

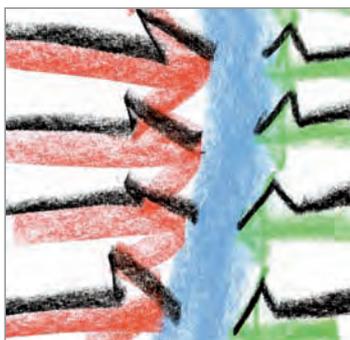
Annunziata Palermo

Il territorio tra “strutture” e “strategie”



**Strutturazioni territoriali
e criteri della pianificazione strategica
per la definizione di modelli
di sviluppo locale per centri di medie
e piccole dimensioni**

Presentazione di Mauro Francini
Postfazione di Giuseppe Imbesi



PT&URB

Serie diretta da Mauro Francini

Comitato scientifico:

Giuseppe Imbesi, Paolo La Greca,
Nicola Giuliano Leone,
Elvira Petroncelli, Yodan Rofè

In questa serie:

1. Mauro Francini, Maria Francesca Viapiana, *Elementi per il governo del territorio* (2009)
2. Mauro Francini (a cura di), *Modelli di sviluppo di aree urbane di piccole dimensioni. Scuola estiva 2008* (2009)
3. Mauro Francini (a cura di), *Modelli di sviluppo di aree urbane di piccole e medie dimensioni. Il ruolo dei sistemi infrastrutturali nei processi di rigenerazione urbana. Scuola estiva 2009* (2010)

Annunziata Palermo

Il territorio tra “strutture” e “strategie”

**Strutturazioni territoriali
e criteri della pianificazione strategica
per la definizione di modelli
di sviluppo locale per centri di medie
e piccole dimensioni**

Presentazione di Mauro Francini

Postfazione di Giuseppe Imbesi

FRANCOANGELI

In copertina: disegno di Nicola Giuliano Leone, 2011.

Copyright © 2011 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Presentazione. Un percorso di ricerca, di Mauro Francini	pag.	9
Introduzione	»	15
1. Dal ruolo della dimensione territoriale nelle politiche di sviluppo locale alla pianificazione territoriale strategica	»	23
Premessa	»	23
1. Le problematiche interconnesse al ruolo della dimensione territoriale nelle politiche di sviluppo locale	»	25
1.1. La definizione di territorialità e il cambiamento delle sue forme e dei suoi livelli	»	29
2. Nozioni di strategia e di pianificazione	»	33
2.1. Dal comportamento strategico della pianificazione aziendale ...	»	34
2.2. ... alla pianificazione territoriale strategica	»	36
3. L'evoluzione della pianificazione territoriale strategica	»	41
4. Le caratteristiche peculiari, i nodi cruciali e i possibili rischi	»	47
5. La pianificazione strategica e la dimensione territoriale negli indirizzi programmatici comunitari	»	52
6. La concezione strategica nelle leggi urbanistiche regionali e il rapporto tra pianificazione strategica e pianificazione "ordinaria"	»	56
2. Analisi di alcuni piani strategici internazionali e nazionali per ambiti territoriali d'intervento e focus programmatici	»	65
Premessa	»	65
1. Città-regione, metropoli, aree metropolitane e regione urbana	»	66

