

# Pianificazione strategica e Identità territoriale. Un'applicazione alle Aree Vaste pugliesi

**Keywords:** *Pianificazione Strategica, Identità Territoriale.*

**JEL codes:** *O21 Planning Models; Planning Policy.*

**Settori ERC:** *SH3\_5 Human and Social Geography.*

**Sommario:** *Negli ultimi venti anni, nel settore pubblico, la pianificazione strategica è diventata uno strumento sempre più importante per il miglioramento dei metodi di gestione fondati sui risultati. Essa permetterebbe di superare i limiti della pianificazione tradizionale e soprattutto di rafforzare il capitale sociale locale e il senso di identità territoriale. L'innovativo approccio adottato nella programmazione regionale pugliese dalle dieci Aree Vaste, auspicando "un nuovo modello di sviluppo" del territorio, ha sancito la rilevanza e il pieno riconoscimento dei valori identitari che caratterizzano e differenziano tali Aree. Mediante la lettura della documentazione strategica regionale, cercheremo di verificare come l'errata o ambigua interpretazione del concetto d'identità territoriale, possa comportare l'inefficacia o la ridotta efficacia del progetto di sviluppo locale.*

**Abstract:** *In the last twenty years in the public sector, strategic planning has become an increasingly important tool for improving management methods based on the results. It would help to overcome the limitations of traditional planning and especially to strengthen local social capital and sense of territorial identity. The innovative approach in the Apulian regional programming from ten large areas, hoping for a "new development model" of the territory, has established the relevance and the full recognition of identity values that characterize and differentiate these areas. Through reading of the regional strategy documents, we will see how the erroneous or ambiguous interpretation of the concept of territorial identity, can lead to ineffectiveness or reduce effectiveness of local development projects.*

## 1. Introduzione

Negli ultimi venti anni, diversi fattori, operando congiuntamente, hanno favorito il diffondersi dello strumento della Pianificazione Strategica e della *multilevel governance*. Nel contempo i recenti programmi di sviluppo comunitari e soprattutto regionali, seguendo un approccio di tipo endogeno, hanno progressivamente riconosciuto un ruolo strategico alle identità locali e alla partecipazione democratica. In tale contesto cambia radicalmente il ruolo degli attori locali i quali diventano protagonisti attivi nella costruzione di un progetto di sviluppo condiviso, partendo dalle potenzialità e le risorse locali (Gastaldi, 2007).

La letteratura afferma che l'identità territoriale sia un importante strumento per l'azione politica e la pianificazione (Raagmaa, 2001; Keating, 1998; Paasi, 2002; 2003; Gisevius, 1993) e che esista un rapporto dialettico con lo sviluppo regionale (Paasi, 2003, p. 478; Raagmaa, 2001; Fiori 2003; Dematteis, 1997, p. 141; Conti, 1996, pp. 189-190). Tuttavia tale rapporto non è né semplice né scontato. La programmazione regionale per il periodo 2007-13 ha

adottato un innovativo approccio in cui, auspicando "un nuovo modello di sviluppo del territorio" ha sancito la rilevanza e il pieno riconoscimento dei valori identitari che caratterizzano e differenziano le 10 Aree Vaste pugliesi. Mediante lettura della documentazione strategica regionale ci proponiamo di comprendere come l'errata o ambigua interpretazione del concetto di identità territoriale, da parte dei redattori, possa pregiudicare o ridurre l'efficacia del progetto di sviluppo locale. L'interpretazione del concetto assume, dunque, particolare rilevanza. Tra i rischi vi è la possibilità di costruire modelli identitari non condivisi dalla comunità locale, di imporre uno stesso schema progettuale a una comunità complessa costituita da identità differenziate.

## 2. Pianificazione e identità territoriale

La pianificazione strategica affonda le sue radici nella pianificazione territoriale ma se ne differenzia per la sistematicità e i nuovi contesti operativi in cui opera. La tradizione della pianificazione è



piuttosto curiosa, essa sarebbe il frutto di un “misto di cultura evangelica, pratica istituzionale formale, conoscenza scientifica e, sempre più sviluppo accademico; rappresenta uno sforzo continuo per l’interrelazione di concezioni delle qualità e dinamiche sociali degli spazi con nozioni dei processi sociali del formare luoghi attraverso l’articolazione e implementazione di politiche”. L’attuale cultura della “pianificazione spaziale” è stata contraddistinta da tre filoni di pensiero (pianificazione economica, gestione dello sviluppo fisico delle città, gestione della pubblica amministrazione e analisi politica in termini di efficacia ed efficienza) (Healey, 2003, p. 44).

