

PIANIFICAZIONE STRATEGICA E POLITICHE DI SVILUPPO LOCALE: PROPOSTA
PER UNA METODOLOGIA DINAMICA, SISTEMICA E PARTECIPATA

Luigi MUNDULA¹

¹ Università degli studi di Cagliari, viale fra Ignazio 17 - 09123, Cagliari

SOMMARIO

Uno dei principali risultati della ricerca degli ultimi vent'anni nel campo delle analisi regionali è il riconoscimento del ruolo centrale giocato dal territorio nei processi di sviluppo locale (Rizziato, 2007; Governa, Salone 2004). Tale concetto, essendo dotato di una importante forza evocativa per il suo legame con concetti quali la competitività e il benessere sociale, viene utilizzato in contesti diversi divenendo obiettivo non sempre uniformemente definito. La definizione di sviluppo, e di sviluppo locale in particolare, si presta infatti a molteplici declinazioni a seconda che si considerino determinanti (cioè fattori chiave su cui puntare, nonché indicatori utili ad una sua misurazione) gli aspetti economici, piuttosto che quelli sociali o quelli ambientali. In un tale quadro assumono rilievo gli strumenti atti e/o predisposti al raggiungimento dell'obiettivo prefissato, nonché il ruolo e il coinvolgimento dei vari attori (*stakeholders*) territoriali, in quanto esplicitazione del modello scelto. Superato l'approccio *top down* come implementazione delle politiche "dall'alto", il metodo *bottom up*, come esclusiva raccolta delle istanze "dal basso" è risultato carente per affrontare quei problemi la cui soluzione è perseguibile solo attraverso progetti integrati a carattere intersettoriale. Le nuove esigenze da soddisfare in questo particolare momento storico dagli amministratori locali richiedono invece un approccio che, dovendo guardare al territorio in tutti i suoi aspetti, possa ricomporre la frammentarietà tra le varie forze sociali che inevitabilmente caratterizza qualsiasi realtà.

Il modello “reticolare” sembra la soluzione preferibile in quanto caratterizza queste nuove forme di organizzazione dei soggetti economici e del territorio inducendo rapporti di tipo cooperativo e competitivo, che altrimenti non potrebbero essere trattati.

La traduzione di questo approccio nel livello strumentale è rappresentato dal Piano Strategico che promuove un modo nuovo di gestire lo sviluppo economico, sociale ed urbanistico della città e del territorio (Cicciotti, Florio, Perulli, 1996).

Partendo da questi presupposti scopo del presente lavoro è quello di fornire un orientamento su come impostare un percorso di pianificazione strategica dinamica, sistemica e partecipata e su alcune tecniche applicabili con particolare riferimento a sub-aree provinciali (Comunità di Comuni). Tale percorso, o meglio approccio metodologico, ha trovato in due specifici momenti la possibilità di specificarsi ed organizzarsi in uno schema logico di complementarità e sinergie. Il primo momento si è concretizzato nell’ambito del progetto Interreg IIIC sud “RePlan”, mentre il secondo nell’ambito della redazione del Piano Strategico del Comune di Oristano e della sua area vasta. Queste due esperienze assumono valore di complementarità rappresentando, la prima, l’occasione di una riflessione teorico-metodologica e, la seconda, l’occasione applicativa di un approccio alla pianificazione strategica che, pur basandosi su analisi quantitative, le traduce in strumento di partecipazione e condivisione delle scelte secondo una logica che realizza l’incontro tra il *top-down* (le esigenze della politica) e il *bottom-up* (le necessità e le percezioni degli attori locali).

1 TERRITORIO E SVILUPPO

La consapevolezza della necessità di distinguere tra crescita e sviluppo, due concetti indubbiamente legati tra loro, è una conquista relativamente recente e non ancora definitiva. Ancora negli anni '50 di questo secolo, vi era la radicata tendenza a pensare allo sviluppo solo in termini di crescita, tendenza rafforzata dal fatto che, dopo la seconda guerra mondiale, la crescita del prodotto era l'obiettivo prioritario delle politiche economiche dei paesi avanzati; ma sarà proprio in quegli anni, a partire dal pensiero dell'economista e sociologo Joseph A. Schumpeter, che si inizierà a distinguere le due nozioni. Schumpeter considera lo sviluppo come un fenomeno qualitativamente nuovo, che ha evidenti ripercussioni sul fronte qualitativo della crescita e presuppone un netto cambiamento tecnologico. La tesi che lo sviluppo sia uguale alla crescita più una dose di cambiamento «strutturale» è condivisa da altri autori, i quali guardano però al cambiamento non tanto sul fronte tecnologico ed economico quanto piuttosto sul piano sociale e culturale (Arndt, 1987).

Anche se crescita e sviluppo sono stati spesso usati come sinonimi, in realtà, lo sviluppo di un territorio è qualcosa di più della semplice crescita della produzione e del reddito. Il paragone forse più efficace per spiegare la differenza fra crescita e sviluppo è il processo evolutivo che segna il passaggio dall'infanzia all'età adulta: anche in questo caso vi è una differenza sostanziale tra la crescita, cioè il semplice aumento delle dimensioni del corpo, e lo sviluppo, che indica invece l'insieme delle trasformazioni fisiche e psichiche attraverso le quali un bambino si fa adulto. Così guardare al solo tasso di crescita del PIL o del PNL significa limitare l'attenzione ai soli progressi quantitativi di un paese trascurandone del tutto la dimensione qualitativa.

Elevata scolarizzazione, lavoro qualificato e specializzato, idee e creatività sono elementi fondamentali per lo sviluppo e sembrano essere sempre più la vera chiave di successo. Secondo le teorie del capitale umano (Florida, Mellander e Stolarick, 2007; Cohen e Soto, 2007; Viaene e Zilcha, 2002; Miller e Upadhyay, 2002; David 2001;), un paese che vuole avviare o sostenere il processo di sviluppo deve puntare proprio su questo fattore, investendo nell'istruzione e cercando di favorire la diffusione delle conoscenze e la specializzazione del lavoro, ma anche rivolgendo particolare attenzione alla salute: cittadini più sani e più istruiti costituiscono la ricchezza di un Paese, accrescono la produttività del lavoro e garantiscono maggiori redditi futuri. Proprio il fattore umano può aiutare a spiegare le diverse dinamiche di crescita: in generale i paesi in via di sviluppo registrano una crescita demografica molto forte, e possono contare su una manodopera abbondante, ma si tratta di manodopera a basso livello di istruzione e qualificazione e ciò costituisce un freno allo sviluppo, impedendo al paese di decollare. In queste circostanze, anche gli investimenti in capitale fisico, quali macchinari e impianti tecnologicamente avanzati, rischiano di essere meno produttivi poiché per il loro

utilizzo occorre personale tecnico adeguatamente preparato; gli investimenti in capitale fisico e in capitale umano devono quindi andare di pari passo.

Se da una parte appropriate combinazioni di investimenti su mezzi di produzione, risorse umane e infrastrutture, alimentando le potenzialità del territorio, sono in grado di incidere sulla dinamica del PIL, dall'altra investimenti produttivi e incentivi finanziari volti ad attrarre iniziative nelle aree depresse, in presenza di deficit strutturali nel contesto, che incidono negativamente sulla competitività delle imprese, non producono effetti stabili sullo sviluppo.

In sostanza un forte investimento in infrastrutture, se non perfettamente coerente con le esigenze del tessuto locale, non è in grado di innalzare significativamente il sentiero di sviluppo (Biehl, 1991).

In questo contesto un'adeguata dotazione infrastrutturale rappresenta una condizione necessaria, ma non sufficiente, per una migliore condizione di vita e per lo sviluppo, tanto più in un *milieu* che diviene ogni giorno più internazionale e quindi competitivo. L'incremento dei processi che consentono la produzione e distribuzione di beni e servizi a livello mondiale, la globalizzazione, aggiunge poi un'ulteriore variabile a queste dinamiche esigendo una riflessione sulle politiche che vengono implementate a livello sovralocale e quindi sulle interrelazioni che i singoli territori instaurano con il contesto esterno.

La competizione economico-territoriale si è molto intensificata negli ultimi decenni dando luogo ad un acceso dibattito circa le modalità attraverso cui i territori competono per attrarre investimenti al di fuori dei confini nazionali. Con sempre maggiore intensità, i sistemi-Paese, le loro regioni e le grandi città competono nel proporsi quali sedi di attività produttive, logistiche e di servizio e, a tal fine, devono consentire e favorire processi di acquisizione e trasferimento di risorse. Devono cioè essere in grado di assicurare agli investitori condizioni di vantaggio, offrendo la disponibilità di set di risorse in grado di determinare il successo nella competizione globale. Il successo di un territorio nello scenario internazionale è dunque strettamente correlato alla concentrazione di numerosi fattori localizzativi; tali fattori rappresentano vantaggi specifici (vantaggi di competitività) che i singoli territori offrono alle imprese impegnate nei processi di crescita e, dunque, set di risorse in grado di determinare il successo dell'arena nella competizione globale. E' quindi la combinazione di condizioni nazionali e di condizioni locali quella che genera il vantaggio competitivo di un territorio.

Le risorse locali – in particolare le imprese ed altri attori territoriali centrali, quali ad esempio le amministrazioni locali o le autorità che presiedono allo sviluppo – rivestono un'importanza fondamentale per la promozione di processi finalizzati a valorizzare il patrimonio di risorse e competenze a disposizione del territorio. Ad esse spetta il compito di assicurare la continuità dell'insediamento dell'impresa esterna e soprattutto il radicamento dell'impresa locale. Si tratta in particolare di promuovere l'ancoraggio territoriale delle imprese che consenta di realizzare processi di accumulazione di risorse e competenze nel tessuto locale. Nasce allora spontaneo domandarsi in che modo un territorio possa perseguire tali obiettivi.

La risposta si trova nella valorizzazione delle cosiddette risorse territorializzate, ossia di quelle risorse indissolubili o comunque strettamente interrelate con il contesto organizzativo e istituzionale della loro creazione. Queste risorse, difficilmente disponibili altrove nelle stesse connotazioni, perché difficilmente riproducibili altrove nello stesso modo, sono molto spesso il risultato di meccanismi di coordinamento locale di attori e attività. L'impresa "radicata" (non solo localizzata) evolverà solo se evolve e si sviluppa anche l'ambiente. Il conseguimento e la sostenibilità di posizioni di vantaggio per l'impresa e per il territorio è dunque sempre più il risultato dell'interazione tra i due soggetti complessi; l'efficienza del sistema socio-economico, ossia l'efficienza delle sue principali componenti (le risorse naturali, le istituzioni, le infrastrutture, la cultura e i valori, le reti di attori locali, le relazioni di fiducia e/o cooperazione, ecc.), e la capacità di attrarre imprese esterne. Ne consegue che l'appartenenza territoriale diviene un valore fondante per l'impresa alla ricerca di vantaggi competitivi e la valorizzazione di risorse del contesto socio-economico un percorso obbligato per rafforzare i suoi caratteri distintivi. Il territorio inoltre, quale sistema produttivo complesso, non si limita a produrre un unico bene ma, attraverso un'offerta complessa di risorse, servizi e valori soddisfa una domanda variegata, variabile e sofisticata. Sono molteplici e differenti dunque sia i soggetti che partecipano alla definizione dell'offerta territoriale sia i soggetti destinatari del sistema di offerta territoriale.