1.1. Alcune osservazioni sui piani strategici di Barcellona e Torino	pag.	73
2. Agglomerazioni e/o distretti	»	79
2.1. Alcune osservazioni sul piano strategico di Lione	»	84
3. Reti di città	»	85
4. Sub-ambiti provinciali e parti di città	»	90
5. Le diverse ragioni che hanno influenzato la realizzazione di alcuni piani strategici in Italia	»	91
3. L'evoluzione degli strumenti e delle tecniche a supporto dell'approccio strategico	»	97
Premessa	»	97
1. Dall'analisi dell'evoluzione dei modelli della pianificazione all'approccio strategico	»	98
2. Il processo di <i>governance</i> e le tecniche di negoziazione	»	103
3. I metodi di analisi a supporto delle decisioni: dalla misurazione di correlati empirici alla valutazione pluralista	»	110
4. Gli orientamenti del processo partecipato	»	121
5. Le caratteristiche del <i>marketing</i> applicato al territorio	»	133
4. La struttura di un "modello procedurale"	»	139
Premessa	»	139
1. Le fasi del modello	»	141
1.1. Assunti su alcuni elementi di indagine della fase della diagnosi	»	145
1.2. Assunti sugli elementi costituenti la mission e sugli strumenti della valutazione a supporto di tale fase	»	146
1.3. Assunti sugli strumenti di valutazione della fase di implementazione	»	149
1.4. Assunti sulla struttura operativa delle fasi di monitoraggio e di gestione	»	152
2. Le sotto-fasi del processo partecipato	»	157
2.1. Definizione del "modello" da perseguire	»	160
2.2. Individuazione dei soggetti	»	162
2.3. Individuazione delle risorse necessarie per lo sviluppo locale integrato	»	163
2.4. Descrizione delle caratteristiche del contenitore (laboratorio) in cui implementare il confronto diretto	»	165
2.5. Definizione degli strumenti utili all'ascolto	»	167

5. L'approccio strategico in un sub-ambito provinciale: finalità trasversali e analisi preliminari	pag.	169
Premessa	»	169
1. La definizione dell'ambito sub-provinciale d'intervento	»	170
2. Il piano strategico nelle politiche regionali della Calabria	»	180
3. La gestione integrata delle zone costiere	»	187
4. I Sistemi Turistici Locali	»	193
5. Analisi preliminari	»	205
5.1. La fase della diagnosi	»	209
5.1.1. Descrizione sintetica dei dati materiali	»	211
5.1.2. Descrizione sintetica dei dati immateriali	»	212
5.1.3. Analisi SWOT	»	221
5.2. La fase della mission	»	230
5.2.1. Scenario previsionale	»	230
5.2.2. Obiettivo generale	»	231
5.2.3. Obiettivi specifici e operativi	»	234
5.2.4. Alternative e criteri	»	246
5.2.5. I risultati dell'analisi multicriteriale	»	249
5.3. Le interrelazioni tra l'implementazione della fase della diagnosi e della mission del Piano Strategico e il Piano Strutturale Comunale	»	250
5.3.1. Gli scenari strategici del PSC	»	255
Conclusioni	»	267
Postfazione. Scrivere un libro.... , di <i>Giuseppe Imbesi</i>	»	271
Bibliografia	»	279
Appendice		
Schede di sintesi delle leggi urbanistiche regionali e delle p.a. italiane	»	291

Presentazione. Un percorso di ricerca

di Mauro Francini

Per quel che mi riguarda devo ringraziare da subito l'autrice perché questa ricerca mi ha consentito, durante gli anni in cui è stata realizzata, di avere un confronto stimolante su tematiche che ritengo di estremo interesse per come concepite e strutturate.

A rendere questo confronto maggiormente interessante, inoltre, hanno contribuito altri aspetti: la "presenza" del prof. Giuseppe Imbesi, che ringrazio per avere voluto, sin dall'inizio, sostenere questo lavoro, con curiosità o come Lui ama dire con il piacere di "ascoltare voci diverse"; la possibilità di soddisfare la mia necessità di cercare conferme a elementi di ricerca avviate nel tempo e mai concluse; la capacità di Annunziata (Nunzia) Palermo di provocare continui elementi di riflessione.

Esperienza esaltante, dunque, perché tra l'altro è riuscita anche mettere a confronto, su uno stesso tema, tre diverse generazioni di ricercatori: il nostro "decano", la mia persona, alla quale non riesco più a dare una definizione temporale, e una giovane ricercatrice.

Per quel che riguarda l'autrice, inoltre, sento di poter condividere pienamente quanto scritto dal prof. Imbesi nella sua postfazione, l'unica riflessione che vorrei aggiungere, avendo constatato quotidianamente l'impegno e l'entusiasmo profuso al fine di realizzare questo lavoro di ricerca, si sostanzia nel riconoscere alla stessa la capacità e la caparbia necessaria a costruire una "sua" posizione ben distinta, designando una propria identità alla sua "voce" nel confronto con tutte le "voci" oggi sugli argomenti trattati.

