

Regione Emilia-Romagna

Giunta regionale

***La valutazione strategica
dei piani territoriali***

La metodologia

Aprile 2001

I materiali che costituiscono il presente volume sono il risultato di una ricerca affidata alla Università Cattolica del Sacro Cuore con delibera di Giunta n. 2216 del 30 novembre 1999.
Il coordinamento e il controllo sui lavori è stato svolto dal Dott. Paolo Mattiussi, Responsabile del Servizio Programmazione Territoriale.
La pubblicazione è stata curata da Myriam Matteucci e Viviana Ghermandi.

Indice

1. Premessa	pag. 2
2. Tendenze evolutive della pianificazione territoriale in Italia e in Europa	pag. 3
3. Dalla pianificazione vincolistica alla pianificazione strategica	pag. 7
4. Pianificazione strategica, valutazione e apprendimento	pag. 12
5. La valutazione strategica: oggetto, contenuti e metodo	pag. 17
5.1 L'analisi di coerenza	pag. 22
5.2 L'analisi di priorità	pag. 29
5.3 L'analisi di efficienza	pag. 34
5.4 L'analisi di efficacia	pag. 42
Bibliografia	pag. 47

1. Premessa

Obiettivo di questo rapporto è la definizione di una metodologia per la valutazione strategica dei piani territoriali, messa a punto attraverso l'applicazione ai PTCP di Piacenza e Ravenna.

Si sottolinea fin da ora che la valutazione acquista un carattere "strategico" quando è effettuata su Piani Territoriali nei confronti dei quali i responsabili della politica territoriale adottano l'approccio tipico della pianificazione strategica. Ciò indipendentemente dalle leggi che nelle differenti realtà locali regolano la pianificazione territoriale e dal tipo di approccio seguito al momento di redigere un determinato piano territoriale: un piano diventa strategico nel momento in cui gli amministratori pubblici decidono di assumere un determinato approccio, che a sua volta implica l'adozione di determinate procedure, di cui la valutazione strategica rappresenta una condizione sine qua non.

Poiché la valutazione strategica dei piani strategici territoriali è ancora una materia scarsamente definita sul piano teorico e ancora meno utilizzata nella pratica, il metodo seguito è stato quello di individuare le possibili modalità di applicazione partendo innanzitutto dalla definizione di pianificazione strategica, sulla base sia delle esperienze europee ed italiane, sia degli aspetti teorici analizzati dalla letteratura. Proprio partendo dalle specificità e dagli obiettivi della pianificazione strategica, infatti, confrontati con quelli della pianificazione ordinaria, è stato possibile individuare le possibili finalità della valutazione strategica e le sostanziali differenze che essa ha con la valutazione ordinaria delle politiche pubbliche.

In questo modo sono stati proposti contenuti e metodi di valutazione strategica che sono stati poi sperimentati sul campo nei due casi in questione. E' del tutto evidente, visto il carattere sperimentale del procedimento seguito, che quanto riportato di seguito non può e non vuole essere esaustivo dell'argomento, ma costituisce un primo contributo ad un tema che può senza dubbio definirsi *in progress*.

2. Tendenze evolutive della pianificazione territoriale in Italia e in Europa

Mentre tra la fine degli anni 70 e l'inizio degli anni 80 quasi tutti i paesi europei hanno modificato il loro sistema di pianificazione, prevedendo nuovi strumenti, soggetti e procedure (Stanghellini, 1991), la pianificazione urbana e territoriale italiana, invece, è rimasta ancorata alla legge fondamentale del 1942 (la legge n.1150), allora concepita per disciplinare "l'assetto dei centri urbani e lo sviluppo urbano in genere" (art. 1 c.1, L.1150/42). Questa legge ha subito modificazioni successive, sia a livello nazionale sia, a partire dal 1977, a livello regionale, senza dar luogo a esiti soddisfacenti (Stanghellini, 1999).

Nel 1995 con il documento "La nuova legge urbanistica: i principi e le regole" (21° Congresso INU - Istituto nazionale di urbanistica e apparso sulla rivista *Urbanistica Informazioni* n.141), e successivamente nel 1998 con il documento intitolato "La nuova legge urbanistica. Indirizzi di riforma del processo di pianificazione della città e del territorio" (*Urbanistica Informazioni* n.157), l'INU propose la riforma del governo del territorio.

La riforma del processo di pianificazione proposta condivide con la riforma dello Stato e della Pubblica Amministrazione, determinata dalle leggi Bassanini, alcuni principi cardine: sussidiarietà, responsabilità e autonomia, efficacia, sostenibilità e equità.

In più propone che nel piano provinciale (e in quello comunale) le componenti strutturali, riferite a caratteri del territorio permanenti o di lenta modificazione, e quelle operative, riferite alla attuabilità delle previsioni in tempi medio-brevi, siano nettamente individuate, possibilmente mediante l'articolazione in due strumenti distinti, uno strutturale ed uno operativo (INU, 1998).

La pianificazione strutturale comprende sia il piano d'area vasta, di competenza provinciale, sia il piano strutturale comunale. Entrambi sviluppano un sistema decisionale di tipo strategico, centrato sulle politiche (e definito in termini di obiettivi, risorse disponibili, ...) e sui comportamenti, il che implica un sistema decisionale complesso e interrelato.

In termini di efficacia il piano provinciale è sovraordinato rispetto al piano comunale e rispetto ai piani di settore provinciali, ed è subordinato invece al piano regionale. Il piano comunale è sovraordinato rispetto al piano operativo.

