

# PIANO STRATEGICO TERRITORIALE DI CAMPOBASSO

Nota di avvio

di Attilio Belli con Carla Castaldo e Ilaria Vitellio

<b>1. Caratteri della pianificazione strategica.....</b>	<b>2</b>
<b>2. Predisposizione del processo.....</b>	<b>10</b>
<b>3. Primi orientamenti interpretativi e costruzione della vision.....</b>	<b>20</b>

## 1. Caratteri dalla pianificazione strategica

### Premessa

Com'è noto, la pianificazione strategica nasce negli Stati Uniti agli inizi degli anni '80 quando gli effetti della crisi fiscale si propagano alle dimensioni economiche e sociali delle città. In questo contesto, l'adozione di attività derivanti dallo *strategic planning aziendale* muoveva dalla convinzione che l'assunzione di orientamenti e indicazioni di matrice manageriale avrebbe potuto contrastare la crisi e favorire un recupero di credibilità e di efficacia nelle politiche di sviluppo che, nel rapporto con la pianificazione territoriale, erano caratterizzate da una profonda crisi di legittimazione (dipendenti sia da ragioni storiche e dal debole statuto disciplinare, sia dalle sfide imposte dalle politiche neoliberaliste degli anni 80). Inoltre in uno Stato federale come quello americano, le città e le contee, finanziariamente separate dallo stato centrale (anche se da esso sostenute), sono maggiormente indotte a sostenere percorsi di crescita attraverso capacità di sviluppo autonome.

Conseguentemente molte città americane si sono mosse dotandosi di strategie "come se" fossero un'azienda privata, ricorrendo cioè a strumenti di gestione aziendale. Queste sperimentazioni hanno condotto (come nel caso di San Francisco) a impostare un tipo di piano verticistico e centralistico con la partecipazione di un numero ristretto di attori. E in generale i piani strategici americani si sono basati spesso sulla partecipazione di soli attori economici e finanziari, instaurando un "regime urbano" retto su una coalizione tra attori forti e pubbliche amministrazioni, selezionando fortemente i temi e i problemi<sup>1</sup>.

Successivamente i processi di pianificazione strategica hanno riscosso un certo successo anche nelle città europee, al di là delle differenze che riguardano l'autonomia fiscale e la diversa configurazione dei problemi delle città americane.

Lo *strategic planning* aziendale è apparso infatti anche in Europa una prospettiva fertile per la capacità (1) di trattare i deficit di efficacia dello sviluppo urbano e della pianificazione urbanistica e (2) di intercettare le sfide emergenti.

In particolare:

1. la capacità della pianificazione strategica di sostenere l'azienda a migliorare le sue performance, suggeriva di trattare i deficit di efficacia della pianificazione urbanistica rispondendo alle sfide poste dalla competizione allo sviluppo urbano, sulla base di :

a) criteri performativi e non conformativo-prescrittivi (basati cioè sulla rispondenza tra le disposizioni di un piano di ordine superiore con quelle di un piano di ordine inferiore e in riferimento a prescrizioni), come nella pianificazione urbanistica;

b) un'enfasi sull'azione ed attraverso l'azione, risolvendo in questo modo molte delle sue necessità di informazione e di conoscenza, diversamente dal modello tradizionale della pianificazione urbanistica basato su una preventiva conoscenza "completa" dei fenomeni e dei processi in atto;

c) processi riferiti alle posizioni e agli accordi fra gli attori, piuttosto che alla definizione degli obiettivi (come tipicamente nella pianificazione urbanistica);

---

<sup>1</sup> Si veda in particolare i testi: Curti F., Gibelli M.C. (1997) (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze ; e Perulli P. (2004), *Piani strategici*, Franco Angeli, Milano

d) processi orientati a produrre innovazione, a orientare verso il cambiamento (e non come nell'azienda a governare attività di routine), sulla base di "visioni di successo", cioè di rappresentazioni di come l'organizzazione diventerà quando le strategie saranno implementate; mentre la pianificazione urbanistica è invece una attività "di statuto" e rappresenta la modalità normale per il governo degli assetti territoriali.

2. Per rispondere alle sfide emergenti cui la pianificazione urbanistica non riusciva a far fronte la pianificazione strategica metteva in evidenza :

a) *la questione della competizione*: a fronte di esigui trasferimenti di risorse dai governi centrali verso le città e della conseguente necessità di mobilitare risorse aggiuntive, i governi locali devono attrezzare le città per intercettare capitali sempre più liberi di muoversi su scala globale, assumendo un profilo di specializzazione e una prospettiva competitiva. In questo, la dimensione performativa della PS introduce elementi di cultura manageriale nella gestione delle amministrazioni pubbliche e trasforma i compiti e le finalità della pianificazione urbanistica verso la diretta attivazione di dinamiche di sviluppo, innalzando i livelli di dotazione e di qualità delle infrastrutture, promuovendo il miglioramento delle condizioni ambientali per l'attrazione di nuove imprese;

b) *la questione della partnership*: la PS si muove sulla base della necessità di costruire l'accordo tra gli attori attorno ad azioni capaci di introdurre elementi di innovazione in una organizzazione; questa attenzione alla costruzione del consenso e a pratiche negoziali e concertative è diventata sempre più necessaria nelle città che dovevano selezionare interventi sui quali mobilitare attori pubblici e privati, in una logica di scambio e di azione congiunta;

c) *la questione della flessibilità*: la PS sembra contenere quei necessari elementi di flessibilità e di capacità di rispondere con sollecitudine al mutamento delle condizioni di contesto a differenza della rigidità del piano urbanistico tradizionale<sup>2</sup>.

Questi orientamenti vengono riformulati quando la pianificazione strategica viene assunta in Europa a base delle strategie di sviluppo delle città, mitigando il profilo aziendalistico dello strumento e rideclinandolo rispetto alle istanze di partecipazione sociale al processo di pianificazione.

Nella letteratura<sup>3</sup> si parla infatti di piani di "seconda generazione di matrice europea" caratterizzati da una forte partecipazione allargata degli attori sociali attraverso una costruzione consapevole di luoghi pubblici di ascolto e discussione che intercettano interessi economici, sociali e culturali, tecnici che compongono la città. (Barcellona, ad esempio promuove una larghissima partecipazione con 200 diversi soggetti/interessi coinvolti e una pluralità di intrecci tra dimensioni economiche, fisiche, sociali nei progetti).

Assumendo una caratterizzazione fortemente interazionista, i piani strategici europei ricontestualizzano gli obiettivi, li selezionano e li articolano maggiormente in un orizzonte di promozione sociale e di coesione territoriale, e individuano una "batteria" di progetti secondo un percorso ampiamente condiviso e trasparente.

Ci si orienta progressivamente verso la costruzione di una *vision* condivisa del futuro e verso il suo perseguimento attraverso *reti* di cooperazione: fra attori pubblici e attori privati, ma anche fra città diverse, unite dal perseguimento di possibili sinergie e complementarità.

---

<sup>2</sup> Si veda in particolare, Calvaresi C. (1997), "Provenienze e possibilità della pianificazione strategica", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 59

e Provincia di Milano, *Un progetto strategico per la regione urbana milanese*, Maggio 2005

<sup>3</sup> Si veda Curti F., Gibelli M.C. (1997) (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze; Spaziantè A., Pugliese T. (2003) (a cura di), *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, FrancoAngeli, Milano; Martinelli F. (a cura di) (2005), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*, Franco Angeli, Milano; Martinelli F. (a cura di) (2005); Borelli G. (2005) (a cura di), *La politica economica delle città europee. Esperienze di pianificazione strategica*, Franco Angeli, Milano

A partire dagli anni 90 la pianificazione strategica appare sempre più un percorso fertile soprattutto per rispondere alle sfide dello sviluppo internazionale in una dimensione di sviluppo sostenibile. Si tende cioè a ricercare non soltanto un'efficiente razionalizzazione delle infrastrutture interne e sostenere la competitività esterna della città, ma anche a conseguire la capacità di controllo nel lungo periodo dei *feedback* negativi derivanti dalla sua crescita fisica ed economica e dal suo metabolismo. Così la *vision* del piano si configura come l'esito di un processo pluralistico e partecipato: aperto cioè alla concertazione fra istituzioni ed enti pubblici e alla negoziazione con gli interessi e attento all'ascolto dei cittadini. Affrontando temi che riguardano non solo la competizione tra città, ma anche la qualità urbana, le politiche sociali e la sicurezza, la costruzione di abitabilità come condizione di attrattività. Si passa così dalla città come impresa alla città come "società locale strutturata

1998	<b>PIONIERI</b> <i>Torino, La Spezia, Varese</i>	in forme di azione collettiva <sup>4</sup> che valorizza le risorse sociali e la creatività diffusa.
2000	<b>INNOVATORI</b> <i>Firenze, Piacenza, Venezia, Pesaro, Trento</i>	Anche in Italia l'attenzione per la pianificazione strategica è associata alla ricerca di percorsi innovativi e specifici per ogni città. Vi contribuisce la
2002	<b>SPERIMENTATORI</b> <i>Cuneo, Gorizia, Perugia, Vercelli, Verona, Bolzano</i>	

percezione, culturale e politica, dei rischi che le trasformazioni globali e le trasformazioni strutturali che hanno investito le città italiane possono avere sul futuro del benessere dei cittadini; rischi che pongono in primo piano i temi della coesione sociale e della competitività territoriale. Il processo di pianificazione strategica offre alle città la possibilità di diventare attori sulla scena dei processi globali attraverso la costruzione condivisa di strategie di sviluppo, cercando di comporre nuove identità, di definire nuovi ruoli e nuove funzioni all'interno della divisione internazionale e territoriale del lavoro; di aumentare la competitività delle attività locali e la attrattività nei confronti di attività esterne mobili; di identificare nuovi obiettivi e nuovi standard di qualità urbana.

