

## CRITICITÀ E OPPORTUNITÀ DELL'ESPERIENZA DI PIANIFICAZIONE DI AREA VASTA IN PUGLIA: UNA VALUTAZIONE

STEFANO DE RUBERTIS<sup>1</sup>, MARILENA LABIANCA<sup>2</sup>

### SOMMARIO

A partire dagli anni duemila, anche nelle regioni del Mezzogiorno, spesso su sollecitazione comunitaria più che sulla base di un percorso autonomo pregresso, si diffondono pratiche di pianificazione strategica. La pianificazione strategica non si limita a mobilitare risorse pubbliche e a fornire soluzioni ai problemi ma è capace di attivare la ricerca di soluzioni creative, territorialmente differenziate, attraverso la mobilitazione di una pluralità di attori, con interessi, obiettivi e strategie anche divergenti. È così che, mentre l'Unione Europea sollecita l'innovazione e la partecipazione democratica (soprattutto delle regioni dell'Obiettivo Convergenza), nel 2005, in Puglia, si avvia la prima esperienza.

Ricerche precedenti e in corso, condotte a scala regionale, mostrano limiti e criticità del percorso e, più in generale, della governance locale. Gli effetti, non solo di carattere economico o di efficienza ed efficacia degli investimenti, si ripercuotono sulla pianificazione regionale nel suo complesso. Il presente contributo partendo da alcune evidenze e riflessioni sull'esperienza regionale appena conclusa propone uno schema interpretativo entro cui collocare la medesima.

### 1. Introduzione<sup>3</sup>

A partire dagli anni '80, le politiche di sviluppo praticate dall'Unione europea, hanno evidenziato una crescente attenzione per le specificità territoriali e hanno innescato processi di riorganizzazione così profondi da interferire con le traiettorie identitarie locali. Tuttavia le strategie e gli approcci progressivamente adottati soprattutto a scala locale hanno di fatto frustrato e limitato l'avvio di percorsi di pianificazione strategica di ultima generazione e il suo potenziale innovativo.

---

<sup>1</sup> Dipartimento di Scienze dell'Economia, via Monteroni, 73100, Lecce: stefanoderubertis@gmail.com.

<sup>2</sup> Dipartimento di Scienze dell'Economia, via Monteroni, 73100, Lecce: labiancamarilena@libero.it (corresponding author).

<sup>3</sup> Sebbene il lavoro sia frutto di riflessione comune, il primo paragrafo è da attribuire a Stefano De Rubertis, il secondo a Marilena Labianca, il terzo e il quarto a entrambi gli autori.

Quest'ultima presenta caratteri differenti rispetto ai modelli gerarchico prescrittivi del passato. In primo luogo il processo di *community visioning* favorisce la selezione delle alternative desiderabili al fine di giungere alla individuazione e alla condivisione di risorse e di conseguenza di progetti sostenibili sul territorio (De Rubertis, 2010; 2013b; 2013c; De Rubertis *et al.*, 2013a; Gibelli, 2005; Labianca, 2014a).

La pianificazione strategica non si limita a mobilitare risorse pubbliche e a fornire soluzioni ai problemi ma è capace di attivare la ricerca di soluzioni creative, territorialmente differenziate, attraverso la mobilitazione di una pluralità di attori, con interessi, obiettivi e strategie anche divergenti (Albrechts, 2005, p. 271). Poiché la potenziale conflittualità si ripropone sistematicamente tra individui e comunità, la governance multiscalar deve essere strutturata in modo da coordinare e rendere compatibili le scelte locali con quelle operate ad altre scale. La vision, rappresentando il futuro che si intende creare a una scala e a un tempo determinati, è essenziale, ma restano da definire le modalità della sua costruzione (*ibid.*, p. 274; De Rubertis e D'Amico, 2014b). Tuttavia, il riconoscimento delle potenzialità e del successo di percorsi di pianificazione strategica avviati in diversi Paesi europei, ha portato, a partire dagli anni duemila, all'indiscriminato avvio di pratiche di pianificazione soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno d'Italia.

Queste ultime difatti spesso su sollecitazione comunitaria più che sulla base di un percorso autonomo pregresso stanno sperimentando negli ultimi anni pratiche di pianificazione strategica. Tra queste regioni, nel 2005, la Puglia (rientrando nell'Obiettivo Convergenza) ha avviato l'esperienza di pianificazione strategica.