La ricerca ha iniziato il suo percorso attraverso la predisposizione di alcune domande inerenti la questione dello sviluppo locale con la finalità di giungere ad un risultato o quanto meno alla delineazione di nuovi interrogativi capaci di prefigurare differenti scenari (cosa già di per sé ardua).

Ma ancora più arduo è trovare risposte adeguate a quesiti che vengono posti all'inizio di un percorso di ricerca che mira a cercare soluzioni inerenti l'applicazione di pratiche pianificatorie sedimentate in contesti differenti rispetto ai territori indagati e non ancora strutturati al fine di supportarle.

Questo è l'intento che ha voluto perseguire la ricerca di Nunzia Palermo, che nasce all'interno del corso di dottorato in "Tecnologie e Pianificazione Ambientale", in riferimento al quale la stessa ha conseguito il titolo di dottore di ricerca, nonché all'interno di un percorso di ricerca ancora più ampio che ha visto la stessa partecipare alle diverse attività portate avanti dal Laboratorio di Pianificazione Territoriale¹ dell'omonimo dipartimento dell'Università della Calabria, il quale ha ormai concentrato la sua attenzione su quella che viene considerata come la "terza dimensione territoriale", ovvero quella compresa tra l'area urbana e l'area vasta, il più delle volte coincidente con il sub-ambito provinciale, spesso trascurato, ma ritenuto di fondamentale importanza per lo sviluppo di territori caratterizzati prevalentemente da centri di piccole dimensioni come la Calabria².

Volendo sintetizzare quanto contenuto nel presente lavoro di ricerca, si possono indicare alcuni dei punti cardine, tra i quali emerge, appunto, lo studio delle tematiche relative all'importanza della dimensione territoriale nelle politiche di sviluppo locale, nonché l'identificazione delle peculiarità e dei rischi caratterizzanti la pianificazione strategica e l'analisi degli strumenti e delle tecniche a supporto dell'approccio strategico.

La dimensione territoriale, dunque, rappresenta il primo punto di indagine della ricerca, e viene indicata dall'autrice come quella di maggiore interesse al fine di attivare azioni compatibili con le nuove esigenze di sviluppo locale in contesti costituiti da centri di medie e piccole dimensioni.

¹ Tra le suddette attività si ricordano quelle inerenti le diverse edizioni della Scuola Estiva Unical, oggi giunta alla sesta edizione, in merito alla quale l'autrice fa parte del "Coordinamento didattico", nonché i programmi Interreg Medocc afferenti ai fondi comunitari 2000-2006: "Urbacost" e "Restauronet", due esperienze fondate sulla definizione di rapporti transazionali, ma con al centro i contesti locali sui quali definire opportune politiche di intervento al fine di individuare, a valle del confronto con le altre realtà, dei parametri di incremento o di rivisitazione sfuggiti alla applicazione locale, anche mediante l'utilizzo di approcci di concertazione e partecipazione. Da ricordare anche il progetto "City to City", afferente al Progetto RELATE del programma Interreg III C, che, riconoscendo il ruolo di primaria importanza alle differenti forme di partecipazione delle comunità locali ai processi decisionali che regolano le trasformazioni della città e dei territori, ha voluto focalizzare l'attenzione sulla valorizzazione delle identità e delle differenze.

² Quanto sopra è già stato ribadito in molte delle pubblicazioni prodotte con Annunziata Palermo, tra le quali si vuole ricordare quella in fase di pubblicazione in onore del prof. Dato.

Per ciò che attiene le caratteristiche peculiari della pianificazione strategica, invece, viene sottolineata la capacità della stessa di facilitare le previsioni del lungo periodo mediante la definizione di una metodologia di azione innovativa rispetto a quanto ad oggi realizzato in molti contesti nazionali in generale e calabresi nel particolare, che fonda le sue radici sulla costruzione di una visione collettiva che nel tempo sia capace di aderire maggiormente alle esigenze locali, nonché sulla connessione tra gli strumenti di programmazione, pianificazione e progettazione del territorio.

