



Governo dei Comuni, governo delle città: l'esperienza del piano strategico di Trento

1. **I nuclei tematici** della nostra riflessione sono **tre**:
 - a. **a quale struttura** (funzione interna o agenzia esterna) è affidato il processo di implementazione e valutazione del Piano;
 - b. qual è **l'impatto del Piano** sulla modernizzazione delle strutture operative delle Municipalità;
 - c. quali sono le azioni che possono **promuovere lo sviluppo locale**.

2. La terza questione merita un cenno introduttivo. La cosa può sembrare banale, perché la promozione dello sviluppo locale appartiene allo "statuto" stesso della pianificazione strategica. In realtà, invece, la decisione di avviare un processo di pianificazione strategica rappresenta, per un Comune, **un salto di concezione** non solo rispetto ad un'idea di futuro e di cambiamento del contesto nel quale agisce, ma prima di tutto **rispetto alla visione di sé**: la scelta di interpretare "strategicamente" il proprio ruolo vuol dire, per un Comune, passare **da una concezione di sé come amministrazione locale ad una concezione di sé come governo locale**. Un Comune che avvia un piano strategico lo fa (anche) perché si rende conto che non può limitarsi ad esercitare le proprie competenze amministrative nel confine del proprio territorio, solo a vantaggio della popolazione nominalmente residente ed utilizzando esclusivamente la propria organizzazione e le proprie risorse. In altre parole: le dinamiche sulle quali un Comune vuole intervenire vanno al di là dei confini territoriali, al di là delle possibilità di spesa, al di là del limite temporale di un bilancio o di una legislatura e si rivolgono ad un insieme molteplice di interessi (non solo ad una popolazione formalmente residente).

3. Queste considerazioni ci permettono di chiarire un primo punto che ha un rilievo molto forte nei confronti delle altre due questioni. Si ripete spesso che il piano strategico non è il piano del Comune, ma è il piano della città. E' vero, ma non completamente. **I piani strategici** delle città sono – si può dire nella totalità delle esperienze italiane – piani che **integrano due dimensioni**:
 - a. da una parte, **sono "contratti"**, sono processi e atti di natura pattizia, negoziale, sono il punto di convergenza più avanzato possibile tra i differenti interessi che una città esprime;
 - b. dall'altra, però, **sono anche atti unilaterali che un'Amministrazione dà a se stessa**. Nel caso di Trento questo carattere è stato codificato con un articolo dello statuto



comunale (l'art. 96), che indica il piano strategico quale fonte necessaria e vincolante del sistema di bilanci e controlli.

4. Questo **duplice carattere** del piano strategico ci porta ad una questione che rischia di essere trascurata o risolta in maniera intuitiva, con una navigazione, per così dire, a vista: quella dell'**impatto del piano sulle culture e sugli assetti organizzativi e sulle logiche programmatiche**. Si potrebbero sviluppare molte considerazioni – appropriate e probabilmente necessarie – a questo proposito. Mi limito a indicarne **quattro**:
- da una parte, va sottolineata la necessità di esplicitare e di **riallineare le concezioni** “private”, individuali, latenti ma, soprattutto, **non necessariamente convergenti della missione e della visione dell'Amministrazione**;
 - un secondo punto critico riguarda le metafore, **le concezioni implicite di che cos'è davvero un'organizzazione**; credo che, in fondo, sopravviva ancora una concezione nostalgica e semplificata di un'organizzazione-macchina (o, quando va bene, di un'organizzazione-organismo) secondo la quale, una volta presa una decisione, la cosa più semplice è quella di implementarla; la realtà si incarica di smentire questa concezione illusoria, che descrive la realtà come vorremmo che fosse e non come è davvero;
 - un terzo elemento “sensibile” – che rappresenta un carattere distintivo dell'esperienza di Trento – riguarda l'esigenza di **superare la settorialità** degli strumenti di programmazione e di ricomporre una visione d'insieme per quanto possibile coerente;
 - un ultimo aspetto è quello che tocca **la relazione tra pianificazione “sovraordinata” e sistema di bilanci**. L'esperienza concretamente maturata dal Comune di Trento ha preso atto della difficoltà a realizzare una convergenza spontanea tra la pianificazione “alta” (programma di mandato, piani di settore, piano strategico) e la dimensione programmatica ed economico-finanziaria. Certe cose, da sole, non vanno a posto. Le ragioni sono certamente numerose. Ma la principale riguarda, probabilmente, la distanza (se non l'inevitabile contraddizione) tra **due differenti razionalità**: quella del piano strategico, che guarda alle prospettive; e quella del bilancio, alla quale le strutture spesso si accostano, comprensibilmente, con un'attitudine attenta a strategie non sempre dichiarate, al “che cosa concretamente posso fare” e, qualche volta, diciamo, al “che cosa mi porta meno problemi”. Così, la composizione o, se vogliamo, la gestazione di un sistema di bilanci e controlli coerente con la pianificazione strategica è stata costruita con una logica negoziale, attraverso il coinvolgimento degli assessori e della dirigenza, cui sono state esplicitate le finalità vincolanti e le priorità ed è stato chiesto, anche con suggerimenti molto puntuali, di redigere una RPP ed un PEG che, “semplicemente”, ne tenessero conto.