Di fronte alla crisi del modello di regolazione locale, alla perdita di autonomia finanziaria-politica, alle difficoltà di gestione in situazioni complesse e caratterizzate da forte incertezza, la pianificazione strategica permetterebbe di superare i limiti della pianificazione tradizionale (Bach e Ravaioli, 2007; Archibugi, 2005; Balducci 1999; Margheri, 2005) e consentirebbe il rafforzamento del capitale sociale locale, del senso di fiducia nell’intervento pubblico e di identità territoriale. Per conseguire i migliori risultati la pianificazione strategica richiede la disponibilità di informazioni efficaci e diversificate, la capacità di prevedere e sviluppare alternative strategiche. Può facilitare la comunicazione e la partecipazione, può conciliare interessi e valori divergenti, razionalità e prudenza nelle decisioni, promuoverne l’implementazione e il successo, ma anche l’impegno e la responsabilità da parte dei decisori (Bryson, 1995). Le reti locali assumono un ruolo fondamentale: la costruzione del consenso, la condivisione del progetto di sviluppo facilitano “l’allineamento” di obiettivi espressi dall’esterno ma soprattutto verso i progetti proposti dal basso, dall’interno (Lazzeroni, 2004, p. 216).

La condivisione del progetto di sviluppo sostenibile riduce l’insorgere di conflittualità favorendo il “potenziamento delle sinergie che risiedono nella cooperazione” (Tinacci Mossello, 1997, p. 55) riguarda sia i “frutti dello sviluppo, ma prima ancora la sua progettazione”, in modo che la società locale potrà realmente divenirne protagonista (Zanfrini, 2001, p. 34). La pianificazione strategica è quindi “azione collettiva, discussione, ascolto, messa in rete e interazione” le cui “condizioni facilitatrici” sono rappresentate da “attitudini alla cooperazione e al partenariato”, presenza di capitale sociale e relazionale (Camagni e Gibelli, 2005). Proprio perché il piano strategico non ha cogenza normativa “è efficace solo se è profondamente interiorizzato” da coloro che lo sottoscrivono, “se la strategia concordata diventa elemento essenziale del piano d’azione

dei singoli attori” in un “contesto dinamico” e di puntuale verifica di obiettivi e mezzi.

Tale interiorizzazione comporta inevitabilmente una sua costruzione mediante procedure partecipative in tutte le fasi del processo, purché la partecipazione sia intesa come “un’opportunità significativa sulla quale vale la pena di investire energie e risorse” (Mela, 2009).

L’identità territoriale, quindi può diventare una vera e propria “strategia amministrativa” che aiuta i poteri locali per indirizzare lo sviluppo del territorio (Gisevius, 1993), assumendo in tale senso un ruolo determinante per la formazione della cittadinanza multilivello (Paasi, 2003). Diverse e non sempre concordi sono le definizioni attribuite al concetto poiché differenti discipline se ne sono occupate (Paasi 2002; 2003; Fiori 2003). Tuttavia analizzando e riportando le espressioni più significative, è possibile riscontrare una certa ricorrenza definitoria. Diversi autori (Paasi 2003; Castells 2004; Fiori, 2003; Massey e Jess, 2001; Conti, 1996) riconoscono negli elementi fisici, materiali, immateriali il supporto fondamentale nella costruzione dell’identità, si tratta di condizioni sufficienti ma non necessarie essendo invece fondamentale la successiva rielaborazione da parte degli individui e da qui l’emergere di un sentimento profondo di appartenenza indipendentemente dalla “scala di questo dove” (Fiori, 2003). Dunque, specifici elementi o condizioni ricorrono con particolare sistematicità quasi a costituire la *base* dell’identità territoriale ed inoltre tra questi elementi e i luoghi si instaurerebbe un legame indissolubile, definito da Paasi “coscienza regionale” o senso di appartenenza della comunità (Paasi, 2003 p. 478; Fiori, 2003 pp. 57-58).