Le esperienze di pianificazione strategica promosse da grandi e medie città in Italia sono ormai molto numerose. Città come Torino, La Spezia e Varese sono ormai già al secondo piano strategico; città come Firenze, Venezia, insieme a Piacenza, Trento e Pesaro, ne hanno innovato le sperimentazioni; mentre altre città medie, per contaminazione, a partire dal 2002 hanno avviato anch'esse processi di pianificazione strategica in diverse forme. Queste esperienze si sono rivelate tanto fertili da indurre i Ministeri dell'Economia e delle Infrastrutture (MEF e MIT), a promuovere diffusamente nel sud Italia i piani strategici e a sostenere la nascita della Rete italiana delle città strategiche, dove si scambiano conoscenze e buone pratiche, ci si interroga sui principali nodi organizzativi e politici ancora non risolti e ci si connette alle iniziative di maggior rilievo realizzate a livello europeo.

### ***La pianificazione strategica come campo sperimentale in evoluzione***

I processi di pianificazione strategica, avviati in Europa e in Italia, pur essendo giunti ad un certo stadio di maturazione non si presentano come un corpus unitario di concetti e

<sup>4</sup> Perulli P. (2004), *Piani strategici*, Franco Angeli, Milano

procedure, ma piuttosto come un campo di esperimenti in continua evoluzione. Al di là delle differenze che caratterizzano le diverse esperienze, dei motivi che spingono le città ad avviare i processi (per risolvere problemi specifici, come reagire al declino o per trovare un percorso innovativi e condivisi nella formazione delle decisioni che incidono in modo significativo sul territorio locale), la pianificazione strategica è andata configurandosi come:

- costruzione collettiva di una visione condivisa del futuro di un dato territorio, attraverso processi di partecipazione, discussione, ascolto;
- patto fra amministratori, attori, cittadini e partner diversi per realizzare tale visione attraverso una strategia e una serie conseguente di progetti, variamente interconnessi, giustificati, valutati e condivisi, che vedono il coordinamento delle assunzioni di responsabilità dei differenti attori nella loro realizzazione.

Si tratta dunque di un metodo e un processo di pianificazione che:

- privilegia le analisi prospettiche e di scenario;
- riconduce la complessità e la specificità locale ad un unico disegno strategico;
- opera in una dimensione apertamente pragmatica, consapevole di agire in un contesto di razionalità limitata, e assume di conseguenza un comportamento dinamico e flessibile nei confronti della definizione degli obiettivi e delle azioni;
- si affida a processi di apprendimento e di revisione iterativi;
- promuove la consultazione e la partecipazione allargata degli interessi e della società civile;
- valuta i progetti sulla base della loro coerenza con la strategia generale e di principi di compatibilità urbanistica e di sostenibilità;
- attribuisce rilevanza strategica alle fasi attuative del piano;
- affida ai documenti di piano una funzione eminentemente persuasiva, comunicativa e promozionale.

In generale possiamo dire che i piani di ultima generazione si caratterizzano per:

- la *reticolarità*, costruendo il network di attori attraverso la sistematiche cooperazioni interorganizzative e interistituzionali;
- l'*integrazione* tra politiche e settori differenti lungo un percorso condiviso di sviluppo;
- la *sussidiarietà*, promuovendo la responsabilizzazione nell'ideazione, la gestione e l'implementazione dei soggetti più vicini alle realtà su cui si intende intervenire;
- la *performatività* nella capacità di prestrutturare un campo di azioni e produrre innovazioni non solo di processo, come forme di governance e innovazioni organizzative nelle pubbliche amministrazioni, ma anche di prodotto, come le agenzie territoriali di sviluppo o nuove configurazioni sociali ed economiche della città.

### ***Il piano strategico come catena di patti***

Il piano strategico non è un piano *per la* città, realizzato dalla amministrazione locale, ma è un piano *della* città, realizzato attraverso un processo di ampia partecipazione della società civile.

Si configura, infatti, come un processo di costruzione di una molteplice *catena di patti*:

- *tra cittadini e città*, intensificando quei percorsi di orgoglio municipale, emersi con l'elezione diretta del sindaco, sostenendo i comportamenti più generosi, meno opportunistici, più durevoli;

- *tra cittadini e amministrazione*, per determinare un grande processo di apprendimento collettivo, guardando dentro l'immaginazione progettuale collettiva diffusa e spesso ignorata, ben oltre il coinvolgimento puramente simbolico dei cittadini;

- tra *amministrazione e la macchina municipale* in tutti i suoi servizi, battendo la settorializzazione degli interventi, aumentando l'integrazione delle azioni e assicurando il pieno sostegno di tutti gli uffici;
- tra le *diverse amministrazioni*, tra il comune capoluogo e tutte le istituzioni da coinvolgere nelle politiche a dimensione variabile, con l'amministrazione provinciale e quella regionale, e con le diverse amministrazioni dello stato, per conferire al piano strategico l'innescò della indispensabile collaborazione costruttiva<sup>5</sup>.

Come catena di patti la pianificazione strategica aiuta a sviluppare elementi di capitale sociale:

- favorendo l'interazione e la partecipazione dei cittadini,
- promuovendo la sinergia e la cooperazione ex-ante fra i diversi attori nel disegno e nella realizzazione di progetti territoriali
- incoraggiando la costituzione di accordi;
- accrescendo l'amicizia e la fiducia reciproca attraverso la messa al lavoro di una idea di politica come costruzione condivisa di una visione.

La politica come visione non è previsione e anticipazione di un futuro "chiuso", ma di un futuro creato attraverso l'azione e l'interazione<sup>6</sup>. La tensione verso il futuro, verso la costruzione condivisa di una visione può realizzare nuove forme di auto-organizzazione e di *community governance* che vedono la città intera, la cittadinanza e non più la sola amministrazione locale, al centro dei processi di decisione e di trasformazione territoriale.

Il piano strategico quindi va considerato non come un documento, ma come un processo volontario che mobilita una pluralità di soggetti nella costruzione di una visione condivisa, definita a partire dalle espressioni degli attori locali, che proietta la città in un futuro possibile. La complessità e la originalità del piano strategico sta nell'essere un processo dinamico e flessibile che coinvolge amministratori, cittadini, partner e attori diversi per costruire una nuova visione della città e del suo futuro, identificare percorsi e progetti coerenti cui dare priorità di realizzazione e sui quali far convergere le risorse, le competenze e l'impegno di tutti per la loro realizzazione.

La partecipazione a questo processo è aperta alla varietà dei componenti della società civile: i cittadini singoli e in gruppo, i sindacati, le associazioni di categoria, le associazioni culturali, ambientali, di volontariato, di promozione sociale, le università, le scuole, le fondazioni, gli enti, le aziende, le imprese, le banche, ecc. Ogni partecipante concorre con diverse risorse (conoscitive, economiche, burocratiche e politiche) al fine di contribuire alla costruzione del processo rendendolo al contempo sensibile alle diverse prospettive, efficace nella trattazione dei problemi ed efficiente nell'attuazione delle iniziative.

Il piano strategico non è dunque un piano dell'amministrazione, ma un *luogo* (e un processo) di dialogo e confronto, di incontro delle molteplici espressioni dei variegati soggetti della città, di contagio di idee, dove lavorare insieme, pensare al proprio futuro, far convergere interessi, condividere le priorità, intrecciare risorse, misurare le capacità di progettazione, impegnarsi e responsabilizzarsi per le realizzazioni.

---

<sup>5</sup> Piano strategico di Napoli, *Documento di base per la discussione*, 2006

<sup>6</sup> Perulli P. (2004), *Piani strategici*, Franco Angeli, Milano

### ***Il ruolo dei processi di PS nella riorganizzazione del governo urbano***

Da molte esperienze di pianificazione strategica è emerso come fra gli esiti innovativi vi è il rinnovamento dei modi di governo urbano. I processi di pianificazione strategica, infatti, nel loro evolversi, mettono al lavoro conoscenze, competenze, capacità e risorse che intercettano diverse tipologie di attori (in orizzontale, tra pubblico e privato) e a più livelli (in verticale, da quello europeo fino alla più piccola dimensione locale), innescando nuove forme di azione (coordinamento, negoziazione, cooperazione, concertazione, ecc.), rinnovando relazioni e dinamiche di governo urbano. Per questo, alla pianificazione strategica viene spesso attribuita la capacità di ridefinire il sistema della *governance* locale.

Nei processi di pianificazione strategica le istituzioni pubbliche sono infatti chiamate a svolgere una innovata forma di governo che, adottando nuove logiche di azione, ne reinterpretano il ruolo verso quello di timoniere (*steering*) e coordinatore di processi in grado di legare diverse risorse e attori.

Si tratta di mettere al lavoro una capacità istituzionale allargata mediante la disponibilità di:

- un capitale politico - inteso sia come forte leadership locale, che come capacità di “rendere conto” dell’operato (*accountability*) nei confronti della città - necessario per l’animazione dell’intero processo<sup>7</sup>;
- un capitale culturale e civile commisurato alla disponibilità degli attori urbani a interagire in modo trasparente insieme a una capacità di diagnosi e di immaginazione;
- un capitale organizzativo pubblico orientato non più solo all’efficienza della realizzazione dei diversi progetti dell’amministrazione locale, ma alla facilitazione del consenso e della decisione collettiva.

Governare il funzionamento complessivo e assicurare il raggiungimento dei risultati d’insieme dei processi di pianificazione strategica, richiede alle amministrazioni un impegno significativo, migliorando i processi decisionali, articolando competenze e responsabilità. Per fare ciò, i processi di pianificazione possono lavorare trasversalmente su più livelli coinvolgendo le strutture amministrative e promuovendo leadership politiche, con esiti positivi sia sul modo di lavorare all’interno sia nel modo di porsi all’esterno.