5. **Un terzo nucleo tematico** è quello che riguarda la **“forma di governo”** del piano strategico. Trento, al riguardo, ha fatto una scelta di campo molto esplicita. E l’ha fatta in un momento nel quale l’ipotesi di concludere il ciclo di pianificazione con la costituzione di un’agenzia esterna sembrava, nel dibattito nazionale, quasi inevitabile. L’opzione concretamente adottata è stata, invece, quella di affidare questo compito ad una struttura interna che, oggi, coincide con la struttura della Programmazione. Per **molte ragioni**, alcune delle quali **di carattere generale, altre invece più “sitate”**, per così dire, nello specifico locale.
- Da quest’ultimo punto di vista, va detto che non si avvertiva nessuna urgenza di dare vita ad un soggetto che, nel nostro contesto, sarebbe stato percepito come un’ulteriore sovrastruttura burocratica; nel nostro contesto, per dirla in breve, l’obiettivo da presidiare è quello di **governare i processi e non quello di moltiplicare i soggetti**. Specie se l’oggetto da maneggiare con cura è un costrutto, un processo più che un prodotto qual è il piano strategico, che funziona se (e nella misura in cui) riesce a generare fiducia tra gli attori ed a riprodurre capitale sociale.
 - In termini generali, tuttavia, ci sono anche altre ragioni per cui si è scelto di internalizzare e non di esternalizzare questa funzione. Per dirla con una battuta: se voglio rafforzare la mia vista, posso esternalizzare qualche funzione mettendomi un paio di occhiali; però non posso affidare ad un soggetto terzo la scelta di ciò che voglio guardare. In termini più generali, ciò che possiamo affidare all’esterno riguarda un **“facere”** limitato, ma **un comune non può** (e non deve: questa la nostra tesi) **affidare all’esterno dimensioni che appartengono al “core process” della propria missione**. Perché, se lo fa, commette un errore capitale e un’ingenuità: l’errore capitale è quello di affidare all’esterno la **rappresentazione dell’interesse generale** (che rimane una funzione assolutamente e necessariamente pubblica); l’ingenuità è quella di rinunciare ad una forma di **apprendimento organizzativo**, cioè di far crescere le proprie competenze distintive. E questo sembra tanto più vero in un momento nel quale la prospettiva che siamo chiamati a costruire è quella di un governo della città **“per agenzie”** non da parte di un comune-soggetto, ma da parte di un comune-*holding*: perché è proprio nella stagione della *governance*, cioè della regolazione negoziale degli interessi, che c’è bisogno di rafforzare, anche riformulandola, la capacità di *government*.