In tale prospettiva, l'orientamento al mercato, fondamento della strategia di marketing, impone l'adozione di una logica che non può essere in alcun modo quella di un approccio indifferenziato (soddisfare cioè tutti gli interessi e tutti i bisogni attraverso un'unica strategia); appare pertanto indispensabile adottare processi di interpretazione del mercato attuale e potenziale che consentano, attraverso la segmentazione, di definire per le singole categorie di "acquirenti del territorio" le alternative di offerta possibili in relazione ai diversi vantaggi ricercati. In tale direzione, il successo di un territorio nella competizione globale è il risultato di un'efficace strategia di differenziazione legata alla capacità di creare sistemi di offerta unici e di elevato valore percepito attraverso coerenti scelte di posizionamento. Il posizionamento, come è noto, si configura come strumento di differenziazione che consente di identificare le caratteristiche tangibili ed intangibili del sistema di offerta che stimolano maggiormente il sistema di percezione e valutazione dei segmenti di clientela ed orienta l'impresa a stabilire la distanza ottimale rispetto alla concorrenza. E' necessario, dunque, porsi nella prospettiva che lo sviluppo è un processo consistente nella combinazione di una molteplicità di risorse e di capacità ma, come affermava Hirschman (1963) occorre anche la determinazione di organizzarsi, combinata con la percezione di cosa è necessario fare: la prospettiva dello sviluppo. Oggi, infatti, la parola sviluppo non indica più un processo di carattere esclusivamente economico ma esso viene sempre più interpretato come un processo multidimensionale, il cui risultato è il miglioramento sensibile e generale del tenore di vita di una popolazione. Questo significa redditi più elevati, ma anche livelli di istruzione più alti,

migliori condizioni di salute, riduzione delle diseguaglianze sociali. Significa una migliore salvaguardia dell'ambiente, istituzioni stabili, reale partecipazione, garanzie di libertà e tutela dei diritti essenziali.

2 LE LINEE DI INDIRIZZO DALLE POLITICHE EUROPEE

Guardando alle politiche europee per lo sviluppo la svolta di Lisbona e, successivamente, quella di Göteborg e Lipsia, hanno complessivamente mutato il telaio di riferimento tanto nei principali contenuti (i pilastri) quanto nell'approccio generale. A differenza del recente passato, nei documenti ufficiali il riferimento è alle competenze in materia di *territorial development* e non più di *spatial planning*, ad indicare la maturata consapevolezza della natura multidimensionale dei processi di sviluppo e della necessità di mettere a punto approcci integrati per affrontarli. Dalla pianificazione spaziale, che riguarda essenzialmente il governo delle trasformazioni fisico-funzionali dei territori, si passa alle politiche territoriali, il cui obiettivo è piuttosto quello di guidare i processi di sviluppo territoriale nelle loro diverse dimensioni: economico, sociale e spaziale.

Al fine di realizzare le strategie di Lisbona e di Göteborg lo sviluppo locale e la gestione del territorio trovano attualmente espressione fondamentale all'interno della Carta di Lipsia sulle Città Europee Sostenibili e dell'Agenda Territoriale Europea, approvati a Lipsia il 24-25 Maggio 2007.¹ Gli obiettivi² che ci si prefigge in questi documenti mirano a sostenere la strategia UE dello Sviluppo Sostenibile che si basa sul programma di azione di Lille, l'Acquis Urbano di Rotterdam, l'Accordo di Bristol, gli impegni di Aalborg, le conclusioni del Forum Europeo per le Politiche Architettoniche sulla cultura della costruzione del 2007-13, la Carta Europea "Network Vital Cities".

Da questi documenti scaturiscono due raccomandazioni fondamentali:

1. fare un maggiore ricorso alle strategie della politica di sviluppo integrato;
2. avere un'attenzione speciale verso le aree meno sviluppate nelle città.

Relativamente alla prima raccomandazione si auspica che le città europee attuino programmi di sviluppo integrato per le città nella loro totalità e come sistemi territoriali al fine di coordinare le politiche ed i progetti settoriali e tecnici, assicurare uno sviluppo equilibrato dei sistemi territoriali, far convergere l'uso di fondi pubblici e privati e coinvolgere i cittadini ed i partner istituzionali e socio economici.

La seconda raccomandazione mira ad una politica d'integrazione sociale volta a ridurre le differenze in termini di opportunità economiche e sociali all'interno delle città e nelle reti

¹ Conclusioni della Presidenza tedesca del Consiglio dell'Unione Europea sull'Incontro Ministeriale Informale sullo Sviluppo Urbano e la Coesione Territoriale Lipsia, 24 e 25 Maggio 2007

² Carta di Lipsia sulle Città Europee Sostenibili, bozza finale 2 Maggio 2007

urbane³ secondo una logica di coesione territoriale, concetto che rimanda non tanto ad un appiattimento delle specificità al fine di una irrealizzabile uguaglianza, quanto piuttosto ad una valorizzazione delle diversità territoriali per diminuire i divari in termini di sviluppo.

Un tale proposito è ribadito all'interno delle Linee Guida sulla Politica di Coesione 2007-13 dove si presta una particolare attenzione ai bisogni delle aree urbane e delle zone rurali⁴.

L'indirizzo che emerge è quello dell'adozione di un "approccio integrato" verso l'applicazione della Politica di Coesione che sostenga non solo la crescita e l'occupazione ma anche il miglioramento sociale e gli obiettivi di sostenibilità ambientale⁵.

Queste dinamiche hanno portato a enfatizzare nell'ambito dei piani e dei programmi il ruolo di strumenti di valutazione preventiva e di partecipazione. Nell'ambito della normativa comunitaria i riferimenti sono costituiti, per quanto riguarda gli aspetti ambientali, dalla Valutazione Ambientale Strategica (Direttiva 2001/42/CE⁶), mentre per quanto riguarda gli aspetti socio-economici e il processo di Piano, dalla Valutazione Ex Ante (2006/1083/CE)⁷.

La realizzazione dello sviluppo secondo tali linee di indirizzo presuppone⁸ la presenza di un'efficiente gestione da realizzare attraverso adeguate strutture di *governance* che devono essere espressamente previste dai piani e dai programmi come espresso dal Consiglio Europeo di Lisbona del 2005 per rilanciare la strategia di Lisbona, richiamando le autorità regionali e locali, le parti sociali, la società civile a partecipare alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo. L'efficacia delle politiche dell'Unione Europea viene quindi affidata (Commissione Europea, 2001; Commissione Europea, 2005) anche alle istituzioni locali alle quali si richiede un maggiore coinvolgimento nell'applicazione e attuazione delle politiche stesse. Le politiche, quindi, non sono più adottate ed imposte dall'alto, ma vengono sostituite con un circolo virtuoso, basato sul feedback, sulle reti e su una partecipazione a tutti i livelli, dalla definizione delle politiche fino alla loro attuazione.

³ All'interno di questa politica emergono come prioritarie le strategie d'azione incentrate sulla qualità urbana (come fattore di localizzazione per attrarre investimenti con elevato *know how*, risorse umane qualificate e creative, turismo), sulla modernizzazione di reti infrastrutturali (con particolare attenzione alla gestione del traffico, alle modalità di trasporto integrato inclusivo di piste ciclabili ed aree pedonali), sul miglioramento dell'efficienza energetica (con particolare riguardo alla fornitura idrica e al trattamento delle acque di scarico, all'equilibrato uso delle risorse naturali e all'allestimento di edifici ad elevata efficienza energetica), sull'implementazione delle tecnologie dell'informazione, sull'uso del suolo urbano (attraverso un controllo dell'offerta dei terreni e dello sviluppo speculativo), sul contrasto al cambiamento climatico (migliorando la qualità ambientale e riducendo le emissioni), sulla creazione dell'innovazione proattiva e di politiche didattiche (dando sostegno alle reti delle parti sociali interessate, creando opportunità di apprendimento permanente, migliorando l'istruzione e la formazione nella comunità locale, realizzando l'eccellenza delle Università), sull'attivazione di politiche del lavoro ed economiche su misura congiuntamente a politiche proattive rivolte ai bambini ed ai giovani

⁴ Commission of the European Commission, Brussels, 13.7.2006, Communication from the Commission to the Council and Parliament: Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions.

⁵ Nel 2005 il Parlamento Europeo, attraverso il "*Report on the urban dimension in the context of enlargement*" ha introdotto lo sviluppo urbano sostenibile all'interno della Politica di Coesione.

⁶ Direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

⁷ Regolamento (CE) 1083/2006 Titolo IV, Capo I, art. 48 e successive specificazioni contenute nel *Working Document n. 1 "Indicative guidelines on evaluation methods: ex ante evaluation"*, agosto 2006

⁸ Memorandum of understanding in respect of a coordinated approach to the financing of urban renewable and development for the programming period 2007-13 of the Community Structural Funds between the European Commission, the European Investment Bank, the Council of Europe Development Bank 30 Maggio 2006.

La promozione dello sviluppo locale prevede infatti le attività di (Commissione Europea 2005):

- programmazione articolata in priorità all'interno di un quadro pluriennale;
- partenariato con istituzioni, parti economiche e sociali, altri organismi appropriati;
- valutazione, quale elemento cardine della qualità, efficacia e coerenza degli interventi.

3 SVILUPPO LOCALE E GOVERNO DEL TERRITORIO

Il tema del governo del territorio (*governance*), come veicolo delle traiettorie di sviluppo integrato, diviene così oggi tema centrale delle politiche locali comportando, in tutti i Paesi avanzati, una modifica delle prassi regolamentative verso nuove e articolate forme di pianificazione coordinata, integrata e negoziata tra attori pubblici e privati finalizzate a delineare strategie di sviluppo e processi di innovazione per garantire crescita economica e sostenibilità sociale in un'ottica di medio-lungo periodo.