All’interno del processo di pianificazione strategica il Comune gioca fondamentalmente due ruoli. Da un lato, è un attore del sistema locale e, dunque, deve posizionarsi all’interno della strategia complessiva. Infatti nel più ampio sistema territoriale, il Comune di Campobasso, pur non controllando tutte le leve necessarie per promuovere uno sviluppo locale dal basso, può giocare un ruolo di volano dello sviluppo. In questo, come attore tra gli altri dovrà favorire un doppio coordinamento tra gli altri molti attori a diversi livelli. Un coordinamento orizzontale verso gli altri comuni interessati dal piano strategico ed agenzie specializzate, ma anche verso attori di scala interlocale (per esempio, tra amministratori comunali che governano territori che attingono alle stesse risorse ambientali, quali bacini idrografici, aree protette, ecc.) e un coordinamento verticale, cioè verso le altre autorità che a diverse scale esercitano i loro poteri, come Unione Europea, Stato, regioni (soprattutto per quel che concerne il QSN e il QSR).

Inoltre come attore fra gli altri, il Comune dovrà progressivamente adeguare la sua strategia interna alla strategia complessiva del sistema, anche attraverso graduali innovazioni degli

---

<sup>7</sup> Accrescere il livello di *accountability* delle amministrazioni pubbliche, nei suoi organi politici e amministrativi, è anche una delle priorità indicate nel volume *Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche*, elaborato nell’ambito del programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica, ESI, 2002.

strumenti a disposizione, come ad esempio i programmi pluriennali, il PEG, le scelte di bilancio, presidiando alcuni nodi critici (quali ad esempio alcuni servizi pubblici) e rispetto a questi selezionare e rifocalizzare le scelte.

Da un altro lato, il Comune di Campobasso è il regista, l'animatore e facilitatore dell'intero processo, è quello che ha assunto l'iniziativa e la stimola - favorendo la collaborazione tra gli attori –, che mobilita gli attori e promuove la partecipazione, fornendo la struttura di supporto perché questo processo venga effettivamente svolto.

Come regista investe le sue strutture politiche e amministrative, trovando nella pianificazione strategica un luogo dove favorire il coordinamento tra assessori, dirigenti e funzionari, promuovere riforme capaci di modificare prassi organizzative, modelli gestionali, processi decisionali.

### *Macchina amministrativa*

Come regista e animatore, il Comune deve stimolare il processo, mobilitare gli attori e promuoverne la collaborazione. Ciò deve interessare direttamente la macchina amministrativa, con le sue logiche, attivando e abilitando le diverse competenze (anche attraverso nuovi percorsi formativi); motivando e responsabilizzando gli attori, chiamandoli a rispondere direttamente dei risultati delle iniziative e non solo in relazione al rispetto formale delle regole e procedure. Si tratta, in generale, di:

- sviluppare nuove professionalità in coerenza ai nuovi bisogni (es. mediatore, esperti di tecnologie dell'informazione, ecc.);
- modificare le competenze richieste, come la capacità di accrescere e densificare reti di relazioni e di condividere conoscenze;
- stimolare l'adozione di logiche sistemiche e integrate, anche al fine di rendere sostenibili nuove politiche e gestire operativamente l'attuazione degli interventi.

Nei processi di pianificazione strategica, come in molti altri casi di problemi complessi e diversificati e che richiedono sforzi di cooperazione e interazione tra gli attori e l'adozione di nuovi modelli di relazione, un ruolo fondamentale è assunto dagli uffici appositamente istituiti per il piano, che si presentano come palestre per l'innovazione della macchina amministrativa. Mentre per la costituzione dell'ufficio di piano si rimanda al testo allegato "Predisposizione e avvio del processo. L'agenda delle cose da fare", si può già da ora sottolineare che per i componenti di questi uffici si possono prevedere percorsi formativi che valorizzino il capitale umano esistente, a sostegno di una più efficace gestione delle azioni e dei progetti del piano strategico.

In particolare l'esigenza, espressa dal sindaco, di rinnovare la macchina amministrativa, può essere riguardata in una più ampia strategia che punti sulla valorizzazione del capitale umano, promuovendo percorsi formativi rivolti al personale del Comune in grado di supportare i processi di trasformazione dell'organizzazione, stimolare e sviluppare la capacità di elaborazione e di adattamento ai processi innovativi o in situazioni di cambiamento, incentivare l'adozione di modelli di competenza flessibili ed integrati.

Questa iniziativa di formazione può riguardare una delle azioni di una più ampia strategia che ponendo al centro le conoscenze, le competenze e le capacità diffuse sul territorio, sia in grado di mettere in rete le risorse esistenti e costruisca una filiera della formazione-lavoro. Ad esempio, fra le azioni che possono essere intraprese può rientrare la promozione di accordi con le università volti a individuare percorsi formativi post laurea che intercettino domanda e offerta di professionalità qualificate e localmente valorizzabili a supporto del processo di piano e della redazione di rapporti preliminari. In questo caso si potrebbero

trovare forme di convenzionamento che rendano disponibili le competenze di studenti o neolaureati per approfondimenti settoriali richiesti nella redazione dei documenti.

### *Leadership politiche e organi di governo*

Nei processi di pianificazione strategica un ruolo fondamentale è assunto dalla leadership politica che ha sia il compito di attivare i processi sia quello “mantenere” i partenariati in vita. Per avviare e portare a buon fine i processi di pianificazione strategica è richiesta una forte leadership da parte dei rappresentanti istituzionali locali, capace di promuovere il riconoscimento di attori e conflitti, di esaltare la trasparenza dei processi, di attivare il dialogo con altre amministrazioni, di dare voce a interessi non organizzati e più deboli.

Molti piani individuano attorno a questa leadership la costruzione di vere e proprie cabine di regia, composte da specifici assessori che promuovono e sollecitano i processi di piano. Spesso queste regie, insieme al coordinamento del piano strategico, valutano la compatibilità dei progetti sulla base della loro coerenza con la strategia generale e con i principi di compatibilità urbanistica e di sostenibilità.

Nella riorganizzazione complessiva del governo urbano si potrebbe pensare alla riformulazione delle deleghe degli assessorati in base alle diverse missioni che il piano strategico persegue. La riorganizzazione degli assessorati può essere vista infatti come uno degli esiti del processo e contemporaneamente come un effetto di governo.

Altro aspetto di particolare importanza è il ruolo che in tale processo assume il Consiglio comunale, quello del comune di Campobasso così come quelli degli altri comuni coinvolti nel processo di pianificazione strategica. Essi sono chiamati a discutere il primo documento del piano strategico che si presenta non come un atto formale ma politico e dunque di presa a carico dei problemi della città e delle relative volontà di trattamento di questi. Così facendo, i processi di pianificazione strategica non violano le legittimità esistenti, ma affidano a procedimenti diversi alcune questioni importanti.

## 2. Predisposizione del processo

### Le fasi

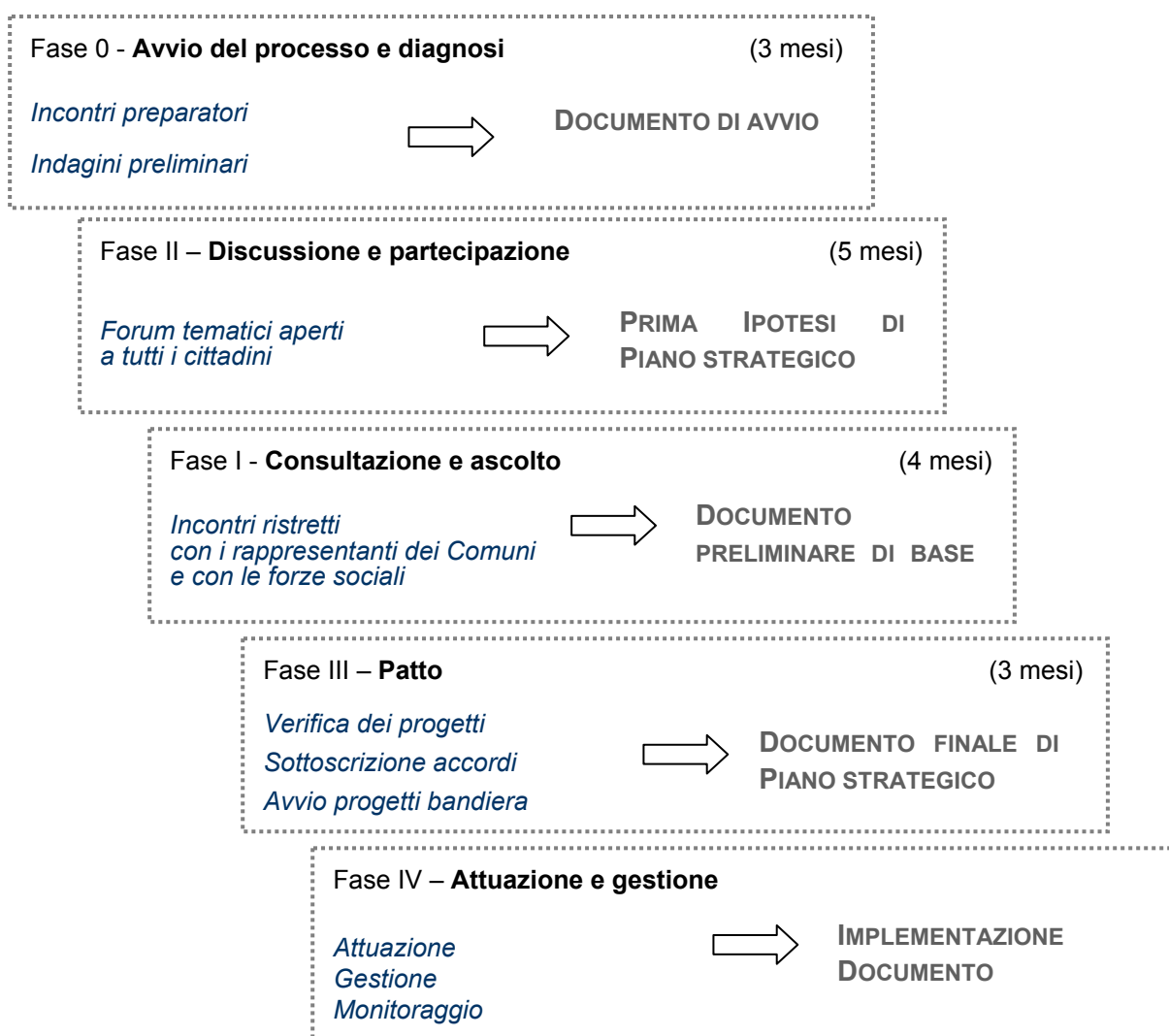
In rapporto ai “caratteri della pianificazione strategica” precedentemente introdotti, vengono di seguito proposte le fasi principali del processo e indicate le modalità per la loro predisposizione.

