigenze di ciascun percorso decisionale
- ◉ **FLESSIBILITA'** per adeguarsi in corsa, e in tempo reale, ad improvvisi cambiamenti del percorso decisionale
- ◉ **GRADUALITA'** per crescere per gradi in funzione delle esigenze e delle risorse disponibili
- ◉ **PRONTEZZA** per reagire in tempi brevi all'imprevedibilità dei percorsi negoziali, che sono alternativamente soggetti a lunghe pause di riflessione e ad improvvise accelerazioni
- ◉ **OPERATIVITA'** per aiutare a gestire la complessità attraverso un approccio molto dinamico e mirato
- ◉ **ESSENZIALITA'** per aiutare i decisori a focalizzare la propria attenzione sui temi prioritari
- ◉ **COMUNICABILITA'** per una più efficace trasmissione di dati e informazioni ai decisori
- ◉ **SINTESI** per evitare di produrre voluminosi documenti poco incisivi sui percorsi decisionali

Perequazione e compensazione territoriale

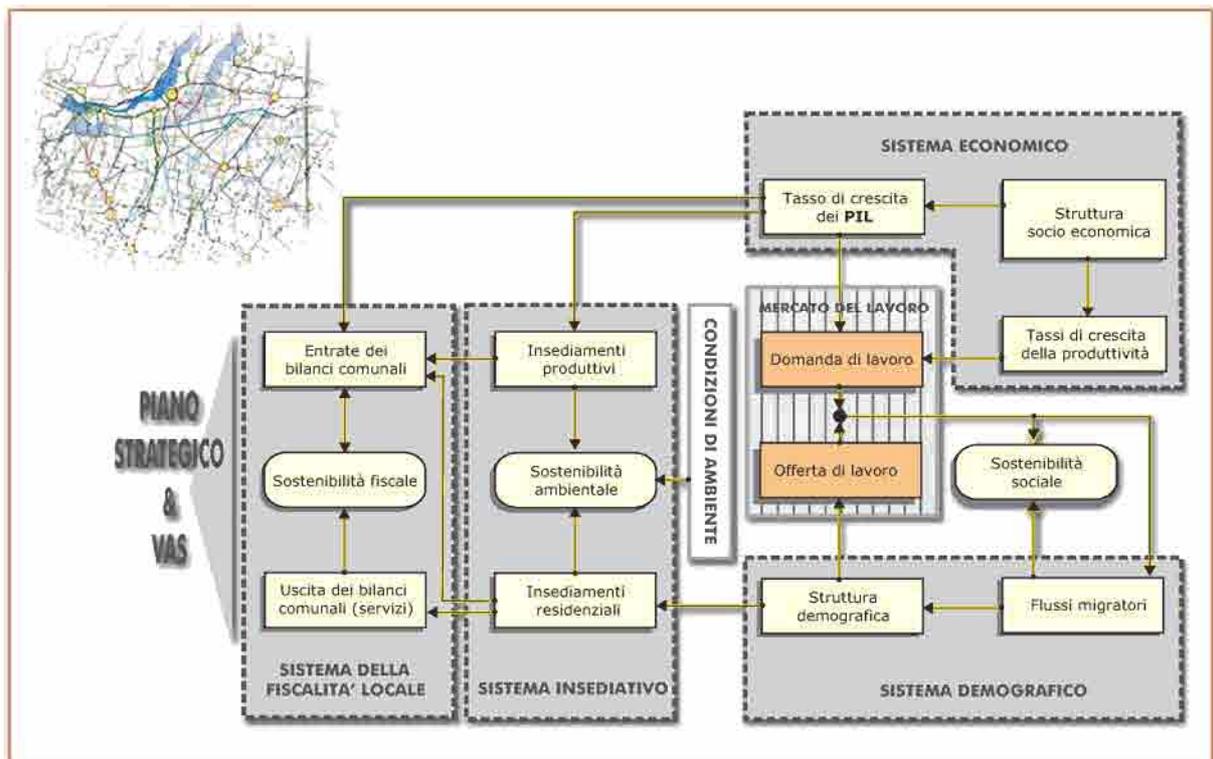
Sempre più frequentemente i comuni, cioè i principali soggetti che governano il territorio alla scala locale e che gestiscono le politiche che ne determinano l'assetto e lo sviluppo, si misurano con processi di trasformazione urbanistica e territoriale che i confini comunali non riescono più a ricomprendere ed a contenere. Le sollecitazioni e gli indirizzi per il coordinamento delle politiche urbanistiche a scala sovracomunale che provengono dalle Province e dai loro PTCP devono qui misurarsi con i rilevanti risvolti che i processi di urbanizzazione e l'attività edilizia hanno sui bilanci comunali, sempre meno alimentati dai trasferimenti statali e sempre più dipendenti dalla imposizione fiscale locale che trova nel patrimonio immobiliare il più immediato riferimento.