Gli enti territoriali si stanno, quindi, progressivamente adattando a svolgere un nuovo ruolo a fianco di quello tradizionale di produzione di servizi indispensabili al benessere collettivo, quale quello di regia dei processi decisionali e programmatori, che li porta ad agire secondo logiche di condivisione con gli attori non istituzionali per definire visioni e percorsi di sviluppo realistici e sostenibili.

Da questo punto di vista negli ultimi anni i processi di pianificazione strategica si sono via via diffusi come metodo idoneo a sviluppare nuove forme di *governance* urbana e territoriale. L'idea di fondo è che a livello locale occorre saper leggere il proprio territorio, selezionare le priorità di intervento sostenibili e guidare intorno a queste priorità le risorse pubbliche e private. In questo processo le amministrazioni pubbliche sono fondamentali, perché devono necessariamente svolgere un ruolo di regia nel garantire la costruzione di una visione condivisa e la realizzazione di un percorso che tenga conto dell'interesse generale della comunità di riferimento.

Questa dinamica porta ad uno spostamento dalla formazione e dall'esercizio delle regole che l'autorità pubblica definisce in ragione dell'interesse pubblico, a procedimenti reticolari di partecipazione e negoziazione che tendono ad allargare il consenso attorno alle scelte e a coinvolgere nel processo delle decisioni gli attori pubblici e privati: il passaggio dal concetto di *government* a quello di *governance*. In particolare, il nuovo ruolo del governo locale consiste nel facilitare le connessioni e i rapporti tra i soggetti pubblici e privati, e nel promuovere le regole stabilite ai livelli superiori, che hanno delle interrelazioni con le competenze locali.

La molteplicità dei centri di governo, con la conseguente diversificazione dei soggetti che operano ed interagiscono nei sistemi territoriali, richiede una forma nuova di *governance* capace di esprimere il superamento della concezione verticista dello Stato verso una

concezione orientata alla partecipazione e al consenso (Fadda, 2004). Una tale forma di *governance*, detta multi-livello, opera attraverso reti di attori sia territoriali che funzionali, *policy networks* trasversali, all'interno di una crescente interdipendenza e cooperazione (Perulli, 2000).

Lo sviluppo locale, espresso tramite forme di *governance* multi livello, rappresenta, quindi, l'ambito dove si formano processi di innovazione e di miglioramento della qualità della vita per effetto della interazione di una pluralità di attori di diversa natura e scala di azione (sociali, istituzionali, regionali e internazionali) attraverso la soluzione dei reciproci problemi di coordinamento, in funzione del raggiungimento e della stessa definizione degli obiettivi socioeconomici (Fadda, 2004).

Per raggiungere questo scopo il livello locale di programmazione deve raccogliere le forme di programmazione sovra ordinata (di derivazione nazionale, regionale e comunitaria) ponendosi come ente di mediazione tra gli attori di altri livelli interistituzionali di programmazione e i molteplici attori del territorio, traducendo i conflitti in occasioni di ulteriore crescita e di coesione.

Un altro importante aspetto riguarda la capacità di trasformare la competizione tra i livelli di *governance* in occasioni di cooperazione sia orizzontale (tra enti locali e imprese) che verticale (tra i livelli istituzionali). Un esempio è dato dall'attuale dinamica a livello europeo (Perulli, 2000), dove da un lato si sta determinando una competizione nell'offrire alle imprese che vogliono investire, pacchetti di incentivi tali da attrarre l'investimento desiderato ma dall'altro sta nascendo una maggiore cooperazione attraverso i progetti comuni e i reciproci vantaggi che se ne possono derivare.

Un elemento che pone in conflitto le politiche di sviluppo locale con il governo del territorio *stricto sensu*, riguarda il fatto che sempre più spesso i confini amministrativi non coincidono più con i confini funzionali, poiché questi ultimi superano largamente i primi a causa delle interconnessioni tra le amministrazioni contigue. Ne segue che nessuna istituzione locale può fare a meno dell'altra nella rete delle competenze incrociate perché i confini territoriali, entro i quali viene esercitata la funzione di gestione, non rappresentano entità auto-sufficienti quanto piuttosto linee di frammentazione di ambiti omogenei e/o complementari (secondo criteri funzionali e non amministrativi). Proprio per superare questo limite il nuovo modello di *governance* fa leva sulle istituzioni intermedie, chiamate a coordinare tutti i soggetti pubblici e privati. Tali istituzioni, dette anche di mesolivello, si collocano tra le relazioni che si costituiscono all'interno di piccoli gruppi - come la famiglia, le PMI e la comunità locale - e tra le relazioni che, invece, caratterizzano grandi gruppi - produttivi, istituzionali ed economici - sulla base di norme prescritte ed universalmente riconosciute (Lanzalaco, 1999).

La *governance*, quindi, deve innescare forme di cooperazione e creare relazioni tra gli attori che diventano il fulcro dell'apprendimento e della conoscenza reciproca.

Il ruolo crescente della “conoscenza” nello sviluppo dei processi economici contemporanei rappresenta infatti l’elemento fondamentale per la creazione di valore aggiunto (learning economy) nonché per la soluzione di problemi di coordinamento intersettoriale. Questo tipo di economia è però caratterizzata dalla proliferazione delle fonti informative e dalla conseguente complessificazione dei processi di apprendimento, fatto che comporta un’architettura di *governance* basata sulla partecipazione di tutti e su un efficiente meccanismo di interazione (Fadda, 2004).

Per rendere tale cooperazione efficace appare necessario orientare l’azione tanto ad una estensione orizzontale delle coalizioni, ad esempio attraverso l’inclusione di soggetti sia pubblici che privati, quanto anche ad un loro sviluppo nella dimensione verticale.

Il primo elemento si riferisce alla necessità di costruire ampie e solide coalizioni locali le quali, attraverso il loro accordo sulla definizione delle questioni rilevanti e delle linee di azione necessarie, possono di fatto garantire che i superiori livelli di governo si confrontino con una voce unica e condivisa. Da questo punto di vista la messa in comune delle risorse tra i soggetti locali è un ulteriore elemento di forza poiché rende più convenienti (sia sotto il profilo economico che sotto quello politico) le scelte di investimento dei livelli superiori.

Il secondo richiama l’esigenza di coinvolgere nel processo di Piano anche enti di carattere sovra-locale (la Provincia, le amministrazioni periferiche dello Stato, la Regione, l’amministrazione centrale, le agenzie tecniche a qualsiasi livello esse si trovino), non solo perché tali soggetti sono titolari dei poteri, delle funzioni e delle risorse che è necessario integrare a livello territoriale, ma anche perché così è più facile prevenire la formazione di coalizioni che trovano la loro sola ragion d’essere nell’estrarre risorse economiche dai livelli superiori e che pertanto tendono a sciogliersi rapidamente una volta concluso l’esercizio.

Cooperazione, integrazione, partecipazione sono quindi gli elementi su cui basare le nuove prassi pianificatorie per rispondere efficacemente a una domanda economica, sociale e ambientale in continua evoluzione la cui implementazione richiede di mettere in rete gli azionisti del territorio (*stakeholder*), impostando logiche di interazione tra processi di sussidiarietà verticale ed orizzontale.

Il Piano Strategico, sembra rispondere efficacemente a questa esigenza in quanto atto volontario, finalizzato all’elaborazione di una “visione di futuro” che si affianca agli strumenti di programmazione esistenti e con i quali dialoga integrando le azioni socio-economiche e costituendo reti di cooperazione più che regolando l’uso del suolo (AA.VV. 2006).

4 IL PIANO STRATEGICO: COMPITI, OBIETTIVI E PROSPETTIVE

Il termine “pianificazione strategica”, come spesso accade è ormai diventato di uso comune spostandosi da un campo ad un altro. L’origine del termine strategia (dal greco *στρατηγία*)

nasce nell'ambito della scienza militare⁹ spostandosi poi nell'economia aziendale (le imprese definiscono strategie di lungo periodo per raggiungere precisi obiettivi aziendali, attraverso misure ed azioni di breve periodo) fino ad una traslazione alla pianificazione territoriale dove ha assunto significati ancora diversi.

In quest'ultima infatti non vi è centralizzazione dell'autorità e le decisioni non possono essere "imposte". In un regime democratico e in una società ad economia di mercato con una pluralità di attori, qualunque strategia deve infatti, in qualche misura, basarsi sulla "condivisione".

Il processo evolutivo (Gibelli 1996) che ha portato all'attuale configurazione della pianificazione strategica viene suddiviso in letteratura in tre fasi, rappresentate da tre specifiche famiglie di piani strategici: *i piani "di struttura"*, nati dall'esperienza inglese e anche francese degli anni '60 e '70; *i piani strategici a carattere aziendale*, realizzati inizialmente in alcune città del Nord America e successivamente in Europa nel corso degli anni '80; *i piani strategici di "terza generazione"*, a partire dagli anni '90, orientati alla costruzione di una *visione* condivisa del futuro e al suo perseguimento attraverso *reti* di cooperazione: fra attori pubblici, fra attori privati, fra pubblico e privato, ma anche fra città diverse, unite dal perseguimento di possibili sinergie e complementarità.

Questa terza famiglia di piani strategici appare profondamente influenzata dall'affermarsi di una grande sfida condivisa a livello internazionale: la pianificazione della città sostenibile. Una città, un'agglomerazione urbana, non solo attenta all'efficienza delle sue infrastrutture interne e alla competitività esterna, ma anche capace di porre sotto controllo nel lungo periodo i *feedback* negativi derivanti dalla sua crescita fisica ed economica e dal suo metabolismo.

Negli ultimi anni, in particolare, a seguito sia del processo di decentramento delle competenze che di una crescente necessità di cooperazione tra i diversi soggetti pubblici e privati coinvolti nei diversi settori di intervento, il tema della pianificazione strategica ha assunto accezioni e implicazioni nuove per le amministrazioni pubbliche. Rispetto agli anni '90, infatti, la pianificazione strategica applicata al governo locale appare un processo di costruzione di condivisione e cooperazione intorno a una visione, a uno scenario da realizzare per uno sviluppo integrato del sistema locale. Uno strumento permanente di supporto alla costruzione progressiva di una visione e di un progetto comune piuttosto che un documento o un patto chiuso una volta per tutte. In questa prospettiva, il suo carattere processuale e per certi versi sperimentale diviene una caratteristica strutturale; il piano è una cornice, un luogo (fisico e virtuale), un filo che lega e tenta di armonizzare i diversi ambiti di programmazione settoriale e le subreti di relazioni sottostanti le diverse politiche di intervento (sviluppo economico, sicurezza, ambiente, salute, cultura, ecc.).