E' evidente che il processo di costruzione dei piani strategici, in quanto campo variegato di sperimentazione, non costituisce un percorso standardizzato, ma piuttosto un percorso da focalizzare e calibrare in rapporto ai contesti e alle situazioni specifiche.

E' opportuno comunque discutere la sua predisposizione a partire da un'ipotesi che tenga conto dell'esperienza che si va accumulando.

Generalmente le fasi si dividono in: avvio del processo (fase 0), costruzione del piano (fasi I, II e III) e attuazione, monitoraggio e valutazione (fase IV).

E' da sottolineare che le fasi, a parte quella iniziale, non sempre sono da intendersi in sequenza, presentandosi talvolta come ricorsive e iterative, e, secondo una razionalità dialogica piuttosto che assertiva, possono tornare indietro ed essere riviste. Il percorso e i connessi documenti sono sottoposti continuamente a riscrittura, per adattamenti e cambiamenti di rotta che possono rendersi necessari.



### Fase 0. Avvio del processo e diagnosi (giugno 06 – settembre/ottobre 2006)

Si svolge all'interno dell'Amministrazione e serve a precisare l'articolazione delle fasi da sviluppare, l'organizzazione delle strutture operative, le risorse necessarie, il raccordo necessario con i diversi Assessorati e la promozione di partenariati.

#### AGENDA

La leadership politica insieme al coordinamento del piano dovrà presentare l'iniziativa:

- agli assessori e ai dirigenti coinvolti in modo da ricercare sinergie interne all'amministrazione
- ai rappresentanti degli altri comuni della Conferenza unitaria permanente, al gruppo promotore (Camera di commercio, Patto territoriale, Provincia e Università) e agli altri attori della società locale.

L'ufficio di piano una volta organizzato dovrà:

- redigere una mappa della progettualità in atto,
- svolgere interviste con attori privilegiati
- eventualmente predisporre e somministrare questionari a varie categorie di soggetti.

Il gruppo dei consulenti esterni dell'ufficio, in relazione alle diverse competenze, dovranno:

- elaborare rapporti tematici che contengano interpretazioni specialistiche sui problemi e le opportunità presenti sul territorio.
- predisporre apposito piano di comunicazione.

#### ELABORATI

redazione da parte del coordinamento e degli esperti di un *documento di avvio* contenente:

- una prima valutazione complessiva della collocazione di Campobasso nel sistema regionale, nell'orizzonte delle relazioni nazionali e internazionali;
- i rapporti tematici redatti dai consulenti con individuazione dei problemi e potenzialità,
- mappa dei progetti/attori in atto,
- resoconto interviste con attori privilegiati (assessori, presidenti associazioni di categoria, sindacati, ecc),
- individuazione dei temi rilevanti su cui aprire la fase di consultazione e ascolto.

### Fase I. Consultazione e ascolto (settembre 06 – dicembre 06/gennaio 07)

Una volta individuati alcuni *temi rilevanti*, ritenuti cruciali attraverso i rapporti tematici, si potrà aprire una fase di consultazione e ascolto, da condurre con seminari di presentazione dell'iniziativa e primi dibattiti ristretti con alcuni attori selezionati. A questi incontri di carattere ristretto, che serviranno a perfezionare i temi e i problemi del piano strategico, dovranno partecipare i rappresentanti dei comuni coinvolti, gli altri enti istituzionali e le maggiori forze sociali presenti insieme agli attori rilevanti individuati attraverso la schedatura della progettualità in atto.

In tale fase è necessario avviare un processo più ampio di interazione attraverso l'apertura di un forum sul sito web e la creazione di un infopoint sull'iniziativa, situato presso l'Ufficio di Piano Strategico.

## AGENDA

- avvio di forme di comunicazione e pubblicizzazione
- seminario di presentazione dell'iniziativa aperto alla città
- dibattiti ristretti rispetto ai temi

## ELABORATI

Gli atti dei seminari e dei dibattiti, i primi risultati degli incontri ristretti, insieme alle documentazioni specialistiche, i rapporti di interviste e questionari (documento di avvio) e gli eventuali suggerimenti pervenuti attraverso il forum in rete o l'attività dell'infopoint, costituiranno il materiale di riferimento sulla base del quale il Comitato di Coordinamento potrà predisporre il *Documento preliminare di base per la discussione* contenente la visione di partenza del contesto di pianificazione, gli scenari e una prima indicazione dei *temi strategici*.

### Fase II. Discussione e partecipazione (dicembre 06 – aprile/maggio 07 )

Questa fase mira a verificare il consenso intorno al *Documento preliminare di base per la discussione* per poi costruire, a partire da esso, una *Prima versione del piano strategico* attraverso una attività di partecipazione con varie categorie di soggetti.

Questa fase, introdotta dalla diffusione del *Documento preliminare di base per la discussione* anche attraverso la rete informatica, sarà sviluppata con tecniche di vario tipo (focus group, consultazioni informali, tavoli di indirizzo ecc) sui temi individuati.

Andranno definite le linee strategiche o arene degli interventi individuati e la discussione all'interno di un forum organizzato in sessioni tematiche strategiche, aperte al pubblico ed orientate sulla base di documenti preparatori, esito delle fasi precedenti di consultazione e ascolto. In questa fase, dunque, la partecipazione sarà organizzata non in relazione alle categorie dei soggetti, ma in funzione delle strategie tematiche procedendo per "inclusività incrementale" allargando sempre più la rete attraverso attività di comunicazione.

I forum allargati sono tesi a focalizzare le questioni principali (articolazione dei problemi sociali e urbanistici, la difficoltà ad attrarre risorse, la difficoltà della cooperazione per l'elevata frammentazione degli attori, la fiducia nelle istituzioni, la crisi ambientale endemica) e a precisare percorsi da intraprendere (rafforzando le buone pratiche sociali; il decisivo ruolo della cultura e della comunicazione pubblica; la definizione di una matrice di progetti urbani, la costruzione di *immagini di cambiamento territoriale*, il posizionamento della rete italiana ed europea, il ruolo delle risorse umane,...). L'obiettivo è quello di perfezionare linee strategiche con le relative azioni da intraprendere. Fondamentale sarà individuare alcuni *progetti bandiera*, di carattere integrato, che dovranno agire da detonatori e catalizzatori di processi autosostenuti. Si tratta di progetti ad alto valore sia simbolico che economico-territoriale, maturi in senso tecnico, istituzionale e finanziario, da lanciare al più presto, che potranno agire da catalizzatori e moltiplicatori di iniziative complementari.

I forum tematici saranno coordinati dai responsabili delle aree tematiche e facenti parte dell'ufficio di piano. Ogni linea strategica così come ogni progetto avrà un responsabile partecipante al forum e scelto tra la società locale.

I coordinatori dei forum tematici parteciperanno a riunioni programmate con il comitato di coordinamento e se opportuno si riuniranno in forum trasversali a partecipazione libera.

## AGENDA

- massima pubblicizzazione dell'iniziativa attraverso più forme di comunicazione e informazione;

- forum tematici allargati;
- riunioni programmate con il coordinamento;
- eventuali forum trasversali.

#### ELABORATI

In base ai lavori (e ai verbali) dei forum sarà possibile perfezionare la Prima versione del piano per poi giungere alla definitiva ipotesi di Piano Strategico con immagini, strategie, obiettivi e azioni condivise.

Definita l' *Ipotesi di Piano Strategico* con strategie tematiche e azioni, sarà necessario che il documento condiviso sia fatto proprio dall'amministrazione.

#### Fase III Patto (aprile 07 – giugno/luglio 07)

In questa fase vengono definiti gli impegni per la implementazione della *Ipotesi di piano strategico* che ciascun attore assume per il successo dell'iniziativa. Attraverso il dibattito, la sottoscrizione degli impegni e la adozione della Giunta sarà possibile pervenire al *Documento finale del piano strategico* che verrà presentato in una conferenza stampa e in un successivo convegno. Il Piano Strategico e la documentazione verrà pubblicata nel sito web.

#### AGENDA

- verifica di congruenza e compatibilità dei progetti
- definizione di impegni e responsabilità
- sottoscrizione di accordi
- avvio progetti bandiera
- definizione e programmazione progetti

#### ELABORATI

Documento definitivo di Piano strategico

#### Fase IV Di attuazione e gestione

L'ufficio per il PS offre il necessario sostegno operativo e organizzativo per il processo di piano ed effettua il controllo e il monitoraggio dell'attuazione del Piano e redige rapporti semestrali sullo stato di attuazione del Piano.

#### *Ufficio di piano*

L'ufficio di piano costituisce uno dei motori del processo e si presenta come luogo operativo che aiuta le decisioni, supporta il coordinamento tra le politiche, cercando di verificarne gli effetti, ma soprattutto si propone come cerniera della messa in rete degli attori e come filtro dove svolgere attività di comunicazione e informazione.