In particolare nell'ultimo ciclo di spesa (2007-2013), "l'Unione ha perfezionato l'architettura gestionale multi-livello che sin dalle origini contraddistingue la propria politica regionale, adottando un approccio più esplicitamente strategico" (SGI, 2013). Rispetto alla fase de-regolativa degli anni '80, si nota un rinnovato interesse per la progettazione complessiva del futuro. Rispetto ai modelli gerarchico prescrittivi del passato, c'è la matura consapevolezza che rappresentare il futuro potrebbe non essere un'operazione ingenua, ma frutto di un disegno più o meno esplicito teso a realizzarlo negando futuri alternativi pure possibili. La selezione delle alternative desiderabili deve avvenire attraverso un processo di *community visioning* che punta alla condivisione e all'individuazione dei progetti compatibili (De Rubertis e D'Amico, 2014b; Gibelli, 2005; Labianca, 2014a).

Ricerche precedenti e in corso, condotte a scala regionale, mostrano limiti e criticità del percorso e, più in generale, della governance locale. Gli effetti, non solo di carattere economico o di efficienza ed efficacia degli investimenti, si ripercuotono sulla pianificazione regionale nel suo complesso (rurale e urbana).

Il presente contributo si propone di riflettere sulla situazione regionale proponendo uno schema interpretativo dell'esperienza di pianificazione ormai conclusa.

## **2. Alcune prime considerazioni sull'esperienza di pianificazione strategica in Puglia**

Negli ultimi anni nell'ambito delle politiche urbane e territoriali è andato progressivamente definendosi un quadro di riferimento condiviso su alcuni concetti chiave: una concezione bottom-up, integrata dello sviluppo e multisettoriale dell'azione politica, la condivisione e negoziazione fra diversi attori, la contrattualizzazione formale dei diversi interessi coinvolti, un approccio strategico alla pianificazione, il riconoscimento di ruolo strategico e di "pilotaggio" del livello regionale, delle identità locali e della partecipazione democratica. Tutto ciò nella pratica ha sortito effetti differenti e non sempre con risultati positivi nelle diverse regioni Italiane (Labianca, 2014a).

Nello specifico, per la regione Puglia, tale approccio allo sviluppo è stato particolarmente enfatizzato nel ciclo di programmazione 2007-2013, a partire dall'esperienza di pianificazione di Area Vasta del 2005. La regione, su impulso comunitario e in particolare per l'opportunità di accesso ad alcune risorse della precedente programmazione, proseguendo e istituzionalizzando l'esperienza dei Pit, ha avviato un processo

ambizioso mediante l'introduzione dello strumento della pianificazione strategica, estendendone l'applicazione al territorio regionale (De Rubertis, 2010; 2013b; 2013c; 2014a). L'esperienza pugliese, per molti aspetti, rappresenta un caso emblematico: da un lato si sollecitavano i territori ad autorganizzarsi in dieci Aree Vaste, dall'altra si sperimentava per la prima volta un'iniziativa ad alto tasso di rischio (*ibidem*). La programmazione regionale, adottando un innovativo approccio basato sulla pianificazione strategica e sulla partecipazione democratica, ha sancito la rilevanza e il pieno riconoscimento dei valori identitari dei diversi territori. Rispetto alle tradizionali forme di pianificazione e di partecipazione democratica istituzionalizzata, a scala regionale si auspicava, da un punto di vista programmatico, l'avvio e il consolidamento di pratiche di *community visioning*. Ricerche precedenti confermano il ruolo attribuito all'identità territoriale e anche limiti e criticità del percorso (De Rubertis, 2010; 2013c; Labianca, 2013; 2014a).

In particolare l'analisi dei principali documenti di programmazione evidenzia forti limiti già nella definizione degli obiettivi. Questi ultimi stabiliti nel Documento strategico regionale e sistematicamente ricorrenti nei piani delle Aree Vaste si riducono sostanzialmente ad un generale incremento della competitività dei territori, in termini di attrattività turistica e di investimenti di capitali esterni. Il riconoscimento del ruolo degli attori e delle risorse locali per favorire lo sviluppo regionale tuttavia richiede riflessioni sul piano sia teorico sia empirico.

La delimitazione dei confini sebbene lasciata alla discrezionalità dei singoli comuni, sembra essere stata dettata da consuetudini, da scelte opportunistiche che hanno vanificato tentativi di innovazione sul piano della governance locale e ancora, l'individuazione e la rappresentazione delle specificità locali è avvenuta sulla base della mera inventariazione del patrimonio locale e non invece derivante "dall'agire collettivo dei soggetti in quanto portatori di pratiche e costruttori di conoscenze" (Governa, 2005, p. 54) e dunque frutto di condivisione dei valori territoriali, di partecipazione attiva della comunità locale.