⁹ **Strategia**, branca dell'arte militare che regola e coordina le varie operazioni belliche in vista dello scopo finale della guerra; **fig.** il ricorso motivato e ragionato a mezzi idonei al raggiungimento di uno scopo; in vari giochi il complesso dei mezzi e degli accorgimenti adottati per battere l'avversario. (Devoto, Oli, Il dizionario della lingua italiana, Le Monnier)

Questi elementi possono essere ritrovati nelle diverse definizioni di pianificazione strategica territoriale fiorite negli ultimi anni:

"I piani strategici agiscono attraverso la costruzione ampia di un impegno collettivo che incorpora la molteplicità dei centri decisionali a partire dal basso e la fa convergere su una visione socio-politica della città e del suo territorio proiettata in un futuro anche lontano, ma realizzabile sulla base di partenariati, di risorse, di tempi individuati, di interessi convergenti, del monitoraggio dell'efficacia dei tempi di attuazione" (Spaziente 2003, p.42)

"... approcci di pianificazione che si riferiscono all'area vasta: che aspirano a definire grandi indirizzi di sviluppo (economico, sociale e ambientale) di un territorio integrato (urbano/periurbano/rurale) e a renderne le dinamiche insediative più coerenti con i principi dello sviluppo sostenibile (competitività/solidarietà/cura dell'ambiente) attraverso modelli di governance capaci di costruire un'idea di cittadinanza metropolitana certamente rispettosa delle identità locali, ma più cooperante e lungimirante". (Gibelli 2003, p. 62)

"... costruzione collettiva di una visione condivisa del futuro di un dato territorio, attraverso processi di partecipazione, discussione, ascolto; un patto fra amministratori, attori, cittadini e partner diversi per realizzare tale visione attraverso una strategia e una serie conseguente di progetti interconnessi, giustificati, valutati e condivisi; e infine come il coordinamento delle inderogabili assunzioni di responsabilità dei differenti attori nella realizzazione di tali progetti." (Camagni, Gibelli 2005)

Da queste emerge però, come ulteriore elemento del Piano strategico, quello di allargare il peso e l'influenza della città a scala metropolitana e regionale come confermato anche dalla ricerca Reclus-Datar sulle città europee che ha indicato un target dimensionale sovracomunale per poter sviluppare politiche di attrazione e di qualificazione delle città. I casi di *Barcelona Regional* o della conferenza regionale di Stoccarda sono di questo tipo. In effetti queste città si sono dotate di nuove dimensioni di coordinamento territoriale rese possibili dalla pianificazione strategica. In Italia, in questa stessa direzione puntano i piani strategici di quelle città (come Torino e Milano) che hanno una scala metropolitana o di città-regione.

In alcuni casi le città ricercano forme di *governance* multilivello tra comune, regione, Stato e Unione Europea per realizzare politiche congiunte anziché conflittuali. Un caso emblematico è ancora una volta quello di Barcellona, che ha superato nel tempo il conflitto tra la città capoluogo e la regione e ha esteso la dimensione del piano strategico a una scala metropolitana e regionale. Diverso e altrettanto interessante è il caso dei *contrats de ville* francesi, che hanno stabilito un miglior raccordo contrattuale tra le città e lo stato centrale sulle principali *poste* in gioco nelle città francesi.

Al di là delle diverse definizioni nei piani strategici adottati recentemente da alcune amministrazioni locali italiane, peraltro in modo volontario e con metodi spesso assai diversi, si possono evidenziare, nondimeno, degli elementi di fondo comuni (AA.VV. 2006):

- il coinvolgimento ampio di soggetti pubblici e privati;
- la ricerca di interessi comuni in una visione che integra, ma non nega, la natura multilaterale (e talvolta perfino conflittuale) degli interessi degli attori del territorio;
- una dimensione spaziale che difficilmente coincide con i rigidi confini formali dell'amministrazione;
- il superamento della frammentazione istituzionale degli interventi (o quanto meno il tentativo di fronteggiarla).

In questo quadro gli obiettivi della pianificazione strategica, possono essere analizzati secondo una duplice ottica. Da un punto di vista “attuativo” vi è la definizione degli *obiettivi specifici* del piano, intesi come declinazione di obiettivi sovra locali (competitività, sostenibilità, identità, etc.) in funzione delle specificità dell'area e della “visione” del suo futuro. Da un punto di vista “procedurale”, però, il piano strategico identifica un *processo*, non solo tecnico, teso al rafforzamento del capitale sociale locale, attraverso un processo di apprendimento collettivo. Questo processo avviene attraverso la mobilitazione di tutta la società civile (azioni di comunicazione, promozione, cooperazione) attorno a quella “visione” condivisa del futuro locale che si configura nel piano strategico (Camagni 2003). È quindi grazie a questa capacità che il piano strategico contribuisce a rafforzare un senso di identità territoriale nella cittadinanza, a rigenerare la *fiducia* nell'intervento pubblico come garante dell'interesse collettivo e della democrazia (Albrechts *et al.* 2003). Promuove, infine, nuove forme di *governance*, intesa come gestione “dal basso”, attraverso le quali è la città intera e non più la sola amministrazione locale al centro dei processi di decisione e di trasformazione territoriale (Salzano 2003, Donolo 2003).

Una delle ragioni del forte interesse che si va concentrando su questo strumento è rappresentata proprio dalla consapevolezza della necessità di riportare al centro dell'azione pubblica una visione centrata sul coinvolgimento e la partecipazione di tutti i soggetti del territorio, e non più solo dall'amministrazione o di qualche gruppo di esperti e dall'integrazione di forme valutative ex-ante nel e del processo di pianificazione.

In questo senso, l'introduzione di nuovi modelli e strumenti di pianificazione territoriale può rappresentare un'occasione per le amministrazioni locali di dotarsi di metodologie che possono rivelarsi più efficaci, più in generale, nella formulazione e attuazione delle politiche pubbliche. Metodologie più flessibili e partecipative rispetto a quelle tradizionali, in grado di favorire la costruzione di una visione complessiva dello sviluppo del territorio, di valorizzare il contributo dei molteplici attori, sia pubblici che privati, fornendo un efficace coordinamento di tutte le azioni verso obiettivi comuni e condivisi.

Secondo tale impostazione il Piano Strategico rappresenta uno strumento di dialogo, volto a aumentare la consapevolezza nella fase decisionale, uno strumento per l'apprendimento collettivo, che accresce la cultura della programmazione e che fonda le sue basi sul coinvolgimento di professionalità, di livelli di conoscenza e di competenze diverse che insieme arricchiscono le risorse di sviluppo del territorio. Allo stesso tempo il Piano Strategico va a rispondere a criteri di fattibilità finanziaria e gestionale nella declinazione delle sue azioni individuando anche gli strumenti di gestione interni alla stessa amministrazione che accompagneranno la sua gestione e l'implementazione.

Il Piano Strategico rappresenta un metodo, oltre che uno strumento, perché gli attori pubblici e privati si aprano a un dialogo unitario e interattivo sullo sviluppo futuro del territorio, fino alla formulazione di una strategia condivisa, di un set di politiche di sviluppo e delle relative azioni. Il Piano non deve perciò concludersi con la sua pubblicazione ma deve concretizzarsi in un percorso in continuo divenire che dia voce agli attori istituzionali e alle parti economiche e sociali e ai cittadini per far confluire l'idea di futuro della popolazione con le priorità delle politiche pubbliche e delle azioni da attivare nel medio periodo.

5 II PROCESSO DI PIANO STRATEGICO: UN POSSIBILE PERCORSO

Partendo da questi presupposti ci si propone di illustrare nei paragrafi seguenti un possibile percorso di pianificazione strategica. Tale percorso, o meglio approccio metodologico, ha trovato in due specifici momenti la possibilità di specificarsi ed organizzarsi in uno schema logico di complementarietà e sinergie. Il primo momento si è concretizzato nell'ambito del progetto Interreg IIIC sud "RePlan", mentre il secondo nell'ambito della redazione del Piano Strategico del Comune di Oristano e della sua area vasta. Queste due esperienze assumono valore di complementarietà rappresentando, la prima, l'occasione di una riflessione teorico-metodologica e, la seconda, l'occasione applicativa di un approccio alla pianificazione strategica che pur basandosi su analisi quantitative le integra e le traduce in strumento di partecipazione e condivisione delle scelte secondo una logica che realizza l'incontro tra il *top-down* (le esigenze della politica) e il *bottom-up* (le necessità e le percezioni degli attori locali). Tale approccio noto come sistemico (Bertalanffy, 1968; Maturana, Varela, 1985), porta a considerare non gli elementi singoli ma l'insieme delle parti, intese come un tutto unico, concentrandosi sulle relazioni tra gli elementi piuttosto che sui singoli elementi presi separatamente.

Tale approccio si propone come una metodologia generale e non riduzionistica per la comprensione dei fenomeni dove i riduzionisti propongono di suddividere un problema in sottoproblemi che vengano separatamente risolti, all'opposto, i sistemisti affermano che un sistema deve essere prima compreso come entità globale, nella speranza che nel contesto di questa entità i sottoproblemi diventino solubili. Più precisamente un sistema è una entità

organizzata composta di elementi interdipendenti finalizzati al raggiungimento di un obiettivo, che devono essere compresi nelle loro relazioni all'interno dell'entità complessiva e nelle loro relazioni con l'esterno (il tutto è più della somma delle sue parti). Le azioni di *policy*, secondo quest'ottica, vengono considerate come una sovrastruttura dinamica, i cui caratteri, che vanno ad impattare sul sistema territorio, devono essere attentamente misurati al fine di risultare sostenibili economicamente, socialmente e ambientalmente, in coerenza con l'obiettivo della soddisfazione dei bisogni degli attori territoriali.

Al contrario l'approccio tradizionale ai problemi (non ultimi quelli legati alla pianificazione territoriale) è di tipo riduzionista (il tutto è la somma delle parti): ovvero, un problema si analizza scomponendolo in parti sempre più piccole, in modo da poterne studiare le proprietà. Le parti sono la cosa più importante e da esse si risale alla comprensione del tutto. Questo orientamento ha guidato gran parte della scienza e della tecnologia nel nostro secolo; pertanto è profondamente radicato nel nostro modo di pensare. Quando ci si trova dinanzi ad un problema, l'attenzione viene focalizzata sulla parte che non funziona e si cerca di "ripararla" ricorrendo a specialisti.

Questo atteggiamento porta ad effettuare interventi settoriali (non privi di efficacia), ma a anche a ridurre la visione ad un orizzonte limitato. Questo approccio funziona bene quando il problema è circoscritto in un ambito ristretto, ma si rivela sempre meno efficace all'aumentare delle dimensioni spaziali e temporali, ossia della complessità del fenomeno in oggetto.