L'ufficio, in particolare, deve:

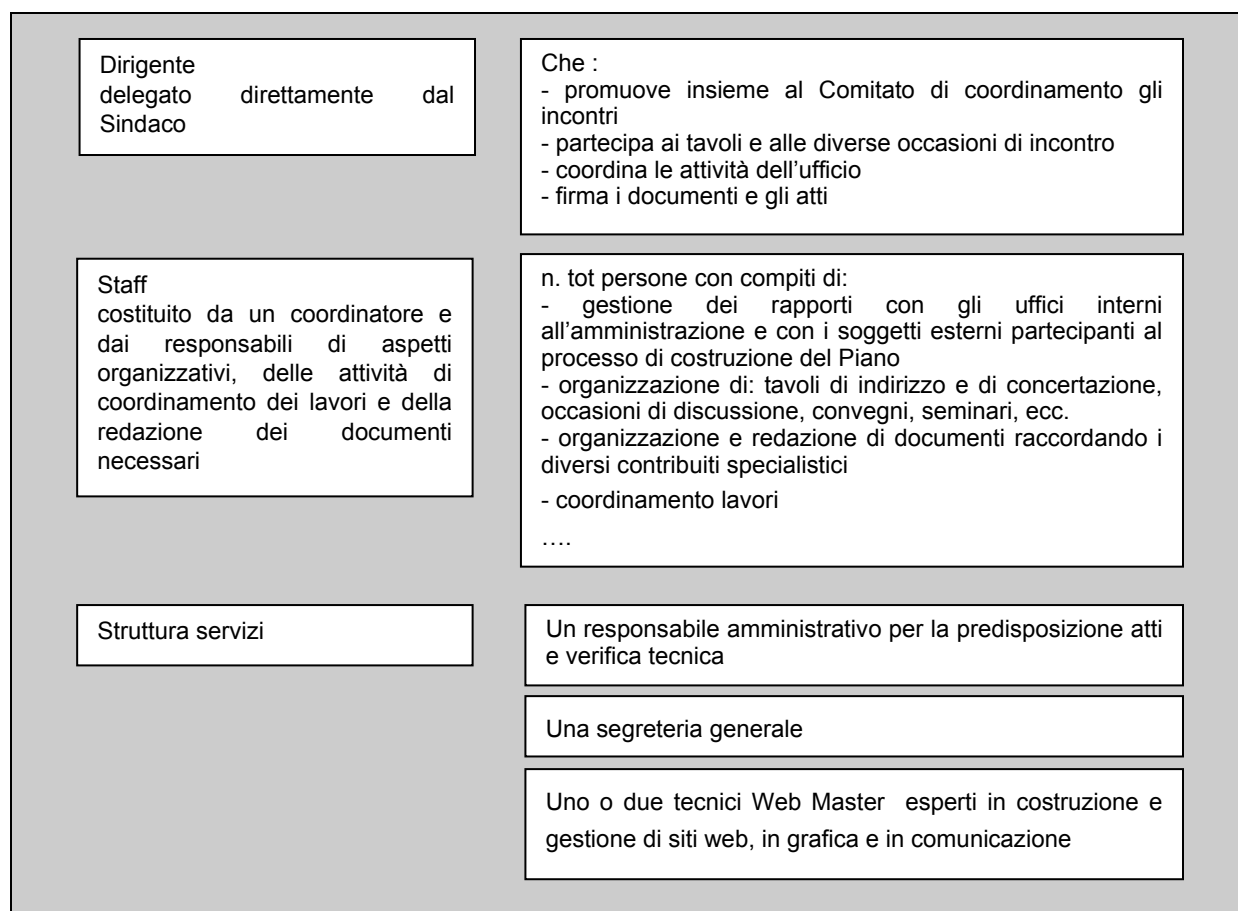
- farsi garante dell'intero processo e sovrintendere i lavori,
- essere di riferimento per i soggetti che partecipano al processo di costruzione del Piano strategico,
- coordinare i lavori di tutti i soggetti che a vario titolo sono coinvolti nel processo,

- dialogare con tutti gli uffici interni all'Amministrazione al fine di accompagnare e "indirizzare" gli atti amministrativi necessari,
- dialogare e lavorare con i soggetti esterni all'Amministrazione al fine di trovare soluzioni concordate alle problematiche evidenziate,
- predisporre le azioni necessarie alla soluzione degli aspetti organizzativi, di marketing e di comunicazione relativi alle occasioni di discussione, consultazione, concertazione.

Per questo è necessario che le persone che partecipano all'ufficio, e soprattutto quelle della struttura amministrativa, siano non solo competenti, ma soprattutto motivate e abbiano consapevolezza della centralità del loro ruolo. Occorre evidenziare la rilevanza della loro missione, al fine di coglierne i valori e ricostruirne il senso del lavoro e di appartenenza.

In breve e come per tutti gli attori che partecipano ai processi di pianificazione strategica (siano pubblici, privati, o altro) si tratta di attivare un processo consapevole di condivisione delle conoscenze possedute dai diversi componenti, ognuno dei quali ha una parte di competenza e capacità e decide di metterla in comune con altri per ottenere un risultato collettivo superiore.

#### *Struttura dell'ufficio di piano.*



L'ufficio dovrebbe essere supportato durante tutto il periodo (e oltre) da "consulenti di processo"<sup>8</sup>, ovvero da almeno due figure stabili esperte in alcune materie ritenute cruciali per l'efficacia e l'efficienza del processo. Ad esempio:

- consulente esperto in comunicazione, in grado di suggerire le tecniche più adatte, di controllare e coordinare le fasi editoriali,...
- consulente esperto in processi organizzativi, in grado di accompagnare il processo, di suggerire le tecniche più adatte di partecipazione in relazioni ai problemi (tavoli, focus group, consultazioni...), ...

a questi si possono aggiungere:

- consulente esperto in valutazione delle politiche;
- consulente esperto nella gestione risorse economiche (fondi europei, regionali,...)

### *Componenti dell'ufficio e ruoli*

La scelta dei componenti dell'ufficio si sostanzia nella scelta dello staff che deve essere tesa a utilizzare il processo di pianificazione strategica come metodo e come strumento organizzativo, ovvero come si è detto come momento formativo e performativo di una nuova struttura amministrativa in grado di gestire nel tempo le diverse fasi il processo (soprattutto per la gestione operativa del piano). In questo senso si deve pensare all'ufficio sia come braccio operativo di quella "molteplice catena di patti" (fra cui importantissimo dell'*amministrazione con la macchina municipale*) che come motore del processo di pianificazione strategica.

La scelta, così, deve essere indirizzata non solo alla gestione delle fasi di ascolto, consultazione e partecipazione, e di quella successive in cui monitorare e aggiornare l'implementazione di strategie e azioni, ma soprattutto in funzione alla capacità dei componenti di mantenere viva la rete di relazioni tra gli attori, stimolando e rinnovando gli intrecci, di tenere la rete salda ma non chiusa, di "sentirsi" partecipanti attivi di un processo ampio e responsabili nella sua gestione.

La componente motivazionale nella scelta di tutti partecipanti gioca un ruolo fondamentale nella possibilità che l'ufficio di piano ha di porsi come "istituzione" in grado di catalizzare, mediare e veicolare la pluralità di pratiche progettuali mettendole a sistema.

Tra le diverse configurazioni dello staff, quella che prevede una struttura mista tra personale interno ed esterno alla pubblica amministrazione sembra la più appropriata. Tale personale dovrebbe anche coordinare i forum ed eventualmente alcune linee strategiche.

### *Attività dell'ufficio di piano.*

Rispetto alle diverse fasi precedentemente delineate, si individuano le funzioni che l'ufficio di piano dovrà svolgere.

Fase 0 Avvio del processo e diagnostica:

- attività di raccordo tra servizi della pubblica amministrazione;
- attività di raccordo tra i diversi contributi specialistici;
- analisi delle attività e dei progetti avviati dall'amministrazione;

---

<sup>8</sup> Diversi dai consulenti ad hoc che preparano i contributi specialistici sui temi individuati nella relazione.

- analisi sugli attori coinvolti e coinvolgibili;
- predisposizione di documenti preliminari per l'avvio dei forum con individuazione dei temi principali;
- individuazione degli attori per i forum tematici;
- Individuazione del complesso delle attività di partecipazione e animazione.

Fase I e II Consultazione, ascolto e partecipazione:

- attività di coordinamento e di organizzazione degli incontri (convegni, seminari, tavoli, forum tematici, eventi...);
- redazione di documenti preparatori agli incontri e dei verbali delle riunioni;
- verifica di compatibilità (anche tecnica e amministrativa) e di messa a sistema dei temi e delle proposte;
- redazione di prima formulazione di documento strategico .

Fase III Patto:

- redazione dei documenti definitivi;
- redazione documenti formali di impegno;
- organizzazione del complesso delle attività,
- accompagnamento progetti.

### ***Fase 0. Avvio del processo e diagnosi***

#### *Mappatura della progettualità in atto*

Al fine di individuare e comunicare un quadro organico di sviluppo del territorio, aumentandone la capacità di ottimizzare le risorse esistenti, sviluppare sinergie e definire nuovi scenari possibili, è opportuno analizzare le attività, le azioni, gli attori e le fonti di finanziamento già impiegate sul territorio. Una particolare attenzione dovrà essere data alla presenza nell'area vasta di Campobasso di progetti multi-attori già attivati, quali le varie reti di partenariato per l'attuazione di singole misure dei Programmi operativi regionali (Por), i Progetti integrati settoriali e territoriali (Pit), o i Programmi urbani complessi (Prusst, Pru, Priu, contratti di quartiere, Piau,...) evidenziando il coinvolgimento di ciascuna amministrazione rispetto ai principali programmi e progetti realizzati o in corso, gli attori coinvolti e le risorse impegnate.

Una volta selezionati i progetti si possono schedare in modo tale da fornirne un uso immediato e indicazioni operative per il PS.

La schedatura dei progetti (obiettivi, contenuti, attori, Finanziamenti, tempi,...) è finalizzata a individuare la progettualità esistente sul territorio.