A tal fine, uno degli obiettivi trasversali della ricerca si è sostanziato nella necessità di differenziare i ruoli e i contenuti del piano strategico (atto volontaristico) rispetto ai piani urbanistici di nuova generazione (normati nelle leggi regionali perlopiù di recente emanazione).

Le suddette capacità della pianificazione strategica, anche al fine di intervenire nella logica di costruzione e integrazione di scenari previsionali aderenti alle peculiarità dei luoghi, supportata da un'attenta analisi conoscitiva e valutativa di dati materiali e immateriali, devono comunque essere supportate da opportuni strumenti e tecniche di pianificazione, definiti dall'autrice in seguito all'analisi inerente l'evoluzione temporale dell'approccio strategico e dei modelli della pianificazione territoriale: processi di governance, tecniche di negoziazione, strumenti della valutazione e metodi di analisi a supporto delle decisioni, orientamenti del processo partecipato, caratteristiche del *marketing* applicato al territorio.

Essi rappresentano, infatti, gli elementi di base attraverso cui costruire un "modello procedurale" di piano flessibile, il cui obiettivo principale risiede nella necessità di: analizzare programmi, piani e progetti realizzati o in fase di realizzazione, al fine di verificare la reale esistenza di sistemi territoriali locali; verificare i contenuti dei documenti, che spesso rispecchiano solo le intenzioni dei proponenti senza tenere conto della reale condivisione delle scelte programmatiche di coloro che abitano i luoghi; misurare il valore aggiunto territoriale e della sostenibilità, a cui è strettamente connessa la misurazione della riproducibilità delle risorse locali, al fine di produrre la diversificazione territoriale della società e del capitale territoriale.

Infatti, per come dichiarato dalla stessa autrice, la caratteristica predominante della metodologia deve risiedere proprio nella flessibilità della stessa: «una metodologia capace di generare un dibattito costruttivo ed iterativo nel tempo e nello spazio, anche tra "sapere esperto" e "sapere ordinario", consentendo di implementare, qualora necessario, ulteriori elementi, contenutistici ed enumerativi, a quelli individuati, garantendo così una più efficace gestione del territorio».

In definitiva, facendo riferimento allo stesso titolo del libro, viene analizzato il territorio tra "strutture" e "strategie", anche nel tentativo di rico-

struire un ordine in merito agli strumenti della pianificazione da utilizzare in funzione delle finalità prefigurate.

Le strutture si sostanziano nelle forme emergenti del territorio stesso, connesse alle richieste della realtà contemporanea, ma anche nelle procedure utili a perseguire adeguate azioni di sviluppo, mentre le “strategie” rappresentano gli obiettivi e le eventuali linee evolutive degli stessi, mediante la predisposizione di un piano d’azione.

In conseguenza a quanto detto, posso sicuramente ribadire quanto già affermato, ovvero che tale lavoro di ricerca, tradotto nel presente libro, mi ha permesso, insieme al prof. Imbesi, di confrontarmi con l’entusiasmo dell’autrice, entusiasmo condiviso e contenuto allo stesso tempo, al fine di non ampliare prematuramente alcuni degli orizzonti comunque prefigurati in quanto trasversali all’intersectorialità dell’argomento trattato.

Orizzonti sui quali, ad oggi, Nunzia Palermo sta già lavorando.

Si fa riferimento, in particolare, agli studi intrapresi in merito al progetto PRIN 2008: “ITATOUR: Visioni territoriali e nuove mobilità, progetti integrati per il turismo nella città e nell’ambiente”³, avviato nei primi mesi del 2010.

La ricerca, dunque, procede il suo percorso concentrandosi sulla necessità di individuare criteri generali e specifici di organizzazione territoriale e gestionale delle forme di nuova stanzialità connesse alle attività turistiche quale contributo per innovare e connettere fra loro gli strumenti della programmazione e gestione territoriale e quelli del settore turistico.