5.1 La redazione del Piano Strategico

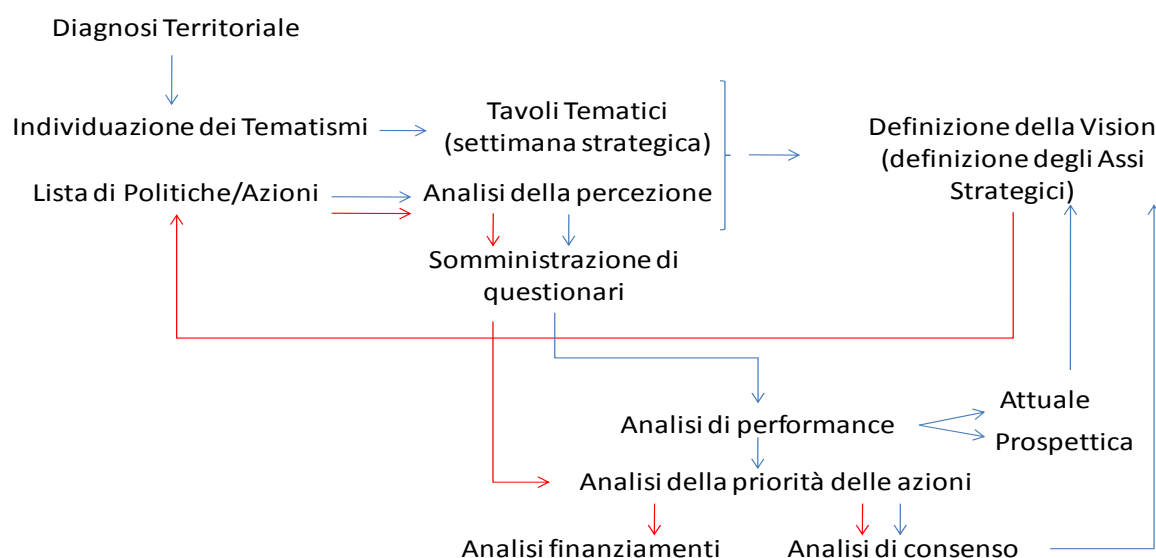
Coerentemente con l'approccio sopra definito, la metodologia si struttura secondo una logica dinamica in continua ricalibrazione (Figura 1). Il primo passo è rappresentato dalla diagnosi quali-quantitativa del territorio oggetto di studio, da condurre tramite un'analisi socio-economica, una valutazione delle risorse presenti e una interlocuzione con gli attori istituzionali e socio-economici per l'individuazione dello stato dell'arte delle politiche e delle priorità d'intervento nelle agende.

Questa prima analisi, che può essere implementata anche da una Social Network Analysis per meglio comprendere i gradi di relazione tra i vari attori territoriali, si conclude con un'analisi SWOT (Strength, Weakness, Opportunities and Treaths) e con la produzione del "Documento di analisi territoriale". Esito di questa prima fase è l'individuazione di una prima lista di tematismi, politiche e azioni su cui focalizzare l'azione strategica.

Per arrivare a definire la strategia di sviluppo questa prima lista deve essere approfondita aprendo il confronto con gli stakeholder e la cittadinanza (nel caso del Piano Strategico di Oristano questo è avvenuto in due momenti: nel "tavolo strategico" - sessione plenaria formata dai rappresentanti istituzionali e del partenariato economico sociale - e nella

“settimana strategica” - sessione aperta a tutta la cittadinanza ed organizzata in sessioni tematiche, i workgroup strategici).

Figura 1 – Diagramma di flusso del percorso di redazione del piano strategico



La strategia di sviluppo si va così a comporre di due parti tra loro interagenti ed integranti. Da una parte ci sono dei tematismi che rappresentano i principali target di sviluppo dell'area. Dall'altra troviamo una lista di politiche (non azioni) che rappresentano la declinazione della strategia di sviluppo in termini maggiormente articolati. La relazione tra questi due elementi (tematismi e politiche) determina quella che si può a buon diritto definire la *vision* del territorio nel senso che contiene in potenza la struttura del piano strategico in termini dei tematismi suddetti. Al fine di esplicitare questa struttura è necessario individuare quella che è la percezione degli attori locali sia in termini di livello di implementazione attuale delle politiche suddette che di livello desiderato¹⁰. Tale informazione, ricavabile tramite la semplice somministrazione di un questionario, consente, una volta che venga debitamente trattata, di esplicitare e rappresentare da una parte la vision strategica del territorio e dall'altra il corrispondente livello di performance del territorio. Questo tipo di approccio pone l'amministrazione nella condizione di individuare con maggiore chiarezza dove sta andando e quanto è distante dal suo obiettivo.

Il questionario si compone di una lista di politiche raggruppate per macrocategorie (nel caso del PS di Oristano: Organizzazione regionale, Infrastrutture e trasporti, Sviluppo Agricolo, Turismo, Economia, industria e tecnologia, Educazione e cultura, Occupazione e politiche sociali, Amministrazione pubblica, Ambiente) su cui l'intervistato deve fornire due giudizi

¹⁰ Tale approccio è stato sviluppato entro il progetto Interreg Reassessing Planning instruments - RePlan (2007)

(su una scala da 0 a 10) con riferimento al livello di implementazione attuale percepito e desiderato come mostrato nello schema seguente:

	Livello di implementazione	
	attuale	desiderato
politica		
.....	3	7
.....	5	8

Per poter disporre di una valutazione comparata tra la percezione della classe politica e quella della popolazione il questionario deve essere somministrato in un primo momento ai cosiddetti *stakeholders* del territorio (nel caso del PS di Oristano durante il “*Tavolo Strategico*”). In questa sede, mentre verrà richiesto ai rappresentanti delle varie istituzioni territoriali (nel caso di una Area Vasta, i sindaci dei vari comuni) di esprimere le proprie valutazioni con riferimento all’ente da essi rappresentato e amministrato, si chiederà altresì agli altri partecipanti di esprimere un giudizio con riferimento all’intera area oggetto di Piano. In un secondo momento il questionario verrà somministrato ai cittadini (nel caso del PS di Oristano durante la “*Settimana Strategica*”). In questa sede verrà richiesto agli intervistati di esprimere i giudizi con riferimento al comune di appartenenza.

La procedura comporta la somministrazione di un secondo questionario rivolto a tecnici esperti nel campo della pianificazione e dello sviluppo del territorio ed è orientato a definire la matrice degli impatti delle politiche e azioni sui macro temi (o assi strategici) individuati dall’Unione Europea come prioritari (Coesione, Identità, Sostenibilità ambientale, Competitività, Accessibilità e Policentrismo).

Incrociando opportunamente i risultati di queste due rilevazioni¹¹ è possibile “pesare” le valutazioni espresse dagli attori territoriali individuando la struttura della strategia di sviluppo o meglio, in altre parole, quanto quella strategia si compone percentualmente dei vari assi o delle varie politiche. Nel momento in cui una procedura del genere viene applicata su più territori (nel caso del PS di Oristano più comuni) è possibile fare un’altra serie di osservazioni comparando i vari comuni con la media dell’area o ancora comparando la percezione della classe politica con quella della cittadinanza.

Grazie a questi approfondimenti è possibile individuare un minimo comune denominatore, la *vision*, che viene quindi articolata declinando in maniera più puntuale (contestualizzando) gli assi strategici. Le politiche e le azioni precedentemente individuate vengono quindi riorganizzate e filtrate secondo questa nuova struttura. Sulla base di questi risultati viene predisposto il “Documento Intermedio di Sintesi e di Indirizzo” che deve essere sottoposto all’organo di controllo per la redazione del Piano Strategico (nel caso del PS di Oristano il Comitato guida dei Sindaci di area vasta).

¹¹ Per una completa descrizione della procedura si rimanda a Mundula L., Anagnostou A., “Methodology based on the development of Synthesized Indicators” (Chapter 6) in Munarriz D., Topaloglou L., Stefanini A., (2008) pagg. 89-140

In linea con la direttiva VAS 42/2001, l'insieme delle azioni/politiche così definite dovrà essere strutturato secondo alcuni scenari alternativi di attuazione (intesi come sotto gruppi di azioni che realizzano uno o più assi strategici¹²) per poterli sottoporre ad una valutazione per comprenderne gli impatti in termini ambientali (metodo DPSIR) ed economici (finanziabilità dell'intervento). Lo scenario più performante secondo queste due valutazioni diverrà quello di riferimento.

Passo finale è la definizione puntuale delle azioni così selezionate e la loro conseguente gerarchizzazione secondo la loro priorità di attuazione. Questa viene definita facendo interagire tre livelli di giudizio: il primo riguarda la fattibilità economica (valutata secondo un'analisi costi-benefici), il secondo il grado di connettività della singola azione (inteso come numero di connessioni dirette con le altre azioni) e il terzo il livello di condivisione/percezione della priorità espressa dagli attori territoriali.

Quest'ultima analisi può essere condotta grazie alla somministrazione di un terzo questionario strutturato sulla falsa riga del primo (espressione del livello di priorità della singola azione in una scala da 0 a 10) i cui esiti producono un indice (Indice Composito di Accettazione degli Interventi - ICAI) costruito combinando, per ogni intervento, il livello di media aritmetica con il livello di deviazione standard.

Gli interventi vengono divisi in quartili per media decrescente, individuando 4 livelli di media aritmetica (1° = alto; 2° = medio-alto; 3° = medio-basso; 4° = basso), considerati indicatori del grado complessivo di favore verso dell'intervento, e poi in quartili per deviazione standard crescente, individuando 4 livelli di deviazione standard (1° = basso; 2° = medio-basso; 3° = medio-alto; 4° = alto), considerati indicatori del disaccordo presente nelle opinioni degli intervistati sull'intervento.

Dall'incrocio fra i due indicatori si ottiene uno spazio di attributi che individua 16 gradi di accettazione degli interventi, da un minimo di accettazione (1) ad un massimo di accettazione (16) come segue:

		livello di favore complessivo verso l'intervento (Media)			
		basso	medio basso	medio-alto	alto
livello di divergenza d'opinione sull'intervento (Deviazione Standard)	alto	1	2	3	4
	medio-alto	5	6	7	8
	medio-basso	9	10	11	12
	basso	13	14	15	16

E' quindi possibile ordinare gli interventi in base ad un livello di accettazione complessivo, che tiene conto sia dei punteggi globali, sia delle differenze nell'attribuzione degli stessi da

¹² Un possibile criterio per l'attribuzione delle azioni ad uno scenario alternativo è l'individuazione di una soglia minima rispetto all'impatto delle azioni sugli indicatori scelti per definire lo scenario in oggetto

parte degli intervistati. L'insieme di queste analisi e valutazioni viene presentato nel "Documento di Piano" che raccoglie e mette a sistema gli indirizzi di sviluppo del territorio e che condurrà, una volta sottoposto all'approvazione dell'organo decisionale (nel caso del PS di Oristano il "Tavolo Strategico"), al Piano Strategico Definitivo.