In tutte queste situazioni l'azione politico - amministrativa e la strumentazione tecnica si devono misurare con problematiche che, in diversa misura, possono essere ricondotte al tema della

perequazione territoriale.

L'esigenza della perequazione si presenta ogniqualvolta emerge la necessità o si presenta l'opportunità di assumere decisioni che, interessando un ambito sovracomunale, promuovono una configurazione concentrata della offerta di servizi o di opportunità insediative; una concentrazione che, anche quando risponde a principi di razionalità, può indurre rilevanti effetti discriminatori sulle comunità interessate che si manifestano tanto nella forma di esternalità ambientali che di impatti squilibranti sulla fiscalità locale.

Questo può essere nel caso di previsioni di aree protette o vincolate per politiche conservative o fruttive, quando assumono ruoli più che comunali, per le quali si pone il problema di dare un valore al servizio offerto ad una scala territoriale o alla stessa rinuncia ad un utilizzo diverso del bene in nome dell'interesse generale.



▲ Verso un Piano Strategico della Bassa Reggiana - modello di impatto dell'evoluzione demografica ed occupazionale sul sistema della fiscalità locale

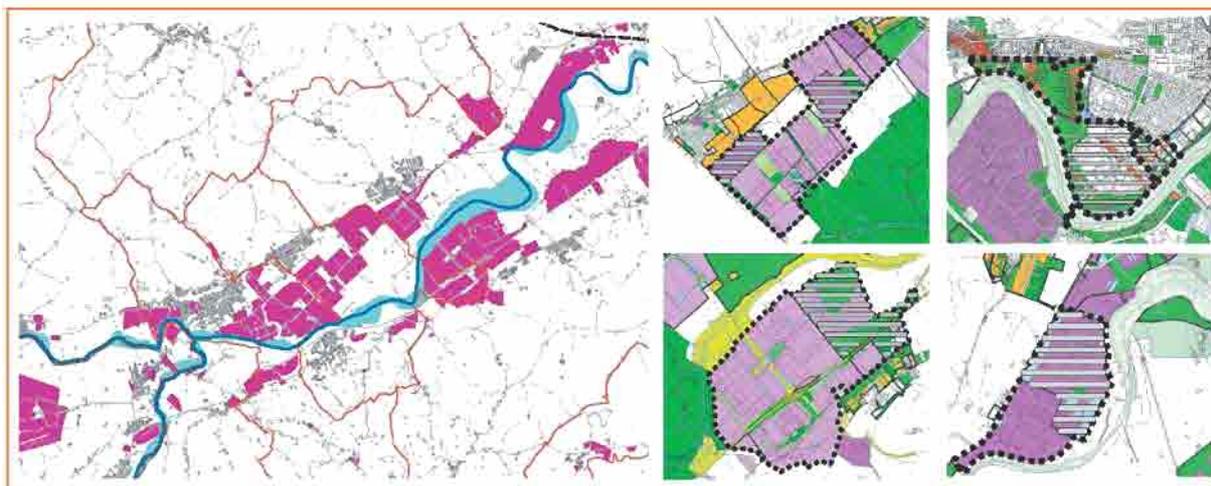
Altro caso tipico è quello dei grandi centri commerciali di attrazione o quello dei poli produttivi di rilievo sovracomunale: la decisione localizzativa che viene assunta può premiare i comuni che ospitano direttamente l'insediamento garantendo loro maggiori entrate (una tantum, sotto la voce di oneri di urbanizzazione, e permanentemente, sotto forma di entrate fiscali, ICI in particolare).

Questa stessa decisione può però gravare su una più estesa area territoriale all'interno della quale si manifestano effetti indesiderati (es. la congestione determinata dalla concentrazione di traffico) o comunque processi in grado di condizionare in negativo il bilancio della fiscalità locale.

favorevole per la residenza di quanto non sia per le attività produttive.

Anche nei casi più felici nei quali la scelta di concentrazione degli insediamenti corrisponde ad una allocazione più efficiente delle risorse (per le economie di scala o di agglomerazione generate) ed offre quindi la possibilità di internalizzare i costi ambientali per il inquinamento o per il sostegno alla mobilità sostenibile, una azione perequativa o compensativa degli effetti indesiderati si presenta come necessaria od opportuna.