### **3. Un tentativo di inquadramento e di sistematizzazione dell'esperienza pugliese**

Studi condotti sui documenti di programmazione regionale (De Rubertis, 2010; 2013c; 2014a; Labianca, 2014a), in particolare sono stati analizzati il Documento strategico regionale e i 10 piani di Area Vasta della Puglia, evidenziano diversi limiti e criticità del percorso. In primo luogo emerge un allineamento sistematico delle visioni proposte dai diversi territori alle indicazioni e obiettivi regionali (e queste a loro volta nazionali ed europee). Tali visioni del futuro anziché essere espressione delle rappresentazioni, dei desiderata locali finiscono col diventare ridondanti slogan. I piani strategici propongono descrizioni e analisi di contesto fortemente riduttiviste, in più mancano chiare indicazioni per l'implementazione concreta del progetto di sviluppo locale. Il piano dunque finisce col diventare un mero esercizio di stampo razional-deterministico, ad opera di soggetti esterni al contesto di riferimento.

Come già discusso (De Rubertis, 2010; 2013b; 2013c; 2014a; Labianca, 2014a), la natura vincolante e rigida del Documento strategico regionale sia da un punto di vista sostanziale che interpretativo ha condizionato fortemente i territori nell'elaborazione del progetto di sviluppo. Tali vincoli, a cui i territori hanno dovuto attenersi per poter accedere alle risorse finanziarie, hanno inevitabilmente condizionato la programmazione successiva la quale a sua volta è risultata caratterizzata da una spiccata dimensione ideologica e da un generale appiattimento delle visioni elaborate.

Inoltre se da un lato si riconosce il valore e il ruolo dell'identità per lo sviluppo territoriale, dall'altra parte emerge chiaramente l'utilizzo di questa come mero "*brand*" o come generica riqualificazione, valorizzazione di elementi puntuali del patrimonio storico, naturalistico e architettonico, concentrati soprattutto nei comuni maggiori o capofila per la promozione e fruibilità soprattutto turistica. Si tratta prevalentemente di fattori e risorse legati a obiettivi di crescita economica, decisamente privilegiati a discapito di altri (antropici, sociali). Il territorio dunque è inteso come supporto passivo su cui applicare pacchetti standardizzati di interventi di origine esogena, prescindendo dai problemi, dalle specificità, dalle risorse dei luoghi e soprattutto dai desiderata locali (Labianca, 2014a).

Altro aspetto che emerge dall'analisi è l'assenza di coordinamento e integrazione tra differenti aree di *policies*, attori e progetti come invece sostenuto nella pianificazione di ultima generazione. Buoni livelli di sovrapposizione di differenti forme di cooperazione si evidenziano in alcuni territori (De Rubertis *et al.*, 2013a; 2013c; Labianca, 2014a; 2014b) ma non sempre la stabilità partenariale produce maggiori sinergie o performance migliori.

Questa sintetica disamina che ripropone i passaggi significativi di ricerche precedenti e di esperienze sul campo consente di inquadrare il percorso pugliese in una specifica tipologia di piano e di scenario. Difatti provando a combinare l'analisi condotta da De Rubertis (2013c), una nota classificazione in letteratura (si veda Gibelli, 1999) che distingue i piani strategici in tre “famiglie” e fonti diverse<sup>4</sup> è possibile provare a costruire uno schema tipologico che consenta di inquadrare e collocare l'esperienza pugliese.

Come già osservato (De Rubertis, 2013c) dall'analisi delle esperienze maturate in Puglia nella stagione delle politiche regionali, combinando le due variabili, obiettivi delle politiche e assetto organizzativo/istituzionale (identitario) locale emergono tre possibili scenari: adeguamento degli obiettivi delle politiche alle qualità istituzionali locali; adeguamento delle qualità istituzionali locali agli obiettivi delle politiche di sviluppo e infine rinuncia a qualunque politica di sviluppo. In corrispondenza di ogni scenario è possibile indicare la rilevanza attribuita agli obiettivi delle politiche sovralocali e all'assetto organizzativo identitario locale, i meccanismi di partecipazione, la coerenza tra politiche pubbliche e aspettative locali e, sulla base di fonti diverse, le modalità di definizione del progetto di sviluppo e di descrizione del territorio, le diverse tipologie di piano e i relativi obiettivi.