Il percorso di definizione del Piano strategico prevede un'ulteriore fase, trasversale alle altre, composta dalle azioni di comunicazione e divulgazione dei risultati. Questo insieme di azioni dovrebbe essere costituito almeno da un Convegno di lancio, la predisposizione e l'attuazione di un sito web, la pubblicazione del Piano Strategico e un Convegno finale.

5.2 *Il monitoraggio e l'attuazione del Piano Strategico*

Coerentemente con la logica del *life cycle*, la redazione del Piano Strategico non conclude l'iter pianificatorio, che al contrario deve essere seguito e accompagnato nella sua attuazione in modo continuo attraverso le seguenti operazioni:

- monitorare la realizzazione delle azioni attraverso la costruzione di indicatori¹³ e il loro controllo consentendo di raccogliere da parte dei soggetti deputati alla gestione del piano le informazioni necessarie a descriverne lo stato reale di attuazione rispetto alle attese (attraverso un monitoraggio trimestrale);
- assicurare l'attuazione delle azioni previste dal piano e renderne conto attraverso un rapporto annuale di esecuzione;
- accelerare l'implementazione dei progetti attraverso una costante interfaccia con gli organi istituzionali locali preposti alla loro attuazione, intervenendo anche con azioni di facilitazione del processo ove necessario;
- effettuare una valutazione periodica dell'implementazione del piano da sottoporre agli organi istituzionali decisionali e agli attori coinvolti (la valutazione annuale).

In particolare, il monitoraggio è finalizzato alla raccolta delle informazioni dettagliate sui singoli progetti, così come sullo stato di realizzazione delle singole azioni raggruppate per obiettivi e linee strategiche e al loro controllo periodico sullo stato di attuazione (per esempio in modo trimestrale). In definitiva, dalle informazioni raccolte attraverso l'attività di monitoraggio ci si attende di conoscere la permanenza o meno della validità della visione stabilita inizialmente e la capacità degli organismi preposti di attuare il piano. Gli esiti del monitoraggio sono dunque i mattoni con i quali i committenti del piano possono focalizzare i temi, i progetti e le aree territoriali sulle quali è eventualmente necessario intervenire con

¹³ Il set di indicatori da applicare per il monitoraggio del piano sarà costruito, quando possibile, sulla base degli indicatori applicati dalle istituzioni regionali e nazionali per il controllo dell'attuazione dei programmi sopra citati, al fine di rendere interscambiabili con l'Ufficio di Piano le informazioni che le amministrazioni locali inviano agli organismi sopra citati.

aggiornamenti e revisioni dell'impostazione del piano, con l'introduzione di nuove iniziative o con l'abbandono di azioni già intraprese.

L'attività costante di monitoraggio dovrà inoltre mirare a costituire una base informativa sufficiente per assumere le decisioni relative agli aggiornamenti necessari sia dell'impostazione della visione del piano sia dei contenuti operativi, cioè delle singole azioni o dei singoli progetti nei quali il piano è articolato. In questo senso le attività di monitoraggio sono lo strumento necessario per operare una gestione dinamica nel tempo del piano strategico. Infine, dai rapporti di monitoraggio e di valutazione si possono selezionare le informazioni per la preparazione delle comunicazioni periodiche sullo stato di attuazione del piano strategico da indirizzare all'opinione pubblica interna ed esterna all'area del piano stesso. Le attività di valutazione possono riguardare sia il piano strategico nel suo insieme sia i singoli progetti che lo compongono. In tutte queste fasi l'oggetto della valutazione è costituito, da un lato dalle relazioni tra visione, assi strategici e politiche, e dall'altro lato dalla corrispondenza e dalla adeguatezza delle proposizioni del piano rispetto alle domande poste dagli attori territoriali.

Dagli esiti di tali fasi possono quindi essere desunte informazioni utili per un aggiornamento in itinere degli indirizzi assunti e una evidenziazione dei condizionamenti che limitano la realizzazione dei singoli interventi promossi rendendo possibile così l'intervento per un loro superamento.

Le interazioni tra le attività di monitoraggio e valutazione trasformano il processo di pianificazione strategica costituito dalle tre fasi principali (identificazione dei problemi; elaborazione del piano; attuazione delle decisioni) in un processo circolare virtuoso che permette all'ente locale di apprendere dalla propria esperienza e di attuarsi secondo un percorso dinamico e in continua evoluzione, capace di ricalibrare opportunamente nella fase di implementazione, al variare delle condizioni, le proprie finalità, risultati attesi e meccanismi di pilotaggio.

Le attività di monitoraggio e valutazione devono quindi essere intese come una fase propria del processo di attuazione del piano e non una cosa a parte.

A partire da queste considerazioni i processi di monitoraggio e valutazione del Piano Strategico dovranno essere indirizzati su tre linee complementari:

- tenere sotto controllo le eventuali modificazioni delle priorità (anche nel caso che esse non siano state sollevate in sede di definizione del Piano ma si siano imposte all'attenzione dei protagonisti successivamente);
- implementare processi di verifica circa la tenuta delle previsioni implicitamente o esplicitamente formulate in sede di Piano;

- interrogarsi sullo sviluppo delle reti di “governance”, sulla capacità generativa dei processi innescati, sui meccanismi attraverso i quali tali reti possono essere istituzionalizzate (senza per questo venire proceduralizzate o burocratizzate).

L’implementazione di una efficace ed efficiente forma di monitoraggio dell’avanzamento e la valutazione degli effetti è in questa logica molto importante e consente il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- *continuità*, assicurare la “tenuta” della coalizione locale attraverso il mantenimento degli impegni reciproci e l’effettiva condivisione delle risorse e per trasformare il processo di Pianificazione Strategica da un processo scandito da fasi sequenziali (elaborazione, decisione, implementazione, valutazione) in un processo ricorsivo capace di auto-alimentarsi;
- *trasparenza*, principio attraverso il quale si rendono visibili i processi e i suoi risultati ai diversi portatori di interessi al fine di rafforzare la fiducia, la credibilità e l’autorevolezza degli attori responsabili, e permettere un maggiore coinvolgimento dei diversi soggetti che si intende fare partecipare attivamente al processo;
- *apprendimento*, fattore che ha attinenza con gli esiti diretti e indiretti delle azioni previste dal piano strategico, in modo da consentire all’ente locale e a tutti gli altri soggetti che promuovono il piano, di decidere in un secondo momento eventuali modifiche nei contenuti delle azioni del piano, o anche l’annullamento di certe azioni e l’introduzione, se necessario, di nuove azioni singole o nuovi gruppi di azioni (nuovi obiettivi);
- *aggiornamento della strategia*, componente attuabile soltanto in presenza di adeguati canali informativi sulle singole azioni del piano. L’aggiornamento della strategia compete ai decisori istituzionali locali che hanno promosso il piano in collaborazione con i principali soggetti privati. Pertanto l’organismo di monitoraggio ha il solo compito della predisposizione delle proposte di aggiornamento della strategia sulla base delle informazioni raccolte, sintetizzate nell’attività di rendicontazione ed elaborate nell’attività di valutazione.

L’implementazione e il monitoraggio del piano prevedono che vengano attribuiti compiti specifici ai singoli attori del Piano. Tale molteplice dimensione dovrà trovare esplicitazione formale in una struttura (Figura 2) flessibile e dinamica organizzata secondo competenze diverse ma interagenti in cui organismi creati ad hoc definiscano un sistema di indicatori, le loro interazioni e la loro misurazione capace di valutare le azioni ex-ante, in itinere ed ex post, mantengano vivo un processo che continui a monitorare le ipotesi di base e la loro declinazione operativa contenuta nel Piano Strategico, monitorino lo stato di avanzamento del piano in funzione di una successiva valutazione dei suoi effetti sui processi di *governance*

locale (sia come mutamento del numero e del tipo di attori coinvolti che di cambiamento dei luoghi dove le decisioni vengono assunte). Si riportano di seguito i principali organi e le loro rispettive attività e competenze così come definiti nell'ambito del PS di Oristano.

Struttura generale di coordinamento

La struttura di coordinamento, di cui è parte l'Ufficio di Piano ha il compito di:

- fornire l'indirizzo generale di attuazione del Piano;
- coordinare i comuni della coalizione territoriale.

Ufficio di Piano

L'Ufficio di Piano, svolge un ruolo cruciale nella gestione e nel monitoraggio del Piano Strategico gestendo le seguenti attività:

- effettua il monitoraggio periodico delle azioni adottando il set di indicatori individuato sulla base di quando possibile, sulla base degli indicatori applicati dalle istituzioni regionali e nazionali per il controllo dell'attuazione dei programmi di sviluppo (vedi paragrafo precedente), al fine di rendere interscambiabili con l'Ufficio di Piano le informazioni che le amministrazioni locali inviano agli organismi sopra citati. Verrà costituito un database interscambiabile con le amministrazioni coinvolte a livello locale, regionale e nazionale e consultabile dalla cittadinanza;
- redige un rapporto periodico (trimestrale o semestrale) di monitoraggio delle azioni per verificarne l'attuazione e la spesa (simile alle Relazioni trimestrali redatti dalle Regioni per il monitoraggio dei Programmi Operativi Regionali). Il sistema di monitoraggio dovrà misurare non solamente l'andamento dei singoli processi, ma anche il contributo che portano al raggiungimento degli obiettivi strategici del piano;
- predispone una relazione annuale approfondita sullo stato di attuazione delle azioni previste. L'istituzione di un rendiconto annuale del piano ha la finalità di stabilire delle procedure standard di rendicontazione. Ciò può avere effettivi positivi sia nel dare un indirizzo alla raccolta delle informazioni sia nel fare individuare in anticipo i progetti o i passaggi critici che più di altri tendono a sfuggire a una misurazione dei risultati;
- svolge una funzione di gestione delle azioni, di controllo e facilitazione nell'attuazione delle azioni, presidiando le relazioni tra attori locali coinvolti nelle azioni del piano e agendo come interfaccia del piano strategico con il pubblico e gli interlocutori esterni. Svolgerà inoltre un ruolo di stretta collaborazione con il Tavolo Strategico nonché come supporto alle decisioni di aggiornamento del piano nel suo complesso e delle singole azioni;

- definisce forme di coordinamento tra strumenti di controllo e delle varie forme di valutazione delle pratiche di programmazione e controllo dell'attività amministrativa esistenti.