#### SCHEDA TIPO

Area – Tema	
Nome	
Tipo	Pianificazione/programmazione/progetto/iniziativa
Obiettivi e contenuti	

Localizzazione	Centro, periferia, quartiere
Periodo	Da... a
Stato di avanzamento e eventuali tempi	
Istituzioni coinvolte	Esplicitare Livello – Tipologia- Ruolo (Comune di Campobasso-assessorati- promotore/ Provincia-ass./Regione-ass./ UE...
Dipartimenti e servizi PA coinvolti	
Altri attori	Esplicitare Livello – tipologia - ruolo (Cittadini- Locale, Associazioni di categoria - provinciale, sindacati-nazionale, (esplicitare quali)
Finanziamenti	da specificare per provenienza
Atti istituzionali	Delibere, accordi di programma, intese istituzionali (Rif. amministrativi)
Interazioni altri progetti	Esplicitare quali progetti
Descrizione Interdipendenze altri progetti	Analisi per progetti
Rilevanza del progetto	Valutare il prog. rispetto ai temi del PS

Logicamente le schede potrebbero dare riferimento le une alle altre con collegamenti ipertestuali. Collegando infatti progetti con le carte planimetriche della città, i progetti tra loro e gli attori tra loro si potrebbe facilmente restituire la mappa della progettualità in atto e il sistema di *governance* operante.

Questa schedatura infatti permette di:

- individuare la mappa dei progetti e quella degli attori attivi e dunque la interconnessione tra progetti e la rete di *governance* multilivello (orizzontale e verticale);
- la rilevanza nei progetti e per il PS valutandone sia la interconnessione tra le possibili aree di *policy* che individuerà il piano che il possibile intreccio con le aree strategiche.

Questa mappa di progetti/attori, una volta collegata alla cartografia del territorio, può facilmente essere trasformata in Sistema informativo territoriale, da implementare mediante i diversi progetti del piano strategico. In particolare il SIT, una volta messo sulla rete internet, può diventare sia strumento in grado di comunicare le opportunità che il piano strategico apre alla progettualità locale, sia strumento trasparente delle attività del piano.

#### *Intervista ad assessori*

Questi incontri sono finalizzati da un lato a leggere le diverse strategie messe in campo dai vari assessori anni e a individuare progetti strategici esistenti. Si dovrebbe impostare una sorta di intervista che contenga almeno queste domande:

- a. Quali sono state le strategie perseguite in questi anni e come sono state scelte?
- b. Quali i temi più conflittuali, quali quelli meno (su dove c'è stato accordo e con chi)? Quali i problemi?

- c. Quali sono i progetti che lei ritiene strategici all'interno della politica avviata dalla sua amministrazione? E con quali attori?
- d. E in genere quali attori sono rilevanti?
- e. Cosa ritiene oggi un tema-problema rilevante? Su cosa bisogna puntare?...

*Rapporti dei consulenti.*

La fase di diagnostica si avvale anche della redazione di alcuni rapporti su temi ritenuti cruciali per lo sviluppo dei territori. su stato di fatto, potenzialità problemi.

n.	Argomento	Competenze	Tem	Proposte curatori
1	CAMPOBASSO NEL CONTESTO NAZIONALE E INTERNAZIONALE	economiche e statistiche	Confronti su macrovariabili, nuovi scenari internazionali	M. Bagarani
2	SOCIETÀ DELLA CONOSCENZA: CAPITALE UMANO, RICERCA, R&S,	economiche	Il catalogo delle risorse cognitive, filiere della conoscenza (università, ricerca avanzata, industria)	G. Antonelli
3	FINANZA ESTERNA E FINANZA INNOVATIVA	economiche	Innovazioni nella finanza locale	M. Bagarani
4	COMPETENZA E COMPETITIVITA'	economiche e statistiche	Il portfolio delle competenze, attività produttive, filiere e dinamiche territoriali, mercati del lavoro ed economia sommersa	G. Antonelli
5	CREATIVITA'-INNOVATIVITA'	Sociologiche e territoriali	Pratiche territoriali ed effetti promozionali di iniziative di creatività, mappa delle iniziative	
6	TURISMO	economiche e statistiche	Le filiere del turismo, interpretazione della domanda-offerta, criticità	N. Savarese
7	PATRIMONIO E ISTITUZIONI CULTURALI	esperto di beni culturali e politiche culturali	La cura del patrimonio, le buone pratiche, le urgenze, politiche e filiere culturali, mappa delle iniziative	C. Castaldo
8	AMBIENTE E TERRITORIO SOSTENIBILITA'	scienze ambientali	Le criticità ambientali, le cause del degrado, i processi di recupero Le risorse (aria, acqua, sottosuolo) e il sistema degli spazi aperti	N. Savarese
9	QUALITA' DELLA VITA	sociologiche e statistiche	Confronto con altre città italiane, vivibilità urbana, disagio sociale e categorie deboli	
			Quale welfare. Servizi sociali, economia sociale, servizi sovrallocali	
10	CAPITALE SOCIALE	sociali	Reti sociali, culture civili, immigrati, pratiche di socialità diffusa e forme di illegalità	
11	CONNESSIONI DI SISTEMA	ingegneria	L'area vasta come nodo delle grandi reti nazionali, le reti di interesse regionale e di interconnessione di area vasta; i progetti in atto, le prospettive	A. Nuzzolo
12	CENTRALITÀ STRATEGICHE DEL TERRITORIO	urbanistiche e sociali	La ricostruzione dei caratteri differenziali dei comuni; l'individuazione delle loro valenze strategiche;	L. Francario

13	QUADRO DEI PROGETTI	urbanistiche	La ricostruzione dell'insieme delle progettazioni in atto, imputabili ai comuni o ad altri enti	Ufficio Piano
14	VERSO LA VISIONE CONDIVISA	Com. Coord.	Le componenti essenziali della vision, i primi passi del processo	A. Belli

Contenuti minimi a tutte le relazioni

- lo stato delle cose e delle conoscenze sul tema e settore;
- i punti critici e le opportunità;
- gli scenari di tendenza.

Un paragrafo finale può essere dedicato a delineare alcune prospettive strategiche e a indicare nodi critici da sciogliere, con una valutazione d'insieme che rispecchi il più possibile le informazioni disponibili e le opinioni più autorevoli. Si tratta di documenti sui quali saranno chiamati ad interagire gli attori dell'area di Campobasso in fase di ascolto.

### **3. Primi orientamenti interpretativi e costruzione della vision**

*Per la costruzione di uno sfondo interpretativo di Campobasso nel contesto del territorio italiano (a partire dallo studio elaborato per il MIT dalla Dicoter-Siu "Reti e territorio italiano al futuro", maggio 2006)*

#### **Premessa**

Numerosi sono i motivi che fanno ritenere necessario dotarsi - nell'impostazione del processo di costruzione del Ps di Campobasso- di uno sfondo interpretativo adeguato del territorio italiano rispetto ai grandi processi di globalizzazione, alle politiche europee e in particolare alla costruzione delle grandi reti.

Oltre alla rilevanza cruciale e pregiudiziale su come debba essere intesa la costruzione di un territorio "competitivo", su cui pure è necessario riflettere, sembra utile ricordare preliminarmente l'importanza data in sede Ue alle città medie, il fatto -su cui torneremo- che il Molise è situato in una posizione critica, di frontiera, nei confronti delle "macroregioni" che i processi in atto sembrano indicare, ma anche nei confronti delle prospettazioni avanzate (le cosiddette "piattaforme" indicate dalla Dicoter e le conseguenze derivabili dai grandi corridoi europei).

C'è poi certamente la scelta alla base della costruzione del Ps di una visione "territoriale" che coinvolge 21 comuni.

In tale direzione e come contributo alla costruzione del QSN 2007-2013 e dei relativi QSR (è ovvio che sarà necessario approfondire al più presto quello del Molise) lo studio richiamato della Dicoter-Siu (che per una migliore conoscenza provvederò a inviare nella sintesi generale di cui sono in possesso, mentre ho provveduto a richiedere i rapporti completi allo stato non ancora noti) offre un contributo che a me sembra importante.

#### **La struttura dello studio**

Lo studio fornisce un'interpretazione e delle visioni di futuro del territorio nazionale; individua i "territori snodo", dove i flussi più significativi atterrano localmente e si immettono nelle grandi reti, propone le "piattaforme territoriali" strategiche. E prospetta alcuni scenari all'interno dei quali collocare politiche, visioni e immagini.

Alla base del contributo offerto è la giusta percezione che le «strutture locali sono...troppo deboli per reggere la complessità delle interdipendenze da attivare per il governo dello sviluppo, oltre che la difficoltà di disegnare nuovi assetti interistituzionali. E per contro, le strutture centrali sono abitualmente orientate a far prevalere le logiche di utilità delle reti, trascurando gli effetti locali delle scelte fatte».

Si propone una lettura "multistrato" del territorio italiano composta dalle dimensioni desumibili dalla trama delle reti infrastrutturali, delle reti insediative e delle formazioni economiche e sociali, che distingue territori:

- identitari, della competitività, snodo, grandi territori comunitari.

I *territori identitari* - che vanno opportunamente individuati e tutelati unitamente alle politiche di coesione «come leva per arginare i rischi di decomposizione della società e dell'economia propria di un territorio in condizioni di criticità»- vengono distinti in:

1. nodi urbani;
2. aree rurali in declino;
3. campagna urbanizzata;
4. industrializzazione diffusa;
5. città diffusa;
6. città diffusa dinamica;
7. economie turistiche;
8. snodi dinamici;
9. nodi dinamici in declino

E' evidente che per Campobasso risulta utile qualificare la interpretazione connessa anche per far emergere le scelte di priorità per le politiche di coesione.

I *territori della competitività* a scala locale vengono letti in rapporto alle logiche d'impresa, alle dotazioni infrastrutturali di risorse territoriali, alle capacità d'investimento delle amministrazioni centrali e locali.

Questo sembra il contributo innovativo offerto ed è stato elaborato sulla base di dati disaggregati a livello comunale (sarà necessario procurarsi il rapporto e/o i dati relativi) e ricostruiscono la distribuzione spaziale delle potenzialità competitive, misurate rispetto alle capacità di export e al grado di specializzazione della produzione locale (a loro volta articolate rispetto alla produzione manifatturiera, alla produzione agricola e all'attrattività del comparto turistico) e messe in relazione con il livello di dotazione dei servizi strategici.

Sarà utile per Campobasso definire, rispetto alla tipologia di situazioni individuate (territori ad elevata competitività, territori della conversione, territori della competitività frenata), una interpretazione mirata.