I tre scenari individuati sono riconducibili ai possibili modi di regolazione dello sviluppo di cui le famiglie di piani esaminate sono portatrici. Il primo scenario è compatibile con la terza famiglia di piani, il secondo scenario corrisponde all'adozione degli approcci tipici della seconda famiglia di piani, il terzo sembra essere compatibile con la prima famiglia di piani. In particolare, il primo scenario si caratterizza per una significativa flessibilità e adattamento degli obiettivi delle politiche sovra locali e per una elevata tendenziale rigidità dell'assetto organizzativo, identitario locale. In tale contesto i meccanismi di partecipazione, tra pari, riguardano tutte le fasi del percorso e funzionano a tutte le scale, ciò determina una elevata coerenza tra le finalità delle politiche con le aspettative locali e l'adozione di un approccio allo sviluppo di tipo bottom-up, circolare e interattivo. La rappresentazione del patrimonio territoriale avviene dall'interno da parte della comunità locale con processi decisionali inclusivi e mediante l'utilizzo di tecniche partecipative tali da favorire lo sviluppo dell'*empowerment*. Gli obiettivi perseguiti attengono la sostenibilità nella sua accezione più ampia. Il complesso di questi caratteri è riconducibile alla tipologia di piano strategico di ultima generazione di tipo visionario reticolare.

Nel secondo scenario, ad una maggiore rigidità degli obiettivi delle politiche sovra locali corrisponde un debole rispetto dell'assetto organizzativo/identitario locale. Alla partecipazione allargata e inclusiva del primo scenario, si contrappone una partecipazione più ristretta e limitata ai soli sostenitori del progetto, questo comporta una improbabile convergenza tra le finalità delle politiche e le aspettative locali. In tale circostanza può ben parlarsi di una progettazione dall'alto e per piani per cui la rappresentazione del territorio passa in secondo piano. Quest'ultima di solito può avvenire dall'esterno per cui spesso si riduce ad una mera inventariazione di risorse note e prevalentemente materiali. Gli obiettivi tipici degli “approcci di sviluppo locale” sono diretti a favorire la valorizzazione, l'attrattività e la competitività dei territori. La tipologia di piano corrispondente ai caratteri delineati è quella di matrice aziendale di tipo pragmatico.

L'ultimo scenario denominato “rinuncia a qualsiasi politica di sviluppo” prevede un allineamento agli obiettivi delle politiche sovra locali e dunque una negazione dell'assetto organizzativo identitario locale. Qui le aspettative locali risultano praticamente piegate agli obiettivi sovraordinati per cui il livello di partecipazione è assente o quand'anche s'intendano attivare meccanismi di partecipazione (spesso su sollecitazione formale esterna) o non funzionano o sono praticamente e volontariamente ignorati.

---

<sup>4</sup> In particolare: Bach e Ravaioli, 2007; Bryson 1995; Governa, 2005; Dematteis e Governa, 2005; Formez, 2011; Mintzberg, 1994; Regione Emilia-Romagna, 2009.

L'approccio allo sviluppo è di tipo top-down, gerarchico e fortemente prescrittivo, mentre la descrizione del territorio, inteso come mero supporto passivo, è fortemente finalizzata alla realizzazione di interventi puntuali e settoriali preventivamente definiti (spesso prescindendo dai risultati o dalle evidenze della stessa rappresentazione). Il complesso di tali caratteri risulta compatibile con la prima tipologia di piani di stampo razional-deterministico.

Provando ad inquadrare la situazione della Puglia, dagli studi condotti emergono aspetti interessanti. Le impostazioni assunte negli strumenti di pianificazione (e, soprattutto, nei loro tentativi di implementazione) risultano contenere elementi propri ora dell'una ora dell'altra famiglia di piani. In effetti, dalla lettura e analisi dei documenti di programmazione regionale per il periodo di programmazione 2007-2013, il Documento strategico regionale e i 10 piani di Area vasta, emerge una significativa presenza di elementi che richiamano contemporaneamente differenti famiglie di piani strategici. Inoltre, le impostazioni e le prassi nonché le specifiche declinazioni dei concetti di luogo, di identità e di territorio adottate nei documenti rivelano scelte non sempre coerenti con la tipologia di piano a cui dichiarano di ispirarsi.