Tavolo strategico

La costruzione di una forte coalizione locale comporta che la regia del processo debba e possa essere collettiva, e cioè che, a prescindere dai meccanismi di innesco della dinamica, essa possa essere controllata e verificata attraverso un'assunzione di responsabilità reciproca da parte di una pluralità di soggetti (probabilmente non amplissima) che si trovano in una situazione sostanzialmente paritaria. Tale organismo trova, all'interno del Piano Strategico, nel Tavolo Strategico già formatosi, la sua migliore enunciazione. Le principali attività di questo organismo, che da temporaneo diventa permanente, sono:

- confronto tecnico periodico tra le azioni previste dal piano e la strumentazione urbanistica dei comuni che hanno sottoscritto il piano. È indispensabile che il Tavolo Strategico istituisca una procedura che obblighi al confronto periodico tra piano strategico e piani urbanistici attraverso i principali soggetti decisionali ed eventualmente anche tra esponenti del rispettivo personale tecnico. Tali incontri con una procedura formalizzata creano l'opportunità di rafforzare l'importanza del merito che si deve dibattere e di rendere più produttivo il confronto tra soggetti tecnici che spesso operano da tempo all'interno della medesima struttura.
- analisi del monitoraggio e della valutazione predisposti dall'Ufficio di piano e indirizzi successivi;
- rinnovare con cadenza annuale gli indirizzi stabiliti dal piano e la sottoscrizione delle sue finalità. Una azione di questo genere è motivata dalla necessità di avere un riscontro oggettivo sulla continuità del supporto alla visione prospettata dal piano strategico. Il riscontro può assumere diverse forme quali per esempio l'atto volontario di una firma (oppure di una votazione, di una sottoscrizione, ecc.) in calce a un documento di indirizzi che espliciti gli orientamenti di sviluppo dell'area. Il rinnovo della firma di un tale documento ogni anno comporta l'apporto di eventuali modifiche al testo e/o alla lista delle azioni del piano che fanno da contenuti sottostanti all'accordo di sviluppo locale.

Comitato Scientifico-Tecnico

L'istituzione di un comitato scientifico separato dai soggetti decisionali pubblici e privati del piano permette di esprimere una valutazione indipendente sullo stato di attuazione del piano. Uno spirito critico del tutto indipendente è difficilmente esercitabile da coloro che sono coinvolti giorno per giorno nell'attuazione del piano strategico, i quali possono cadere

nell'errore di sminuire i problemi e di accentuare i risultati ottenuti. Un'ulteriore elemento attiene al possesso di capacità professionali specifiche, relative all'uso di metodi e tecniche di analisi proprie delle scelte politiche e sociali, che non possono essere date per scontate. La finalità di questo organo è quindi quella di esercitare una funzione di osservazione indipendente e oggettiva (basata cioè su parametri e procedure scientifiche) sullo stato di attuazione del piano, indispensabile soprattutto nel medio e lungo periodo. Tale organo avrà il compito di:

- definire il set di indicatori (anche sulla base degli indicatori utilizzati a livello regionale e nazionale per il monitoraggio dei progetti di sviluppo attuati attraverso la politica regionale unitaria), selezionato per misurare elementi significativi di fenomeni più ampi, mantenuti sotto osservazione e valutazione al fine di stimare il cambiamento rispetto agli assi strategici e alle specificità del territorio. Il monitoraggio viene così caratterizzato da una misurazione regolare, ripetuta nel tempo, delle principali componenti nelle quali sono articolate le azioni previste dal piano strategico;
- predisporre specifiche schede progetto, in particolare riferendo i risultati dei singoli progetti agli specifici meta-obiettivi (politiche/assi) definiti nel piano;
- intervistare interlocutori privilegiati, per raccogliere informazioni qualitative e aggiungerle ai dati quantitativi sui processi e risultati;
- predisporre un rapporto di valutazione annuale sui risultati ottenuti, sugli indirizzi per migliorare il Piano e sull'impatto delle azioni;
- verifica il rispetto dei tempi e delle procedure, sia per la realizzazione delle fasi del progetto, sia per quanto riguarda i tempi e la documentazione progettuale e amministrativa in generale, nonché la qualità del materiale elaborato e utilizzato.

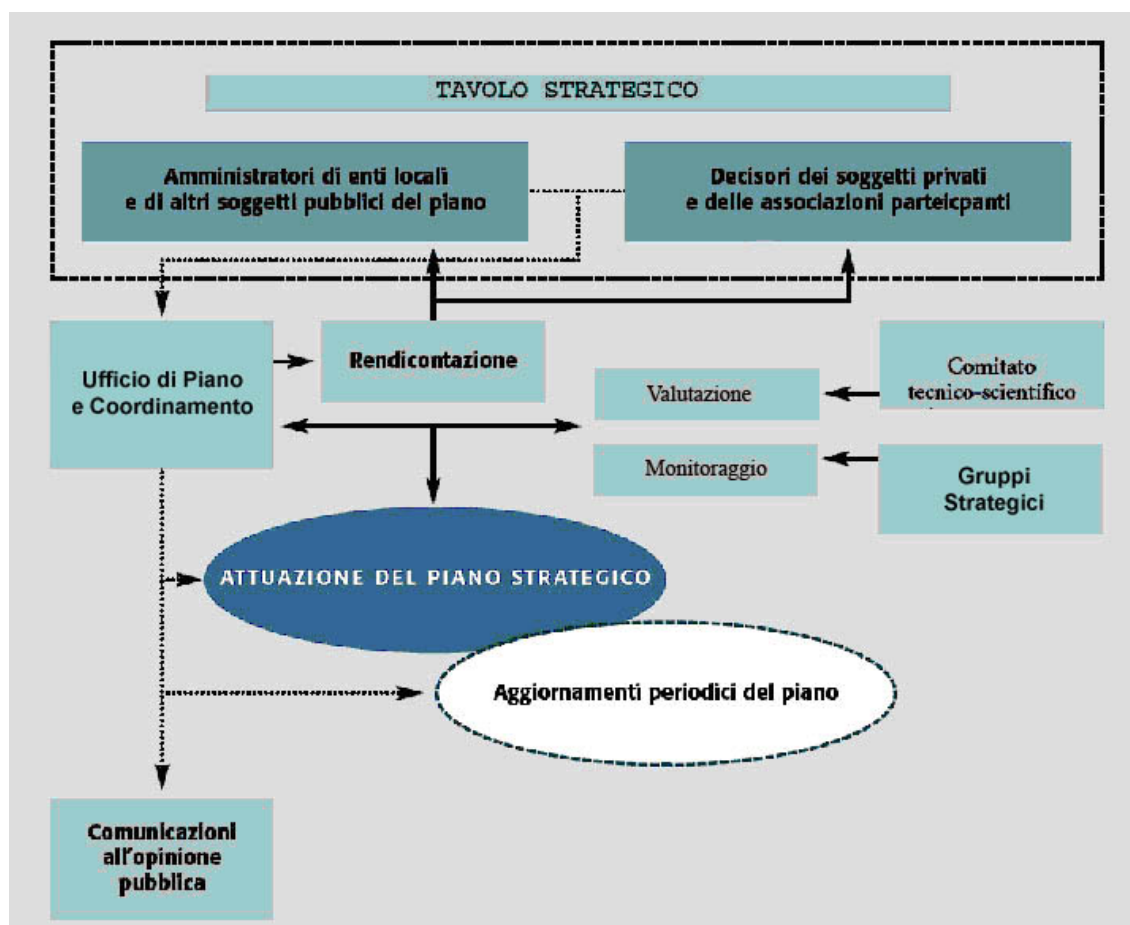
Gruppi strategici

Sugli assi strategici devono essere costituiti dei gruppi di lavoro (commissioni) formati da rappresentanti dei soggetti interessati che, nell'ambito delle attività dell'associazione e con il supporto dei suoi mezzi operativi, formulino strategie di azione, costruiscano linee guida o progetti e condividano informazioni. Le principali attività di questi organismi saranno:

- Estensione della partecipazione. Da un lato occorre lavorare alla partecipazione con l'inclusione di nuovi soggetti pubblici e privati disponibili a contribuire alla realizzazione delle azioni del piano. Dall'altro lato, occorre ampliare il supporto da parte della cittadinanza in generale nei confronti del piano strategico nel suo complesso e di alcune tra le azioni più suscettibili di toccare l'attenzione dell'opinione pubblica.
- Produzione di descrizioni, analisi e soluzioni alternative di intervento da indirizzare ai decisori pubblici e privati che hanno commissionato il piano strategico. Tale attività di

rendicontazione complessiva è tanto più utile quanto è tempestiva rispetto ai problemi che intende affrontare. L'attività deve essere altamente selettiva (poche segnalazioni sono meglio di tante) per consentire ai decisori di concentrarsi solo su questioni effettivamente rilevanti per il buon fine del piano strategico nel suo complesso.

Figura 2. Sistema di attuazione e monitoraggio



Fonte: Adattamento da “La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori” Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica - Rubbettino Editore 2006

6 Conclusioni:

L'ipotesi implicitamente ed esplicitamente alla base dei processi legati alla costruzione di un Piano Strategico è che la costruzione di coalizioni ampie e coese sia in grado di innescare i processi necessari a migliorare lo sviluppo del territorio. Ciò nasce da una assunzione di natura più generale che può essere espressa nel modo seguente: il Piano Strategico è essenzialmente un intervento diretto e intenzionale sui processi di costruzione delle decisioni relative alla provvista di beni collettivi; è pertanto del tutto naturale che la sua efficacia possa

in definitiva essere misurata a partire dalla modifica dei processi stessi. Il che equivale a dire che la modifica dei processi (e delle istituzioni) di *governance* è il vero risultato atteso del PS. Il Piano Strategico ha quindi un duplice compito, quello di fornire strategie e individuare politiche per lo sviluppo territoriale, e quello di proporre un metodo per la realizzazione delle politiche.

Questa seconda natura del Piano trova esplicitazione nel richiamo alla necessità di migliorare la capacità decisionale e organizzativa delle istituzioni e della messa in rete con i molteplici attori del territorio.