È un aspetto innovativo rispetto alla situazione attuale in cui tali strumenti si collocano in ambiti diversi e vengono quasi sempre utilizzati in modo settoriale.

In particolare, l’ambito locale di applicazione della ricerca riguarda territori a vocazione rurale, in quanto, come ribadito dalla stessa autrice in altre produzioni scientifiche, in termini di quadro generale emerge che il paesaggio rurale costituisce non solo una componente superficiale rilevante del territorio nazionale, ma anche un sistema complesso che assomma aspetti produttivi, culturali e naturali, un elemento fondamentale di interconnessione fra l’attività umana e il sistema ambientale, in cui la capacità dell’uomo di influire sul paesaggio si esplica con modalità diverse, che possono variare in relazione all’intensità delle diverse variabili in gioco.

Le trasformazioni effettuate in tali contesti spesso hanno interessato

³ Le Unità Operative, coordinate dal prof. Nicola Giuliano Leone, sono così caratterizzate: Università degli studi di Palermo, Università della Calabria, Università degli studi di Catania, Università degli studi di Napoli “Federico II”, Politecnico di Milano.

porzioni slegate dal “tutto”, mediante progetti individuali varianti al variare dello status sociale e della formazione culturale, nonché delle dinamiche temporali dell’abitare tali luoghi, producendo in molti contesti immagini differenti da quelle originarie e tipiche dell’immaginario comune, anche se apparentemente poco percettibili.

Tali ambiti, dunque, un tempo rappresentativi di organizzazioni sociali ed economiche “agricole”, oggi in molti casi rappresentano la porzione di territorio in riferimento alla quale concentrare il decentramento residenziale o localizzare nuove domande turistiche. Per tal motivo, preso atto delle diverse dinamiche che hanno interessato molte aree rurali, si è sentita la necessità di ripensare al tradizionale concetto di paesaggio rurale, producendo una significativa evoluzione culturale e normativa (comunitaria, nazionale e locale) che negli ultimi anni ha reso evidente la necessità di abbandonare la logica settoriale al fine di elaborare una strategia condivisa di sviluppo complessivo del paesaggio rurale, sia in termini di tutela che di trasformazione.

In conclusione, il presente lavoro di ricerca rappresenta una tappa significativa nel percorso di ricerca di Nunzia Palermo, la cui prospettiva futura pur nella sua continuità mantiene la sua forza nelle sue digressioni, nei suoi ripiegamenti, nei suoi punti di intersezione, prodotto di una costante necessità di indagare, tipica del ricercatore, che va al di là della risoluzione formale di alcuni interrogativi.

Introduzione

Considerando la pianificazione come una varietà di modelli di governo del territorio che implicano l'utilizzo di approcci differenti della programmazione, della gestione delle trasformazioni territoriali e delle forme di regolazione dei processi sociali, la ricerca in oggetto nasce dalla necessità di definire un modello procedurale che premetta di favorire l'evoluzione dell'approccio strategico in contesti caratterizzati da centri di medie e piccole dimensioni, al fine di assegnare agli stessi, mediante l'integrazione delle azioni, vere e proprie "funzioni" di centro urbano, favorendo trasversali interventi di sviluppo territoriale locale, mediante la valorizzazione di peculiari risorse.

Si vuole dunque concentrare l'attenzione su quella che può essere considerata la "terza dimensione territoriale", ovvero quella compresa tra l'area urbana e l'area vasta, il più delle volte coincidente con il sub-ambito provinciale, spesso trascurato, ma ritenuto di fondamentale importanza per lo sviluppo dei territori contraddistinti dalle suddette caratterizzazioni, che in maggior parte rappresentano il contesto nazionale e nello specifico quello calabrese, sul quale sono state condotte preliminari sperimentazioni.

La ricerca in oggetto nasce, dunque, dalla necessità di ricomporre un'idea che prende spunto da una domanda: "i piani strategici possono essere considerati strumenti di sviluppo per centri di medie e piccole dimensioni, caratterizzati da fenomeni di diffusione territoriale?".