### 3. Il caso delle Aree Vaste pugliesi

In questi anni in Italia, soprattutto nelle Regioni del Mezzogiorno si sono diffuse pratiche di pianificazione strategica, tra le ragioni principali: le recenti riforme nella Pubblica Amministrazione, le politiche di sviluppo promosse dall’Unione Europea. In tale contesto s’inserisce il percorso di Pianificazione strategica avviato nel 2005 in Puglia. Sfruttando l’opportunità di una delibera CIPE 20/2004 per l’assegnazione di fondi a favore della “diffusione di processi di pianificazione strategica nel Mezzogiorno” la Regione Puglia ha sollecitato la costituzione di “aggregazioni di comuni”, accompagnando “il territorio in un percorso di auto-organizzazione in dieci aree vaste”. L’esperienza pugliese, dunque, presenta particolare interesse sia per “l’innovazione di metodo adottata e per la

qualità dei risultati che ci si attende” (De Rubertis, 2010, pp. 12-13).

A conferma di ciò, nel Documento Strategico della Regione Puglia si preannuncia una “forte inversione” di tendenza rispetto al passato, ovvero l’adozione di un nuovo modello di gestione, le cui basi sono rappresentate dalla Pianificazione Strategica e dalla Partecipazione Democratica, quest’ultima intesa non come mera pratica di consultazione, ma come “occasione di nuova cooperazione sociale tra cittadini e istituzioni trasparente e produttiva di futuro, come nuovo rapporto morale tra la politica e la società” (Regione Puglia, 2006, p. 14947). Si auspica e prospetta un “nuovo modello di sviluppo” in cui abbandonata la neutralità di genere, occorrerà puntare sulle risorse, potenzialità del territorio, intervenendo attraverso sistematiche e integrate politiche capaci di risolvere problematiche e criticità dei diversi settori. Da qui, le politiche di contesto potranno favorire il rafforzamento dei fattori di attrattività e di competitività del territorio, sia per la costruzione di una società più aperta ed inclusiva con livelli più elevati di vivibilità e di qualità della vita che attraverso il miglioramento dell’accessibilità e dell’offerta di servizi collettivi (Regione Puglia, 2006, pp. 14915- 45).

Leggendo i documenti strategici regionali (Documento Strategico della Regione Puglia 2007-2013, Linee Guida per la Pianificazione Strategica e i Piani Strategici delle 10 Aree Vaste) emerge un aspetto peculiare. In essi è possibile riscontrare una interessante frequenza nell’utilizzo di concetti geografici come: territorio, regione, sviluppo, identità. Si tratta di concetti chiave della Geografia e senza dubbio possiamo affermare che intorno ad essi graviti l’intero *corpus* dei documenti regionali sia funzionalmente che sostanzialmente. Analizzandone il significato attribuito, emerge come spesso siano utilizzati impropriamente, o non sia possibile ricostruirne l’interpretazione per palesi incongruenze o intercambiabilità nel loro utilizzo. Un’analisi più accurata, ci ha permesso di comprendere come i concetti di sviluppo e di identità presentassero non solo un’interessante frequenza ma soprattutto fossero interdipendenti e fortemente correlati tra loro. L’identità territoriale ricorre sistematicamente in tutti i 10 Piani di Area Vasta come asse strategico per il perseguimento di un nuovo modello di sviluppo, come auspicato nella programmazione regionale. Da qui discende la necessità di ricostruirne la relativa interpretazione e di comprendere le possibili conseguenze derivanti da un’erronea (o strumentalizzata) accezione.

Partendo dunque dalla consapevolezza che non esiste una definizione univoca e dunque assoluta

di identità territoriale, l’interessante ricorrenza definitoria (emersa nelle ricerca bibliografica) ci ha permesso di elaborare e dedurre il metodo di ricerca. Quest’ultimo consentendo un’analisi più accurata dei documenti regionali ha permesso di ricostruire l’interpretazione del concetto (considerando come osservatore “privilegiato” il redattore strategico) mediante scomposizione in due livelli. Al primo livello l’identità territoriale sarebbe rappresentata da un complesso di risorse materiali e immateriali connotanti un dato luogo, mentre al secondo livello sarebbe fondamentale la presa di coscienza, il sentimento di appartenenza territoriale. I due livelli di identità territoriale sono stati individuati analizzando tutti i documenti regionali. Dalla lettura delle Linee Guida per la Pianificazione strategica di Area Vasta non sono emersi spunti di riflessione significativi. Dall’analisi del DSR è emersa un’interpretazione riduttivista e vincolante del concetto, un forte squilibrio fra i due livelli (il secondo livello è trascurato o confuso con una generica partecipazione democratica o assume connotazione negativa).