Al fine di rendere le azioni individuate efficaci ed efficienti emerge inoltre come elemento essenziale la definizione di un'azione di *governance* dell'amministrazione locale¹⁴ basata essenzialmente sui seguenti temi:

- integrazione: definita come l'interdipendenza e l'interazione tra i diversi individui, imprese ed enti in una rete di conoscenze e relazioni;
- partecipazione: intesa come creazione di un sistema decisionale basato sulla condivisione delle scelte tra le istituzioni e i soggetti privati tramite un organo di consultazione continua (ad es. il tavolo strategico);
- formazione: considerata come la necessità di costituire sul territorio un capitale sociale in grado di utilizzare tutte le opportunità per lo sviluppo economico del territorio in coerenza con le potenzialità dello stesso e le necessità dei suoi attori (imprese);
- comunicazione: incentrata sulla capacità di diffondere un'immagine unitaria dell'area sfruttando le potenzialità degli strumenti della *Information and Communication Technology* (ITC) e di fornire (ma anche ricevere) informazioni agli (dagli) imprenditori, presenti e/o potenziali, e ai (dai) cittadini.

Il miglioramento del sistema di governance dei processi decisionali e della capacità di attivare accordi tra i molteplici attori coinvolti nella definizione di politiche pubbliche sono quindi trasversali al Piano Strategico e sono inclusi nelle azioni individuate per la concretizzazione del Piano.

Il Piano Strategico ha infatti lo scopo di mettere a sistema tali specializzazioni territoriali, ancora non adeguatamente potenziate e di costruire attorno ad esse le politiche di sviluppo economico-sociale, nello specifico per quanto attiene:

- la priorità di rafforzare le reti relazionali, integrando le politiche e le azioni in atto nel territorio attraverso i molteplici percorsi di programmazione territoriale attivati;

¹⁴ S'intende tanto il livello comunale quanto quello sovra – comunale rappresentato da Unioni e/o Comunità di Comuni

- l'opportunità di attivare politiche che migliorino la governance e la capacità di sviluppare processi decisionali efficaci, con una forte connessione dei diversi attori in gioco, istituzioni locali, regionali e nazionali, il sistema delle imprese e il mondo della ricerca.

Questi temi, individuati come trasversali alle politiche strategiche, rafforzano la concezione del Piano come un *processo relazionale e reticolare*, che individua degli orientamenti e articola le forme di programmazione esistente, avendo anche il compito di attivare forme, più o meno complesse, di programmazione per accordi. Si supera così la concezione che identifica i processi di governo più tradizionali, connotata da un'ottica orientata ad investimenti "polari", tendenti più marcatamente a rafforzare l'offerta (di infrastrutture, di centri di ricerca, di aiuti generalisti alle imprese). In questo caso, invece, il Piano Strategico è orientato più fortemente a migliorare il sistema che incrocia domanda e offerta, valorizzando, appunto, in modo virtuoso, le relazioni tra le imprese, le istituzioni, l'associazionismo e i cittadini.

7 Bibliografia

- AA.VV. (2006), La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica, Rubbettino Editore
- Albrechts L., P. Healy e K. Kunzmann, (2003) Strategic spatial planning and regional governance in Europe, Journal of the American Planners Association Vol. 69 n. 2
- Archibugi, Franco (2005), Compendio di pianificazione strategica per le pubbliche amministrazioni, Alinea
- Archibugi, Franco (2005), Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico, Alinea
- Arnd H. (1987), Lo sviluppo economico. Storia di un'idea, Il Mulino.
- Bellini, Nicola (2000), Il marketing territoriale. Sfide per l'Italia nella nuova economia, Franco Angeli, Milano
- Bertuglia C. S., Rota F. S., Staricco L. (a cura di) (2004), Pianificazione strategica e sostenibilità urbana. Concettualizzazione e sperimentazioni in Italia, Franco Angeli, Milano
- Biehl D. (1991), "Il ruolo delle infrastrutture nello sviluppo regionale", in Boscacci, F. e Gorla, G. (a cura di), Economie locali in ambiente competitivo, F. Angeli, Milano.
- Bobbio R., Gastaldi F. (2003), "Piani strategici, sviluppo e condivisione", in Properzi P. (a cura di), Rapporto dal Territorio 2003, Edizioni INU, Roma

- Borelli, Guido (a cura di) (2005), *La politica economica delle città europee. Esperienze di pianificazione strategica*, Franco Angeli, Milano
- Calducci A. (1999), *Strategie, strumenti e tecniche per lo sviluppo di processi partecipativi*, Osservatorio gestione conflitti ambientali, Milano
- Fisher, R. & W. Ury, (1995), *L'arte del negoziato*, Milano, Mondadori
- Camagni R. (2003), "Piano Strategico, capitale relazionale e community governance", in T. Pugliese e A. Spaziante (a cura di), *Pianificazione strategica per le città: Riflessioni dalle pratiche*, FrancoAngeli, Milano
- Camagni R., Gibelli M. C. (2005), *La pianificazione strategica in Italia: i rischi di un modello neo-corporativo*, Sviluppo & Organizzazione n. 208, marzo/aprile
- Camagni R., Lombardo S. (1999) *La città metropolitana: strategie per il governo e la pianificazione*, (a cura di), Alinea, Firenze
- Gibelli M.C. (a cura di), (1996) *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze.
- Caroli, M. G. (2006) *Il marketing territoriale. Strategie per la competitività sostenibile del territorio*, FrancoAngeli, Milano
- Caroli, Matteo G. (a cura di) (2003) *Il marketing territoriale*, FrancoAngeli, Milano
- Cicciotti E., Florio R., Perulli P. (1996), "Approcci Strategici alla pianificazione territoriale" in *Metronomie*, III, n.5, Bologna
- Cohen D., Soto M., (2007), *Growth and human capital: good data, good results*, Journal of Economic Growth, Volume 12, Number 1, Springer Netherlands
- Commissione Europea (2001), *Governance europea - Un libro bianco*, Gazzetta ufficiale C 287 del 12.10.2001
- Commissione Europea (2005), *Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013*, Bruxelles, 5 luglio 2005 Com (2005) 299.
- Curti F., Gibelli M.C. (a cura di) (1997), *Pianificazione strategica e politiche di sviluppo urbano*, Alinea, Firenze
- Dal Bianco A., (2002), "Pianificazione strategica versus pianificazione territoriale: l'esperienza della città di Trento", *Urbanistica Informazioni*, n. 183, pp. 47-48
- David P. (2001), *Knowledge, Capabilities and Human Capital Formation in Economic Growth*, New Zealand Treasury working paper 01/13.
- Devoto G., Oli G.C., (1990), *Dizionario della lingua italiana*, Le Monnier, Firenze
- Donolo C. (2003) *Partecipazione e produzione di una visione condivisa*, in Pugliese T. e A. Spaziante (a cura di) *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, F. Angeli, Milano
- Fadda S. (2004), "Governance territoriale e Progettazione integrata", in Deidda D. (a cura di), *Governance e sviluppo territoriale*, Quaderni Formez/11, Donzelli, Roma.

- Fedeli V. e F. Gastaldi (a cura di), (2004), *Pratiche strategiche di pianificazione. Riflessioni a partire da nuovi spazi urbani in costruzione* - Milano, FrancoAngeli
- Florida R., Mellander C., Stolarick K. (2007), *Inside the Black Box of Regional Development: Human Capital, the Creative Class and Tolerance*, CESIS Electronic Working Paper Series, n. 88
- Foglio A. (2006) *Il marketing urbano-territoriale. Il marketing per città, aree urbane e metropolitane, organismi territoriali*, FrancoAngeli, Milano
- Gastaldi F., Fedeli V. (a cura di) (2004), *Pratiche strategiche di pianificazione*, Franco Angeli, Milano
- Gibelli M.C. (1996), *Tre famiglie di piani strategici: verso un modello 'reticolare' e 'visionario'*, in Curti F e M.C. Gibelli (a cura di) *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze
- Gibelli M.C. (2000), "Pianificazione strategica e partecipazione", *Metronomie*, n. 18-19
- Gibelli M.C. (2003), *Flessibilità e regole nella pianificazione strategica*, in Pugliese T. e A. Spaziante (a cura di) *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, F. Angeli, Milano
- Governa F., Salone C. (2004) ,*Territories in action, territories for action: the territorial dimension of Italian local development policies*, *International Journal of Urban and Regional Research* Volume 28 Issue 4, pagg. 796-818
- Hirschman A.O. (1963), *Journeys Toward Progress*, New York: Twentieth Century Fund.
- Lanzalaco L. (1999), "Tra micro e macro. Il ruolo delle istituzioni intermedie negli ordini regolativi", in Arrighetti A., Serravalli G. (a cura di), *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Donzelli, Roma, 1999.
- Martinelli F. (a cura di) (2005), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*, Franco Angeli, Milano
- Miller S. M. e Upadhyay M. P. (2002), *Total factor productivity, human capital and outward orientation: differences by stage of development and geographic regions*, University of Connecticut, Working Paper 2002-33
- Munarriz D., Topaloglou L., Stefanini A., (a cura di), *"Re-assessment of Planning Instruments. New Approaches and Strategies towards Regional and Local Development"*, ISBN 978-960-98024-0-6
- Mundula L., Anagnostou A., "Methodology based on the development of Synthesized Indicators" (Chapter 6) in Munarriz D., Topaloglou L., Stefanini A., (edited by), *"Re-assessment of Planning Instruments. New Approaches and Strategies towards Regional and Local Development"*, ISBN 978-960-98024-0-6, pagg. 89-140
- Mutti A. (1998), *Capitale sociale e sviluppo*, Il Mulino, Bologna
- Panozzo F. (a cura di) (2005), *Pubblica Amministrazione e competitività territoriale*, Franco Angeli, Milano

- Perulli P. (2000), *La città delle reti*, Bollati Boringhieri, Torino
- Perulli P. (2004), *Piani strategici. Governare le città europee*, Franco Angeli, Milano
- Rizzi, Paolo & Alessandro Scaccheri (2006), *Promuovere il territorio. Guida al marketing territoriale e strategie di sviluppo locale*, Franco Angeli, Milano
- Rizziato E. (a cura di) (2007), *Sviluppo locale e leadership. Una proposta metodologica*, Ceris-Cnr, W.P. N° 8/2007
- Salzano E., (2003), *Le nuove leggi urbanistiche: l'opportunità per costruire nuove strategie territoriali e nuove relazioni tra istituzioni, cittadini e operatori economici*, in *Fondamenti di urbanistica*, Editori Laterza, Bari 2003 (V edizione)
- Spaziante A., Pugliese T. (2003), *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, (a cura di), Franco Angeli, Milano
- Stame N. (2000), *L'esperienza della valutazione*, Edizioni Seam, Milano
- Viaene J. M. e Zilcha I. (2002), *Human capital and cross-country comparison of inequality*, Tinbergen Institute discussion paper TI 2002-036/2.
- Bertalanffy Von L. (1968), *General System Theory*, Braziller, NY
- Maturana H., Varela F. (1985), *Autopoiesi e cognizione*, Marsilio, Venezia