Nelle sezioni più generali dei documenti programmatici in cui viene presentata la vision o il progetto di sviluppo per i territori, l'interpretazione dei termini tende a corrispondere a quelli della terza famiglia di piani ovvero di tipo reticolare e visionario. Nelle sezioni più operative di quegli stessi documenti le interpretazioni sono per molti aspetti riconducibili alla prima e alla seconda famiglia di piani (a seconda del grado di partecipazione attivato).

#### **4. Considerazioni finali e conclusioni**

Come detto, i piani strategici sono migrati da un approccio allo sviluppo di tipo top-down ad uno di tipo bottom-up. Le progressive trasformazioni delle modalità di progettazione hanno portato con sé un costante incremento del livello di partecipazione e di integrazione degli attori. In effetti, la mera "consultazione" prevista dalla prima tipologia di piani è stata sostituita dalla partecipazione e dall'*empowerment*, rispettivamente nei piani di seconda e terza generazione.

Le diverse anime che nel tempo hanno contraddistinto la pianificazione territoriale non si sono succedute in maniera netta una dopo l'altra, ma si sono manifestate con importanti sovrapposizioni e reciproche contaminazioni nelle politiche e nelle strategie di sviluppo regionale. In Puglia, è evidente come le impostazioni assunte negli strumenti di pianificazione (e, soprattutto, nei loro tentativi di implementazione) contengano elementi propri ora dell'una ora dell'altra famiglia di piani.

La singolare contraddizione dell'esperienza pugliese sembra suggerire che la tensione originaria verso il cambiamento non sia stata adeguatamente supportata da reali consapevolezza, volontà e cultura dell'innovazione. Nel complesso, le proposte progettuali sono fortemente standardizzate e prevalentemente dirette alla realizzazione di infrastrutture, di uso del suolo e di opere per la mobilità. La reale ambizione dei piani è rivelata da una serie significativa di elementi: il basso livello di partecipazione da parte della comunità destinataria degli interventi d'integrazione/coordination; il rigoroso rispetto di aspetti formali (e meno sostanziali del processo) a discapito di "processi di apprendimento" più flessibili e informali; l'assenza di un reale cambiamento istituzionale e organizzativo; la riduzione della personalità dei luoghi a un mero inventario di risorse che si offrono all'agire umano.

Su tali scelte hanno probabilmente influito analisi di contesto basate essenzialmente su rappresentazioni del territorio semplicistiche, condotte dall'esterno e non dall'interno, che dunque hanno ignorato o sottovalutato la dimensione qualitativa dei fenomeni sociali.

In tale contesto, non sorprende l'aver riscontrato debole continuità e coerenza tra obiettivi e strategie e inadeguati coordinamento e integrazione tra gli strumenti: sovente i risultati e le esperienze di progetti precedenti sono azzerati dai nuovi o risultano in evidente conflitto con progetti concomitanti o concorrenti. Ogni progetto individua sistemi territoriali differenti, attribuisce identità e obiettivi standardizzati, raramente condivisi con la comunità locale. A questo si aggiunga l'elevato turnover partenariale che ha caratterizzato le esperienze di programmazione integrata, alimentando fenomeni di discontinuità e rendendo ulteriormente

problematico ogni tentativo di coordinamento. La partecipazione si è così tradotta, come anche altrove è stato osservato (Triglia, 2005), nella banale somma degli obiettivi dei singoli piuttosto che nella loro integrazione.

Insomma, alle famiglie di piani corrispondono altrettanti modi di regolazione dello sviluppo che, nell'esperienza pugliese (anche per effetto congiunto delle rigidità proprie dell'impostazione comunitaria e delle specificità istituzionali locali) si sono sovrapposti e reciprocamente contaminati, a volte anche all'interno del medesimo piano, con effetti decisamente problematici.

Da quanto detto, risulta evidente che, anche per il futuro, l'allineamento a orientamenti strategici e modelli di governance europei promette elevati rischi di un appiattimento delle visioni, degli obiettivi e delle progettualità locali.

## 5. Bibliografia

Albrechts L. (2005), Alcune riflessioni sul “cosa” e sul “come” della pianificazione strategica. In: Martinelli F. (a cura di) *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*. Milano: Franco Angeli, 267-276.

Bach V., Ravaioli P. (2007), *Pianificazione strategica e balance score-card negli enti locali. Verso la democrazia partecipata*. Milano: Franco Angeli.

Bryson J.M. (1995), *Strategic Planning for Public and Non Profit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

De Rubertis S. (a cura di) (2010), *Sviluppo come conflitto. La pianificazione strategica in Puglia*. Lecce: SIBA.