L’analisi dei Piani Strategici ha presentato risultati interessanti a fronte di maggiori difficoltà attribuibili alla loro complessità ed elevata eterogeneità. Tuttavia, sfruttando la differenza sostanziale delle tre sezioni (di cui si compongono) è stato possibile individuare i due livelli dell’identità. Il primo livello è stato rilevato nell’Analisi di Contesto e Swot (descrizione più “oggettiva” del territorio), mentre il secondo nella prima parte del Piano (parte propositiva, intenzionale). Operata tale distinzione e fissati i criteri guida, un confronto tra i due livelli ci ha permesso non soltanto di ricostruire l’interpretazione del concetto, ma anche di verificare eventuali incoerenze interne tra quanto idealmente posto e quanto invece descritto nelle sezioni più operative.

Nel confronto tra i Piani delle 10 Aree Vaste, è stata rilevata una particolare e sospetta comunanza di certi tratti o interpretazioni del concetto, nonché di obiettivi generali, priorità e linee d’intervento. L’identità assume connotazione negativa sia quando è utilizzata per giustificare fenomeni di degrado o emarginazione sociale, sia quando è superficialmente associata a manifestazioni esterne o folkloristiche (intese come minacce anziché come punti di forza). In tutti i Piani emerge un forte squilibrio tra le diverse sezioni: nella prima parte più propositiva l’identità è comunemente considerata un asse strategico per la realizzazione del progetto di sviluppo, mentre nelle sezioni più operative, l’identità viene ridotta ad aspetti meramente materialistici (patrimonio naturalistico,



storico, architettonico..) con ben precise (ed in molti casi esclusive) finalità economiche.

Il primo livello di tipo “classificatorio” prevarrebbe rispetto all’identità di secondo livello, il che ci induce a ritenere che i redattori abbiano inteso parlare più che di “identità territoriale” di “identità di una regione” (Paasi, 2002) con le conseguenze e i limiti che ciò comporta sul piano programmatico ma soprattutto progettuale. A conferma di ciò basti leggere le linee di intervento specifiche, in cui, la capacità di garantire la “costruzione”, “ricostruzione” dell’identità è legata ad un generico recupero, valorizzazione di specifici elementi del territorio. Una possibile conseguenza potrebbe essere la realizzazione di interventi progettuali inefficaci o di cui non ne sarà riconosciuta la valenza/valore, a causa della non condivisione, identificazione da parte della comunità locale.

In tutti i Piani la Partecipazione è considerata principio guida dell’intero processo, legata da un rapporto circolare biunivoco proprio con il senso di appartenenza. Ogni Area Vasta ha adottato tecniche partecipative innovative o addirittura originali non controbilanciate però da risultati soddisfacenti. Le ragioni sono state diverse: limiti di carattere comunicativo, reale coinvolgimento della comunità locale, avvio di una reale cultura del cambiamento. In alcuni Piani poi, si rileva un’interpretazione dell’identità coincidente con un generico “brand” simbolico o commerciale, lungi invece dal rappresentare la fase conclusiva di una complessa e coordinata strategia di base, di cambiamento culturale di lungo termine in cui condizione essenziale è “la valorizzazione della percezione, attaccamento della comunità ai propri luoghi” (Anholt, 2007, p. 22). Infine un ulteriore aspetto: le 10 Aree Vaste si autopercepiscono come territori in competizione e non in cooperazione costruttiva tra loro.

#### 4. Conclusioni

L’esperienza pugliese, pur tra limiti e problematiche, è certamente coraggiosa e innovativa. Gli errori commessi sono stati diversi, pur essendo ben chiari in via programmatica i principi innovatori che avrebbero guidato l’intero percorso.

Dall’analisi dei documenti regionali è emersa una comune interpretazione del concetto di identità territoriale fortemente riduttivista, di tipo classificatorio in cui la componente soggettiva, ovvero il senso di appartenenza della comunità si limita alla mera idealizzazione, risultando assente o sottovalutata nelle sezioni più operative. Ne è confermata la superficiale ed episodica adozione

degli strumenti di partecipazione democratica da parte delle 10 Aree Vaste. Da qui è derivata una forte standardizzazione e piattezza degli schemi progettuali elaborati dai diversi territori, questi ultimi caratterizzati invece da valori identitari fortemente differenziati (anche al loro interno). È fondamentale il riconoscimento delle potenzialità, risorse di ogni luogo, ma esse vanno necessariamente integrate con “l’individuazione delle esigenze, attese, dei progetti espressi” dalla comunità locale. La “interazione milieu/rete locale” (Governa, 1997, p. 87) è essenziale per l’efficacia del progetto di sviluppo, al contrario vi saranno insoddisfazioni e fallimento. Riteniamo che l’interazione costruttiva tra creatività, innovazione, conoscenza multidisciplinare e multilivello possa rappresentare il reale punto di svolta per l’esperienza pugliese.