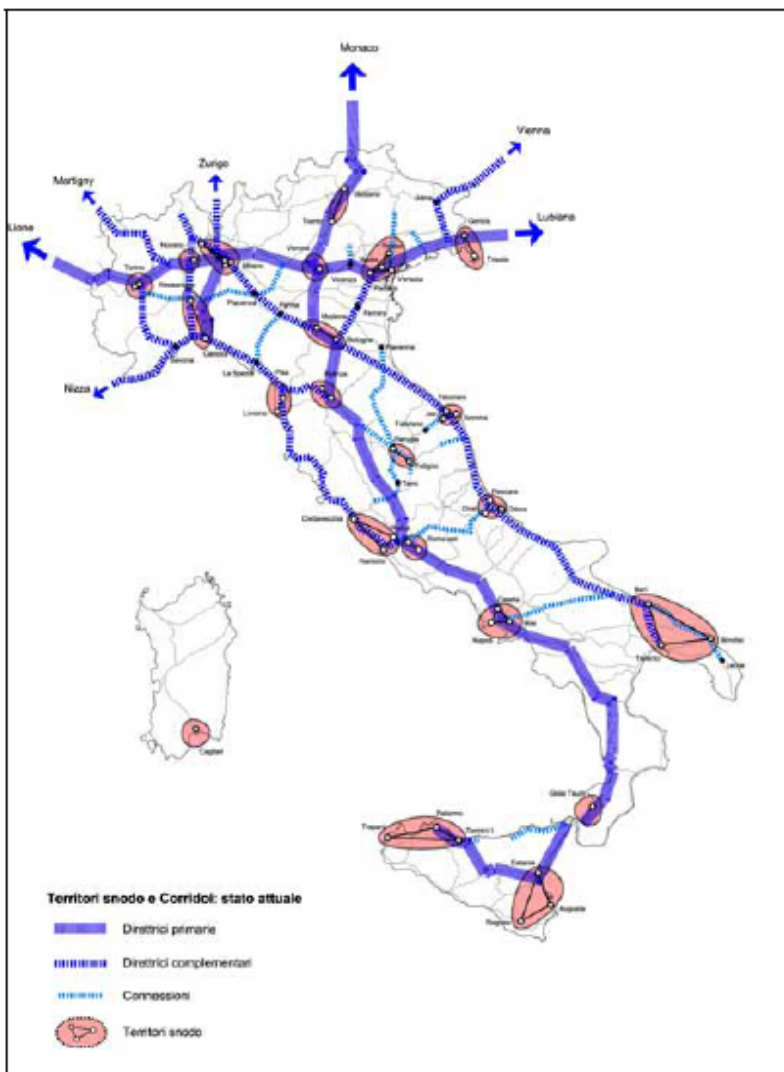


Figura 1. Stato attuale

La linea di marcia indicata è quella di promuovere una «effettiva convergenza tra politiche di sostegno alla competitività delle imprese e politiche territoriali, perché è solo da una loro integrazione che si può ottenere il valore aggiunto indispensabile per accrescere la competitività territoriale con il vincolo delle risorse disponibili».

I *territori snodo* sono quelli dove i flussi esterni vengono commutati in flussi locali e si pongono come nuclei fondamentali della strutturazione delle piattaforme strategiche che declinano le interdipendenze tra reti infrastrutturali e assetti insediativi ai fini dello sviluppo competitivo e coeso del territorio italiano.

Va subito messo in evidenza che all'interno di questa interpretazione del territorio nazionale emerge subito la

scarsità di questi territori-snodo nel Mezzogiorno e in particolare la scarsa connessione che si presenta per Campobasso, che in questa sede visualizziamo sveltamente sulla base di due rappresentazioni offerte dallo studio: quella dello stato attuale del rapporto tra territori-snodo e Corridoi (fig.1, Stato attuale) e quella dei tipi socio-territoriali 2001 (fig. 2 Tipi socio-territoriali). E per la visione al futuro (fig.2 Visione al futuro).

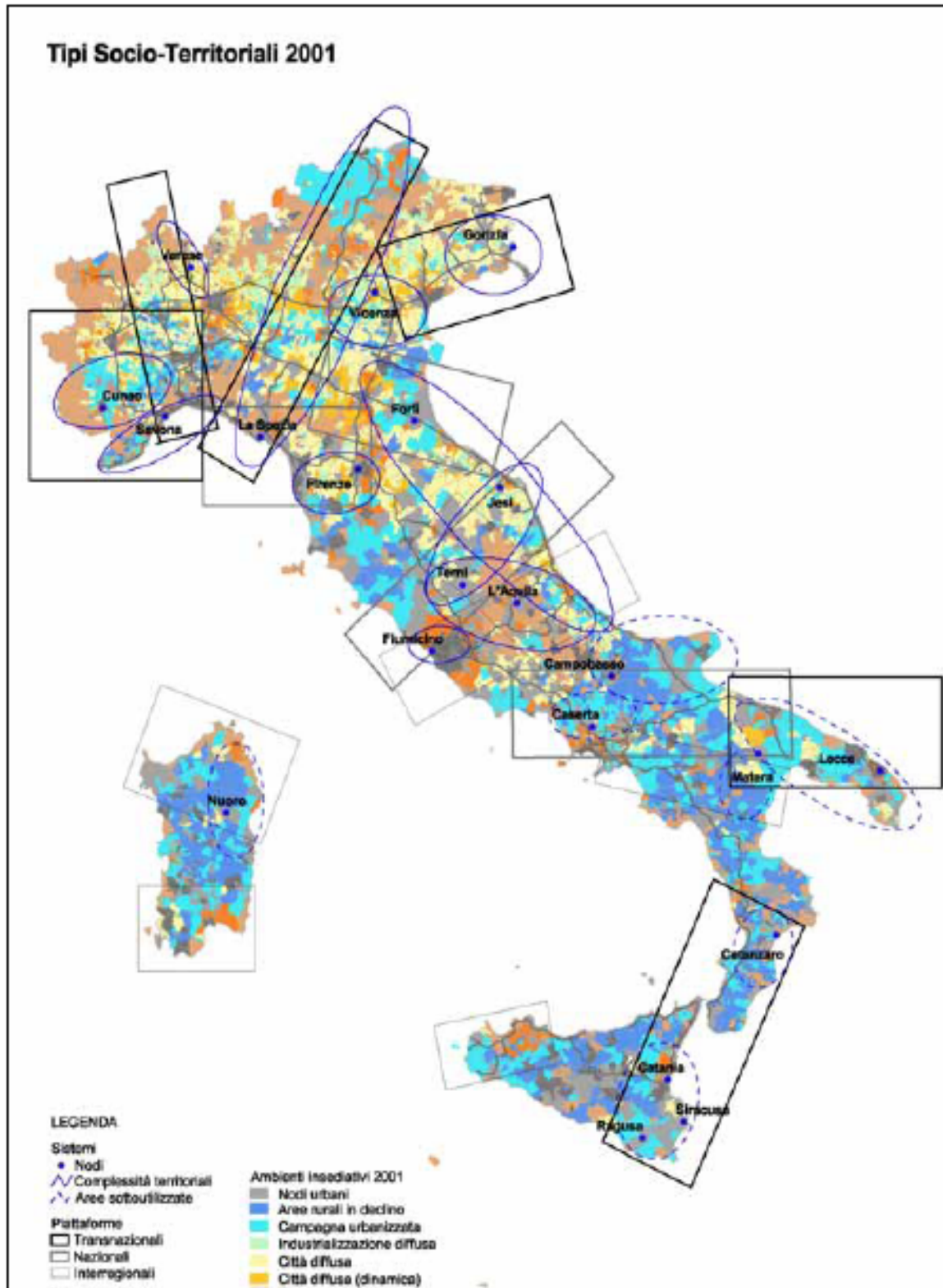


Figura 2. Tipi socio-territoriali 2001

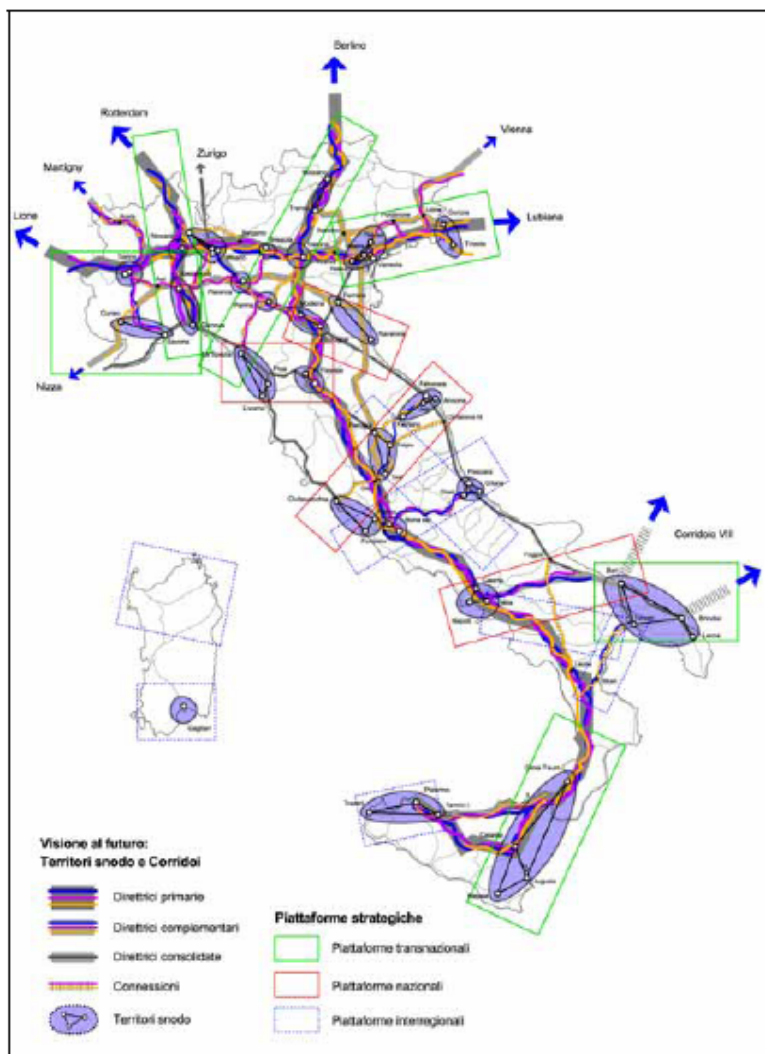


Figura 2. Visione al futuro

Da questa rappresentazione (offerta qui in modo velocissimo ) risalta la situazione di Campobasso nel quadrante territoriale "sottoutilizzato" (v. Progetto Sistema) che in prospettiva suggerisce di porre sotto osservazione come situazione territoriale di un possibile futuro l'unica situazione dell'Italia comparabile (tra le 23 individuate come espressione delle principali direttrici di attraversamento e penetrazione e i territori che svolgono funzioni di snodo), nel territorio interno, che è quella di Perugia-Foligno. Alla quale situazione richiama la prospettazione di una "piattaforma interregionale" appenninico-adriatica, grosso modo, Perugia-Pescara-Campobasso.(fig.2 Visione al futuro)

I grandi territori comunitari individuano una rappresentazione dei grandi

ambiti territoriali (GAT) di riferimento delle politiche comunitarie nonché della costruzione di grandi sistemi funzionali competitivi a scala internazionale (SiMaF).