Il tema della perequazione si presenta dunque come problema istituzionale e negoziale rilevante, nel quale frequentemente si sovrappongono i temi



▲ Programma Ambientale di Sviluppo Sostenibile - Distretto Pesarese: Riqualificazione delle aree industriali

E' questo, ad esempio, il caso di comuni che ospitano flussi di immigrazione conseguenti alla attrazione occupazionale esercitata dai nuovi insediamenti produttivi o commerciali localizzati in un comune contermini e che di conseguenza subiscono la domanda incrementale di prestazioni sociali che viene espressa da queste nuove popolazioni senza però godere di incrementi commisurabili sul fronte delle entrate.

E' infatti noto che il rapporto tra gettito della imposizione patrimoniale sugli immobili ed oneri connessi alla offerta di servizi alle attività che in quegli immobili trovano allocazione è assai meno

del rapporto pubblico-privato (con particolare riguardo agli strumenti attraverso i quali una quota della valorizzazione immobiliare realizzata attraverso il riconoscimento dei diritti edificatori può dare luogo a contropartite in termini di benefici pubblici, ottenuti sotto forma di cessione gratuita di beni e servizi di uso collettivo), e del rapporto tra diversi soggetti pubblici che debbono farsi carico di sostenere, al momento dell'investimento, come nei tempi successivi della sua gestione, oneri ed onori differenziati che la decisione politica e il negoziato istituzionale devono saper riavvicinare - attraverso le tecniche della perequazione - ad una percezione condivisa di equità.

Un insieme modulare di strumenti per assistere il percorso decisionale

Un metodo ideale, che possa essere utilizzato o adeguato a tutte le situazioni, non esiste. Meglio pensare ad un approccio basato su una serie di strumenti, che nell'insieme costituiscano un sistema modulare, che possano essere combinati in maniera diversa a seconda delle esigenze.

Nel riquadro e nelle successive note di commento si delinea un'articolazione tipo di moduli e strumenti. Si tratta di un esercizio a mero titolo esemplificativo per i fini illustrativi di questo opuscolo. L'esempio è riferito alla situazione di un ente che debba ancora avviare lo sviluppo di qualsiasi forma di strumento di

assistenza alla decisione (quali: SIT, RSA, indicatori, modelli, metodi qualitativi, ecc.).

Questa situazione che fino alla fine degli anni novanta era comune alla maggiore parte degli enti, oggi si è evoluta e buona parte degli enti possiedono già strumenti come quelli sotto citati.

Nelle situazioni reali si dovrà pertanto pensare che per ogni percorso decisionale andrà progettato il sistema che meglio si adatta alle specifiche esigenze di assistenza al percorso, e alla situazione esistente all'interno dell'ente, in termini di risorse, competenze e dotazione di strumenti.

Fase	Strumento	Applicabile a	Output	Risorse	Note
1	Analisi qualitative (matrici, ecc.)	Piani da iniziare, in itinere, già vigenti	Schede con considerazioni qualitative per migliore comprensione dei problemi	Attivabile anche su base delle sole risorse interne.	Attivabile in tempi brevi e a costi contenuti
2	Indicatori	Sviluppo RSA, studi di fattibilità, valutazioni strategiche, monitoraggi, ecc.	Informazioni quantitative, o qualitative, combinabili secondo le esigenze, anche per scopi comunicativi	Opportuna consulenza guida iniziale. Eventuali consulenze specialistiche per estensione del sistema.	Sono la base del sistema. Da fare partire non appena si trovano fondi. Necessario tempo per messa a punto.
2	Sistema informativo territoriale (SIT)	Generalmente vengono attivati in coincidenza con una variante generale di piano	Banche dati geografiche interrogabili, carte tematiche, comparazioni alternative, serie storiche, ecc.	Opportuno attivare un ufficio interno. Consulenza opportuna per fase di start up.	Da attivare mediante successivi passaggi di affinamento
3	Modelli di simulazione	Valutazione di scenari futuri alternativi e studi di fattibilità	Valori numerici e considerazioni qualitative per studi di fattibilità, valutazioni di impatto, e rapporto di monitoraggio	Consulenze per utilizzo di modelli per studi di fattibilità. Impegno rilevante di risorse per costruire modello all'interno.	Generalmente si parte dal modello sulla mobilità. Metodi per modelli su aspetti ambientali e insediativi richiedono sperimentazione.
3	Programmi di monitoraggio	Si applica al piano vigente, per controllarne l'attuazione ed avviare integrazioni e aggiornamenti	Rapporto di monitoraggio, da pubblicare con cadenza possibilmente annuale, con impostazione comunicativa dei contenuti	Richiede un SIT interno e una buona pratica sugli indicatori. Costo di editing e pubblicazione rapporto.	Opportune convenzioni con altri enti per fornitura dati (ARPA, ecc.). Può costituire la base per l'attivazione di un forum su attuazione e aggiornamento piano.