#### Bibliografia

- Anholt S., *Competitive Identity. The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*, New York, Palgrave Macmillan, 2007.
- Archibugi F., *Compendio di programmazione strategica per le pubbliche amministrazioni*, Firenze, Alinea, 2005.
- Bach V. e Ravaoli P., *Pianificazione strategica e balance score-card negli enti locali. Verso la democrazia partecipata*, Milano, Franco Angeli, 2007.
- Balducci A., “Pianificazione strategica e politiche di sviluppo locale. Una relazione necessaria?”, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 64 (1999), pp. 181-189.
- Bryson J.M., *Strategic Planning for Public and Non Profit Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1995.
- Camagni R. e Gibelli M.C., “La pianificazione strategica in Italia: i rischi di un modello neo-corporativo”, *Sviluppo & Organizzazione*, 208 (2005).
- Castelli E., *Il potere delle identità*, Milano, Bocconi, 2004.
- Conti S., *Geografia Economica*, Torino, Utet, 1996.
- Dematteis G., “Retibus regiones regere, Il territorio e le sue regionalizzazioni”, *geotema*, 3 (1997), pp. 37-43.
- De Rubertis S. (a cura di), *Sviluppo come conflitto. La pianificazione strategica in Puglia*, Università del Salento, SIBA, 2010.
- Fiori M., *Identità territoriale per lo sviluppo e l’imprenditorialità. Applicazioni geoeconomiche d’una metodologia quali-quantitativa*. Dip. Sc. Geogr. e Merc., Università degli Studi di Bari, n. 31, Bari, WIP, 2003.
- Gastaldi F. (a cura di), “I piani strategici in Italia”, *Urbanistica*, 26 (2007), pp. 112-118.
- Gibelli M.C., “Piano strategico e pianificazione strategica: un’integrazione necessaria”, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 89 (2007), pp. 211-221.
- Gisevius W., *Kohaliku omavalitsuse poliitika Saksamaa Liitvabariigis*, ESDP, Kirjastus, 1993.
- Governa F., *Il milieu urbano. L’identità territoriale nei processi di sviluppo*, Milano, Franco Angeli, 1997.
- Healey P., *Città e istituzioni. Piani collaborativi in società frammentate*, Bari, Dedalo, 2003.
- Keating M., *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, Elgar, 1998.
- Lazzeroni M., *Geografia della conoscenza e dell’innovazione techno-*

- logica. *Un'interpretazione dei cambiamenti territoriali*, Milano, Franco Angeli, 2004.
- Margheri A., "La pianificazione strategica per lo sviluppo delle città e dei territori", *Studi economici e sociali*, 7 (2005), pp. 99-106.
- Massey D. e Jess P., *Luoghi, culture e globalizzazione*, Torino, Utet, 2001.
- Mela A., "Pianificazione strategica e partecipazione", *Sociologia urbana e rurale*, 89 (2009), pp. 147-169.
- Mintzberg H., "The Rise and Fall of Strategic Planning", *Harvard Business Review*, January (1994).
- Paasi A., "Bounded spaces in the mobile world: deconstructing 'regional identity'", *Tijdschrift*, 93 (2002), pp. 137-148.
- Paasi A., "Region and place: regional identity in question", *Progress in Human Geography*, 27 (2003), pp. 475-485.
- Raagmaa G., *Regional identity and social capital in regional economic development and planning*, <http://www.sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa01>, visita del: 14/06/2011.
- Ray C., "Endogenous Development in the Era of reflexive Modernity", *Journal of Rural Studies*, 15 (1999), pp. 257-267.
- Regione Puglia, "Approvazione Linee guida per la pianificazione strategica territoriale di area vasta", Bari, BURP n. 104 del 20/07/2007, pp. 12459-12517.
- Regione Puglia, *Documento Strategico della Regione Puglia 2007-2013*, Bari, BURP n. 102, 9 agosto 2006.
- Tinacci Mossello M., "Relazioni globali e identità locali", *geotema*, 3 (1997), pp. 50-55.
- Zanfrini L., *Lo sviluppo condiviso: un progetto per le società locali*, Milano, V&P Università, 2001.