Al fine di dare una risposta a tale domanda sono state analizzate alcune "conoscenze condivise" inerenti le "strutture" e le "strategie" territoriali, nonché gli "strumenti" a supporto della pianificazione, da utilizzare come dati di partenza e in riferimento a cui sono state costruite ed esplicitate le seguenti fasi:

- identificazione dello strumento utile al perseguimento delle finalità della ricerca, mediante lo studio delle tematiche emergenti relative

all'importanza della dimensione territoriale nelle politiche di sviluppo locale, nonché mediante lo studio dello stato dell'arte e delle caratteristiche del piano strategico e l'analisi degli indirizzi comunitari, nazionali e regionali;

- analisi di alcuni piani strategici internazionali e nazionali per ambiti territoriali d'intervento e *focus* programmatici;
- analisi di alcuni strumenti e tecniche a supporto dell'approccio strategico;
- strutturazione di un "modello procedurale" per la realizzazione di un piano strategico, il cui obiettivo principale è quello di definire un sistema territoriale integrato tra centri a bassa densità;
- scelta di un'area campione in riferimento a cui definire possibili finalità trasversali relative all'applicazione dell'approccio strategico, nonché mediante cui esplicitare preliminari analisi di fattibilità.

Il presupposto di partenza della ricerca coincide, pertanto, con l'evoluzione delle stesse definizioni di pianificazione: definizioni dirette volte a cogliere l'aspetto metodologico e processuale¹; definizioni legate agli aspetti politico-istituzionali², proposte da coloro che guardano essenzialmente alla pianificazione nazionale (o di comunità complesse); definizioni legate al contenuto della pianificazione³ piuttosto che alle procedure o all'elemento istituzionale⁴.

Partendo dalle suddette definizioni di tradizione maggiormente anglo-americana, è interessante osservare come la visione che si sviluppa in Italia, sebbene gli stessi importanti influssi anglosassoni, abbia risentito di una tradizione quasi elusivamente fisicista.

¹ «La pianificazione è il processo attraverso cui preparare un insieme di decisioni per l'azione nel futuro, dirette al conseguimento di obiettivi mediante mezzi preferibili» Dror (1963).

² «La pianificazione può essere definita come orientamento delle attività economiche da parte di un organo comunitario attraverso uno schema che descriva, in termini sia quantitativi che qualitativi, i processi produttivi che dovrebbero essere intrapresi durante un designato periodo futuro. Per conseguire il più importante scopo del pianificare, quei processi dovrebbero essere prescelti e descritti in modo da assicurare il pieno utilizzo delle risorse disponibili ed evitare bisogni contraddittori, rendendo possibile uno stabile tasso di progresso» Landauer (1944).

³ «La pianificazione è una sistematica gestione delle disponibilità (o risorse) (*systematic management of assets*)» Chamberlain (1965).

⁴ Un apporto al completamento della complessa fisionomia della pianificazione giunge da Lindblom e Cohen (1979) e, più recentemente, da Fischer e Forester (1993), i quali introducono il riconoscimento della pianificazione come argomentazione, nonché il ruolo formativo dell'argomentazione nello sviluppo della pianificazione.

L'affrancamento da tale tradizione, che connota il pensiero, i metodi e gli esiti della pianificazione, avviene mediante il contributo della pianificazione strategica, che offre anche un importante contributo alla evoluzione della pianificazione come metodo per decidere, in quanto introduce il piano strategico caratterizzandolo come coordinamento continuo di una pluralità di soggetti (individuali o associati).

Il ruolo della pianificazione territoriale, dunque, evolve fino a giungere alla definizione di piano come “sistema ad interazione multipla”, in cui convergano diverse posizioni teoriche e molteplici modalità operative per tradurre in proiezioni territoriali le scelte derivanti dall'azione congiunta delle diverse logiche «capaci di aggregare in azione collettiva le azioni individuali, e in soggetto collettivo i diversi soggetti del piano» (Crosta, 1990).