▲ Ipotesi di tre fasi per lo sviluppo di strumenti di assistenza alle decisioni

FASE 1

Nella fase 1 l'ente ha poche risorse e desidera avere in tempi brevi alcune prime indicazioni a supporto del processo decisionale.

Non essendoci tempo per sviluppare all'interno strumenti per analisi quantitative può utilizzare un approccio qualitativo, basato per esempio su semplici matrici di impatto. Si tratta di metodi semplici ma comunque utili nei tavoli negoziali per focalizzare su un approccio più mirato ai problemi prioritari. Se necessario, in questa fase valutazioni quantitative possono eventualmente essere richieste all'esterno a strutture di consulenza dotate di modelli e competenze specifiche per lo sviluppo di studi di fattibilità.

FASE 2

Nella fase 2 si immagina che l'ente, avendo ormai assunto la volontà di sviluppare propri strumenti, che comunque sono indispensabili per lo sviluppo e la gestione dei piani urbanistici, si dedica alla costituzione di un ufficio interno SIT.

Per le specificità molto spinte dei software dedicati è necessario lo sviluppo di competenze interne, ed è anche necessaria una guida esterna per connettere i temi urbanistici alle specificità organizzative dei SIT. In questa fase si ipotizza anche l'avvio della sperimentazione su indicatori, che richiede risorse aggiuntive contenute rispetto a quelle da attivare per il SIT. Molte delle banche dati del SIT possono alimentare gli indicatori e viceversa gli indicatori possono contribuire a sviluppare l'interrogabilità del SIT, e a predisporre carte tematiche e carte di vocazione. Gli indicatori hanno un forte capacità comunicativa (se opportunamente scelti) e sono quindi molto utili per indirizzare e gestire i tavoli decisionali. Possono trovare applicazione in quasi tutte le situazioni, per esempio per studi di fattibilità, per valutazioni di impatto, per confronti tra alternative, per programmi di monitoraggio, e possono anche entrare a fare parte della normativa dei piani quali strumenti di valutazione e controllo.

Non è necessario spendere risorse per studiare appositi indicatori, ma basterà in prima battuta fare riferimento ai numerosi elenchi esistenti in letteratura.

Richiede tempo invece l'adattamento di quanto esistente alle esigenze del contesto specifico, e si tratta di operazione che non si può delegare completamente all'esterno, se si vogliono raggiungere risultati utili per l'ente. Per tale motivo è opportuno partire al più presto con la ricerca degli indicatori più idonei, visto anche che non implicano lo stanziamento di grandi risorse aggiuntive. Una tipica situazione in cui si avvia la trattazione degli indicatori è la redazione del rapporto sullo stato dell'ambiente.

FASE 3

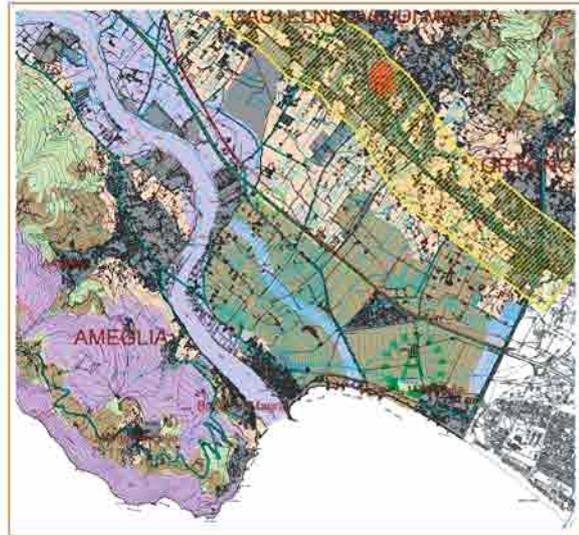
Nella fase 3 l'ente è ormai arrivato in una fase di maturità, ed è in possesso di competenze interne in grado di supportare adeguatamente i decisori politici nei processi negoziali. Esiste una certa familiarità con l'uso degli indicatori e il SIT è ormai a regime nell'acquisizione delle banche dati fondamentali e nel loro aggiornamento.

Per la gestione dei processi decisionali utilizza già gli indicatori come serie storica dell'evoluzione dello stato del territorio, e necessita di sviluppare previsioni dell'evoluzione futura quantificando gli indicatori per diverse opzioni strategiche da inserire negli strumenti di pianificazione. Si avvia quindi il lavoro per lo sviluppo di modelli previsionali matematici, e generalmente il primo è quello per lo studio della mobilità, sia viabilistica che trasporto pubblico.