De Rubertis S. (2013b), Identità territoriale e progetti di sviluppo. Un punto di vista cibernetico. In Banini T. (a cura di) *Identità territoriali. Questioni, metodi esperienze a confronto*. Milano: Franco Angeli. 29-44.

De Rubertis S. (2013c), *Spazio e sviluppo nelle politiche per il Mezzogiorno. Il caso della programmazione integrata in Puglia*. Bologna: Pàtron.

De Rubertis S., Belliggiano A., Labianca M., Fighera P. (2014a), Strumenti e istituzioni per lo sviluppo in Puglia: sinergie e conflitti. In De Rubertis S., D'Amico R. (a cura di) *Istituzioni per lo sviluppo tra Comune e Regione. Unione Europea e prove di ente intermedio in Italia*. Rubbettino: Soveria Mannelli. 69-87.

De Rubertis S., Ciavolino E., Labianca M., Fighera P. (2013a), Sviluppo territoriale, cooperazione intercomunale, prossimità. Il caso della Puglia. In Capineri C., Celata F., de Vincenzo D., Dini F., Randelli F., Romei P. (a cura di) *Memorie Geografiche. Oltre la globalizzazione. Prossimità/proximity*. Firenze: Società di Studi Geografici. 384-391.

De Rubertis S., D'Amico R. (a cura di) (2014b), *Istituzioni per lo sviluppo tra Comune e Regione. Unione Europea e prove di ente intermedio in Italia*. Rubbettino: Soveria Mannelli.

Dematteis G., Governa F. (a cura di) (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*. Milano: Franco Angeli.

Formez (2011), *Guida alla progettazione partecipata*. <http://db.formez.it>.

Gibelli M.C. (2005), La pianificazione strategica fra tradizione e innovazione. In Martinelli F. (a cura di) *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*. Milano: Franco Angeli. 279-294.

Gibelli M.C. (1999b), Tre famiglie di piani strategici: verso un modello reticolare e visionario. In Curti F., Gibelli M.C. (a cura di) *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*. Firenze: Alinea. 15-54.

Governa F. (2005), Sul ruolo attivo della territorialità. In Dematteis G., Governa F. (a cura di) *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*. Milano: Franco Angeli. 39-67.

Labianca M. (2014b), Inter-municipal cooperation: from cooperation through rules to cooperation through networks - empirical evidence from Puglia, *Regional Studies, Regional Science*, 1, 1: 184-206.

Labianca M. (2013), Una valutazione dell'identità territoriale nella pianificazione strategica pugliese. In Banini T. (a cura di) *Identità territoriali. Questioni, metodi, esperienze a confronto*. Milano: Franco Angeli. 156-168.

Labianca M. (2014a), *Pianificazione strategica e identità territoriale. Un'applicazione alle aree vaste della Regione Puglia*. Bari: WIP, Bari.

Mintzberg H. (1994), *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Harvard: Harvard Business Review.

Regione Emilia-Romagna – Servizio Comunicazione (2009), *Partecipare e decidere. Insieme è meglio. Una guida per amministratori e tecnici*”. <http://partecipazione.regione.emiliaromagna.it>.

SGI – Società Geografica Italiana (2013), *Rapporto annuale 2013. Politiche per il territorio (guardando all'Europa)*. Firenze: Società Geografica Italiana.

Triglia C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Roma-Bari: Laterza.

## ABSTRACT

Over recent years, even in the southern regions, often under the urging of the European Community rather than on the basis of an independent and previous path, strategic planning practices have spread. Strategic planning is not limited to mobilizing public resources and provide solutions to problems but it is able of activating the search for creative solutions — territorially differentiated — by mobilizing a plurality of actors, even with divergent interests, aims and strategies. Since the potential conflict will be seeking systematically between individuals and communities, the multi-scalar governance must be structured in such a way as to coordinate and bring together local decisions with those made at other scales. The vision, representing the desired future in a scale and to a certain time, it is essential, but the manner of its construction must be defined.

So that, while the European Union calls for innovation and democratic participation (especially the regions of the Convergence Objective), in 2005, in Apulia, the strategic planning experience begins.

Previous and ongoing research, conducted at the regional scale, show the limits and weaknesses of the experience and, more generally, of the local governance. The effects, not only of an economic nature or of efficiency and effectiveness of investments, have an impact on the overall regional planning. This paper starting from some evidence and reflections on the just concluded regional experience offers an interpretative framework within which to frame and define it.