Per come riportato nel *Capitolo 1*, mediante la pianificazione strategica emerge l'interdisciplinarietà e l'integrazione di tematiche inerenti le scienze sociali e le politiche urbane, nonché l'interconnessione di luoghi che, un tempo chiusi nei confini fisici, tendono ad aprirsi verso una nuova dimensione territoriale, il cui ruolo è fondamentale nella definizione delle politiche di sviluppo, soprattutto di centri a bassa densità.

La dimensione territoriale viene indicata, apparentemente in maniera paradossale, come la nuova centralità assunta dal locale al fine di venire incontro ai cambiamenti indotti dai processi di globalizzazione.

L'intensificarsi delle interazioni di lunga distanza e le interdipendenze dei luoghi spesso hanno ingenerato la cosiddetta “frammentazione” degli stessi, ovvero i soggetti che popolano i luoghi instaurano rapporti con entità territoriali lontane e si sganciano dalle entità territoriali contigue, riverberando effetti negativi sia sul campo sociale, che economico e politico.

Per tal motivo il territorio non viene più pensato come una variabile avulsa dal processo di cambiamento, un piano sul quale proiettare processi e dinamiche che hanno diversa origine, ma come componente essenziale dello stesso processo di cambiamento.

Il modello di pianificazione strategica, in particolare, sembra rispondere alle esigenze di “ricomposizione”, nonché di “interconnessione” caratterizzante l'odierna visione “transcalare”.

Il *know-how* di base, accumulato in seguito allo studio sullo stato dell'arte, ha evidenziato, infatti, come molte sono state le sperimentazioni nel campo della pianificazione urbana e d'area vasta che oggi stanno andando verso la conclusione, basti pensare ai programmi complessi e alla pianificazione territoriale integrata, per andare a trovare nuove dimensioni come quella territoriale strategica.

Il modello a cui si fa riferimento è emerso storicamente da un lungo

processo evolutivo svoltosi a livello internazionale, che la letteratura suddivide in tre fasi, rappresentate da tre specifiche “famiglie” di piani strategici: *i piani di struttura, i piani strategici a carattere aziendale, i piani strategici di terza generazione.*

Dal punto di vista programmatico, i principi e le regole fissati con la politica comunitaria di coesione, previsti nella riforma per il periodo 2007-2013, trovano coerenza con i principi alla base dei piani strategici di terza generazione e contribuiscono a favorire l’innovazione degli stessi, sia per quanto concerne il contenuto che la concezione del piano come processo e strumento di sviluppo locale⁵.

Inoltre, secondo quanto contenuto nelle linee guida inerenti il *Piano Strategico delle città come strumento per ottimizzare le condizioni di sviluppo della competitività e della coesione* del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la proposta di Regolamento per la programmazione 2007-2013 dei Fondi strutturali attribuisce alle città, segnatamente quelle medie,