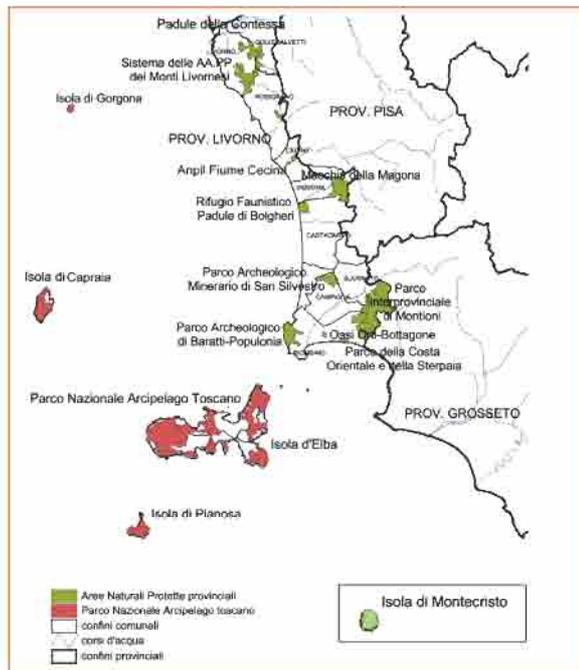
L'attività di sviluppo e taratura ha tempi generalmente lunghi e può anche richiedere l'attivazione di campagne di raccolta dati. Fino a quanto l'utilizzo delle simulazioni non diventa sistematico è probabilmente preferibile utilizzare per gli studi di fattibilità occasionali strutture esterne che posseggano strumenti modellistici.

Il programma di monitoraggio si attiva in occasione del passaggio alla fase di attuazione di un piano da poco approvato, e richiede una buona dimestichezza con l'uso degli indicatori e la disponibilità di dati aggiornati. Se sussistono questi due requisiti, l'attivazione di un programma di monitoraggio non richiede grandi risorse aggiuntive. La disponibilità di uno strumento modellistico è opportuna, ma non essenziale. Risorse economiche dovranno essere dedicate principalmente all'aggiornamento dei dati, alla stampa e diffusione del rapporto annuale, ed è anche opportuno che una parte sia dedicata alla progettazione grafica del volume affinché il rapporto sia molto comunicativo. Si tratta comunque di un investimento opportuno, visto che generalmente questi documenti possono avere ritorni molto importanti, di stimolo ai percorsi di concertazione e di coinvolgimento del pubblico sui temi del territorio.

- Il territorio è costituito da un insieme tale di relazioni da richiedere, per essere governate, molto più della semplice somma delle politiche dei singoli enti. Anche in mancanza di rapporti gerarchici, è comunque necessario costruire dei quadri di coerenze. L'unico modo per farlo, rispettando le autonomie locali, consiste nell'intraprendere lunghi e complessi percorsi negoziali.
- Fare valere la propria autonomia e indipendenza richiede di essere attrezzati, non solo dal punto di vista delle risorse economiche, ma anche degli strumenti e delle competenze. Si tratta di una sfida difficile in tempi in cui le leggi delegano compiti agli enti locali, ma diminuiscono i trasferimenti.
- Chi ha il gravoso compito di coordinare il tavolo negoziale deve potere contare su strumenti, semplici ed efficaci, che lo aiutino a mantenere l'attenzione dei partecipanti focalizzata sui temi prioritari. La complessità richiede di essere affrontata con metodi mirati ed immediatamente operativi, evitando di farsi tentare da analisi sempre più sofisticate ed omnicomprensive, che richiedono tempi lunghi, e ingenti risorse.
- Si deve pensare ad un metodo che sia implementabile per gradi, costituito da un insieme modulare di strumenti, tarato sulle reali esigenze di ciascun ente, che tenga conto delle risorse a disposizione, che possa portare a risultati in tempi ragionevoli, e che aiuti la costruzione di competenze negli uffici dell'ente.
- Spesso i decisori seduti ai tavoli negoziali sono oberati da numerosi impegni e hanno poco tempo per documentarsi prima di prendere le decisioni. Agli studi voluminosi, ricchi di dati e di tecnicismi di difficile lettura e assimilazione, andranno preferiti rapporti snelli e sintetici, nella forma di studi di fattibilità mirati e comunicativi.



▲ PTCP della Spezia
Struttura insediativa dello spazio urbano e rurale



▲ Inquadramento delle Aree Naturali Protette nel territorio della Provincia di Livorno