Lo scenario prefigurato per i GAT individua tre macroterritori (la *regione padana-alpina*, attraversata longitudinalmente dal Corridoio V e trasversalmente dal Corridoio dei Due Mari e dal Corridoio I; la *penisola centrale*, strutturata longitudinalmente intorno al Corridoio I e trasversalmente dalle connessioni tirrenico-adriatiche; e il *Mezzogiorno*, interessato dal Corridoio I, dal Corridoio VIII e da quello Meridiano, in progetto). (Fig. 1 Grandi Ambiti Territoriali- Gat)

Invece per i SiMaF si individuano 5 macroterritori (nord ovest, nord est, centro, sud est, sud ovest) che possono raggiungere la massa di potenziale economico necessaria per svolgere il ruolo di integrazione economica nell'economia mondiale (come raccomandato dallo SSSE) con al loro interno una divisione funzionale tra i nodi principali (aree metropolitane, città, distretti, cluster produttivi) basata su specializzazione e complementarietà.(Fig.2 Sistemi Macroregionali Funzionali -SiMaF)

Da queste due rappresentazioni, detto per ora molto sveltamente, emerge una collocazione di Campobasso e del Molise in una posizione di frontiera molto delicata, la cui criticità – questa è una valutazione una preliminare un po' intuitiva- ci sembra verrebbe accentuata dall'ipotesi di progetto del Corridoio Meridiano.

Anche qui anticipando una riflessione di fondo che andrà condotta, nella direzione di accumulare una conoscenza fatta di indicatori e di indizi, e nella direzione di collegare le “geografie di fatto” con le “geografie delle opportunità”, per Campobasso andrà verificato il percorso più efficace per meglio utilizzare le risorse e il potenziale competitivo per verificare se è pensabile una candidatura del suo territorio a territorio snodo di qui al 2020 in «relazione ad una geografia delle opportunità incardinata sui grandi corridoi infrastrutturali [in particolare in rapporto al Corridoio VIII inteso in una conformazione ramificata], su dotazioni di carattere puntuale a titolo di

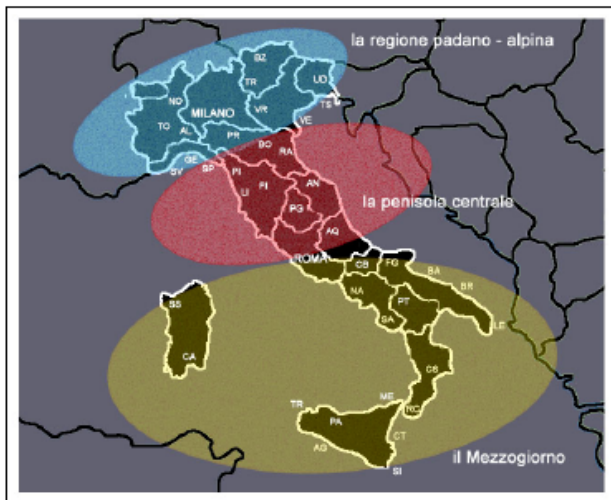


Figura 1: i Grandi Ambiti Territoriali (GAT)

completamento e sulla valorizzazione di alcune vocazioni che meglio specifichino il tipo di offerta territoriale, in definitiva, le tipologie dei flussi catturabili».

E' evidente che per Campobasso tra i tre scenari avanzati dallo studio (agglomerazione gerarchica, reti equipotenziali, cooperazione in rete) si tratta di lavorare nella direzione dei secondi due. Nella prospettiva cioè che i territori-snodo aumentino di numero e formino reti tra di loro, dove ciascuno possa rafforzare i propri profili identitari e caratterizzazioni negli stili di produzione e consumo di beni materiali e immateriali, ma, con la messa in rete, possa vedere aumentati i vantaggi competitivi, alimentando anche processi di coesione interna. Muovendosi così nella direzione del modello virtuoso del policentrismo a scala vasta indicato dall'Ue.

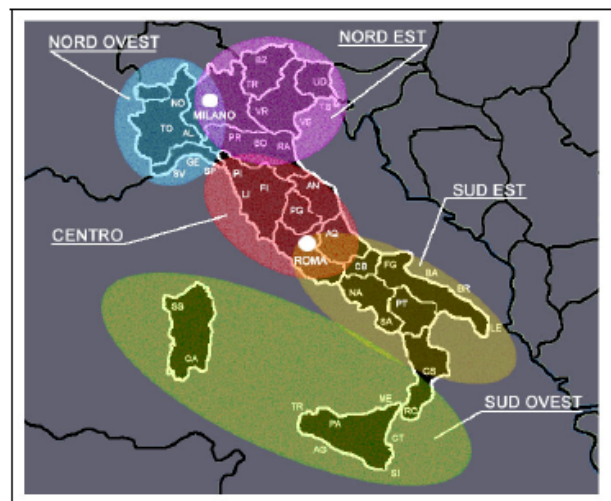


Figura 2: i Sistemi Macroregionali Funzionali (SiMaF)

Il rapporto Dicoter-Siu mette inoltre in evidenza l'opportunità di calibrare le politiche da mettere in campo in rapporto ad una adeguata valutazione degli scenari di *governance*. Ne vengono prospettati quattro: 1. la proliferazione localistica; 2. la coesione sussidiata; 3. reti ed innovazioni dal centro; 4. le interdipendenze selettive.

La *proliferazione localistica* è lo scenario in più diretta continuità con il vitalismo delle società locali, centrato spesso su varianti del vitalismo amorale, legato per lo più ad una politica omissiva, che solo in parte può riciclarsi all'interno di strategie di sviluppo locale sostenibile, e quindi all'interno di una diversa capacità di autogoverno, per aspirare a porsi all'interno di una creatività produttiva di valore nella società della conoscenza. Test decisivo sarà costituito dalla reattività a progetti sostenibili di territorio e dalla capacità di stare dentro la *governance* complessa di piattaforme, corridoi e snodi, con la necessità di elevare la produzione di beni pubblici.

La *coesione sussidiata* si collega a quelle politiche di (“nuova”) programmazione dello sviluppo locale portate avanti nell'ultimo decennio. In una prospettiva di rarefazione delle risorse, diventa cruciale cercare di evitare che i primi segnali di sviluppo autocentrico si

disperdano per effetto dell'esposizione alla globalizzazione. Per ricreare alcune delle condizioni dello sviluppo si rende indispensabile una capacità di governo più esigente nelle forme, con maggiore selettività e maggiore qualità progettuale, ma anche con una maggiore miscela di risorse locali e centrali. In sintesi, meno sussidi, più coesione, sussidiarietà ben temperata.

*Reti ed innovazioni dal centro* costituisce lo scenario classico basato sulla costruzione di rilevanti opere pubbliche inserite dal centro nei territori all'interno di criteri strategici e sistemici. Questo scenario si attualizza nella costruzione dei "grandi corpi territoriali", in forma macro e transregionale, e dei corridoi. E' necessario evitare decisioni silenziose e poco condivise, come la creazione resistente del mito della grande opera. Decisivo in questo scenario la capacità di concorrere a determinare un adeguato raccordo tra grande infrastruttura e contesto.

Interdipendenze selettive è lo scenario in cui le perplessità del precedente scenario si accrescono in riferimento alla questione della selettività, delle priorità e delle criticità, che costituisce l'oggetto specifico del QSN nelle sue declinazioni regionali con cui evidentemente la costruzione del PS di Campobasso deve confrontarsi.

In questa direzione occorre riflettere accuratamente sull'inadeguatezza della sussidiarietà in essere per correggerla e completarla, intensificando la penetrazione della cultura della responsabilità progettuale nei corpi pubblici e nelle organizzazioni private.

### ***Per la costruzione della vision***

In riferimento ai primi riferimenti interpretativi richiamati in una primissima sintesi, la costruzione della vision dovrà procedere dai progetti strategici (metropolitana leggera, Centro Polifunzionale di Selva Piana, Polo Innovativo) , raccogliendo le esplorazioni suggerite nell'elenco dei rapporti tematici, in un'immagine facilmente comunicabile a partire da una suggestione di una Campobasso "policentrica" solidale, sostenibile e sorprendente (le tre S).

Immagine che andrà sorretta da chiari principi generali:

- accrescere le competenze e i saperi, rigenerare la capacità istituzionale a partire da una moderna configurazione della *governance* urbana (ufficio di piano, riorganizzazione della macchina comunale anche attraverso percorsi formativi incrementali),
- migliorare la connessione materiale (il PUM, il corridoio VIII e la direttrice verso Termoli) e immateriale;
- valorizzare le risorse creative (a partire dal Rapporto Creative Concept Lab sulla creatività).