⁵ Facendo riferimento al caso Calabria, come si vedrà di seguito nel dettaglio, si può osservare che, per come indicato nel Capitolo 1 del *Documento Strategico Regionale per la politica di coesione 2007-2013*, costruire un percorso di condivisione e partecipazione, anche nell’elaborazione delle scelte programmatiche e delle politiche di sviluppo, è un primo passo per agevolare il pieno incremento delle potenzialità di crescita. Un particolare valore assume, pertanto, la scelta di impegnare una quota significativa di risorse al finanziamento di progetti strategici destinati: alla valorizzazione e allo sviluppo di specifiche risorse e peculiarità della Calabria ritenute di interesse regionale; al sostegno e alla valorizzazione delle risorse e delle capacità locali presenti sui singoli territori regionali identificati su base provinciale; al forte sostegno verso interventi di cooperazione interregionale e transnazionale. Tali progetti, per come riportato nel documento di riferimento per la programmazione territoriale e la progettazione integrata inerente la Programmazione Regionale Unitaria 2007-2013, assumono valore di “Progetti Integrati di Sviluppo”, ovvero strumenti operativi di attuazione della strategia regionale, delle linee di intervento (territoriali, settoriali e di filiera) e dei metodi (concertazione, partecipazione, collaborazione pubblico-privato) individuati. A supporto di quanto detto sono alcuni dei contenuti delle *Linee guida della Legge Urbanistica Regionale n.19/2002*, in particolare quanto riportato nel Capitolo VI, in cui viene sottolineata l’importanza di adottare pratiche strategiche per la Calabria, al fine di creare innovazione, nonché di accelerare le necessarie azioni utili per giungere ad un primo quadro di scelte, in attesa di portare a “maturazione” strumenti di pianificazione territoriale con modalità più estese e di più lunga scadenza e dimensione (QTR, PTCP). Ciò può contribuire, altresì, ad agevolare la realizzazione delle verifiche di coerenza e compatibilità, previste dalla legge regionale, per ogni sistema (naturale, insediativo e relazionale), anche mediante la predisposizione dei preliminari programmi economici, nonché ad avviare la discussione utile alla soluzione del conflitto che da sempre interessa la realizzazione di piani sovra-comunali, definiti dalla suddetta legge come “Piani strutturali in forma associata”. Risulta, inoltre, interessante quanto indicato all’art. 34 della suddetta legge in merito alla definizione del “Programma d’area”, che assume a livello regionale le sembianze di un vero e proprio Piano strategico.

un ruolo trainante nella costruzione della competitività e della coesione dell'Unione, recependo, per la prima volta in via regolamentativa, gli indirizzi maturati, in un arco più che quinquennale, nel dibattito in sede europea e formalizzati, tra l'altro, nello SSSE e nel terzo rapporto sulla coesione economica e sociale.

Ma è pur vero che nessuna legge, nazionale o regionale, contiene riferimenti significativi agli strumenti della pianificazione strategica, se per essa si intende quel tipo di attività che è stata promossa in diversi contesti territoriali.

La mancata codifica legislativa dei piani strategici non costituisce di per sé un problema, proprio per la loro natura, infatti il coinvolgimento dei soggetti e l'assunzione di impegni possono essere liberamente ricercati attraverso le forme che, di volta in volta, si ritengono più opportune.

Il carattere informale dei piani strategici, però, rende particolarmente delicato il rapporto con i piani urbanistici ordinari singoli o associati.

Premesso che i piani strategici investono una gamma di argomenti assai più ampia dell'assetto del territorio, è comunque presente una sovrapposizione con l'ambito di competenza della pianificazione urbanistica. È importante, pertanto, comprendere se è il piano strategico ad assumere come vincolanti i contenuti dei piani urbanistici, oppure se saranno questi ultimi a registrare e formalizzare le scelte che scaturiscono dagli accordi assunti con il piano strategico.

Da quanto emerge dagli studi condotti, la ricerca della coerenza tra il piano strategico e il piano urbanistico di "nuova generazione" per obiettivi, tempi, disponibilità di risorse e fattibilità complessiva è perseguibile in merito alla definizione delle linee di intervento del piano strategico e alla messa a punto dei documenti di indirizzo del piano urbanistico, nonché mediante la predisposizione dei preliminari rapporti di valutazione ambientale strategica. Ciò può rappresentare il punto di congiunzione e confronto tra i due strumenti, in quanto le relative azioni previste saranno al tempo stesso sia azioni del piano strategico, e quindi supportate da un disegno complessivo della comunità e della amministrazione pubblica, che interventi del piano urbanistico, da cui trarre forza normativa e politico-amministrativa.

Prima di passare alla descrizione del "modello procedurale", per come indicato rispettivamente nel *Capitolo 2* e nel *Capitolo 3*, sono stati condotti altri studi di merito inerenti alcuni piani strategici internazionali e nazionali per ambiti territoriali d'intervento e *focus* programmatici, nonché analisi riguardanti strumenti e tecniche a supporto dell'approccio strategico.

Per quanto concerne il primo aspetto si è fatto riferimento ai seguenti ambiti di applicazione dei piani strategici internazionali e nazionali: città-