Parte della letteratura (tra gli altri: Bentivegna, 1999; Bertin, 1989; Lombardi e Micelli, 1999; Inu, 1995 e 1998) ha fatto proprie queste impostazioni.

Anche nella pratica pianificatoria è possibile individuare vari casi interessanti di orientamento alle impostazioni appena descritte e alla pianificazione strategica in generale. Per l'Italia si ripensi a titolo esemplificativo alla legge regionale n.20/2000 dell'Emilia-Romagna e al Piano strategico della città di Torino.

Torino è stata la prima città in Italia ad adottare (Stanghellini, 2000) un piano strategico, seguita poi da altre, tra cui Vicenza, Firenze, Trieste, solo per ricordare le più note. Il piano è in questi casi lo strumento con cui individuare e promuovere azioni necessarie allo sviluppo socioeconomico e per reggere il confronto nei nuovi contesti competitivi allargati su scala vasta.

In Emilia-Romagna nei primi mesi del 2000 è stata promulgata una legge che può contribuire a dare una svolta alla pianificazione del territorio, almeno in ambito regionale. La legge regionale n.20/2000 infatti riforma la pianificazione territoriale emiliana introducendo le modifiche proposte dall'INU e sopra descritte.

Nei 52 articoli che la compongono vengono introdotte procedure snelle e flessibili per approvare gli strumenti urbanistici, si assegnano maggiori competenze decisionali ai Comuni, in ottemperanza alle disposizioni delle leggi Bassanini, pur mantenendo ferma la necessità di armonizzare ogni intervento locale alla salvaguardia dell'ambiente e all'efficienza delle grandi infrastrutture.

Vengono ridefiniti tutti i compiti dei diversi enti, dalla Regione ai Comuni.

Il Piano territoriale regionale (PTR) stabilisce direttive e indirizzi strategici.

Il Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) è lo strumento con cui la Provincia può adottare sul territorio le linee d'azione segnalate dalla Regione.

I Comuni vedono addirittura raddoppiare da uno a due gli strumenti di pianificazione a loro disposizione: la normativa prevede infatti che il Piano strutturale definisca gli interventi di lungo periodo e di durata illimitata, mentre il Piano operativo viene redatto in modo autonomo, dura 5 anni, può essere modificato rapidamente e riguarda unicamente gli interventi di espansione o riqualificazione urbana.

Con la legge n.20 la Regione Emilia-Romagna si propone di realizzare un sistema di programmazione e pianificazione territoriale efficace e efficiente, e di favorire la cooperazione tra enti locali e forze economiche nella individuazione e nella formulazione delle scelte pianificatorie (art.1).

La pianificazione viene intesa come un processo che garantisce la coerenza tra le caratteristiche del territorio e le politiche adottate, verificando nel tempo l'adeguatezza e l'efficacia delle scelte operate (art.3).

La pianificazione si sviluppa attraverso più azioni, tra cui (art.3):

- la definizione degli obiettivi di sviluppo socioeconomici
- la formazione di un quadro conoscitivo, inteso come rappresentazione e valutazione dello stato del territorio e della sua evoluzione, con riferimento a dinamiche socioeconomiche, aspetti fisici, paesistici e ambientali (art.4)
- la determinazione delle azioni idonee alla realizzazione degli obiettivi
- la regolamentazione degli interventi
- il monitoraggio degli effetti conseguenti all'attuazione del piano.

La Provincia in fase di elaborazione del proprio PTCP provvede a valutare preventivamente (valutazione ex ante) la sostenibilità degli effetti prodotti dal piano, in termini ambientali e territoriale (art. 5 c1). In più la Provincia provvede al monitoraggio dell'attuazione del piano (valutazione in itinere) per apportare eventuali modifiche o aggiornamenti (art. 5 c4).

Alla formazione dei piani devono concorrere le forze sociali, imprenditoriali e di tutti i soggetti interessati, fin dalla definizione degli obiettivi strategici e di sviluppo (art.8).

È prevista la realizzazione di piani di due livelli: piani generali e piani settoriali. I primi hanno la funzione di coordinare e portare a sistema le disposizioni dei piani sovraordinati vigenti e definiscono prescrizioni, direttive e indirizzi (vedi le norme di attuazione del PTCP di Piacenza) che dovranno essere osservati nella pianificazione sottordinata (art.10 c3). Nel caso della pianificazione di settore il piano generale stabilisce obiettivi prestazionali che devono essere perseguiti dagli strumenti settoriali.

L'Osservatorio della pianificazione di area vasta dell'INU, nel corso dell'ultima Conferenza nazionale (IV RUN), ha evidenziato proprio la mancanza di dispositivi normativi che sanciscano l'obbligo di coerenza tra pianificazione di settore (Piano di trasporti, Piano delle discariche, Piano delle cave, Piano dei parchi, Piano del turismo, Piano del commercio, ...) e il Piano territoriale. Questa legge ora dovrebbe favorire il superamento di questo limite.

In tema di Piano Territoriale Regionale (PTR) la legge stabilisce che deve essere coerente con le strategie europee e nazionali di sviluppo del territorio (art. 23 c2). Il PTR definisce indirizzi e direttive alla pianificazione di settore, ai PTCP e agli strumenti di programmazione negoziata (patti territoriali, contratti d'area, ...) (art. 23 c3).

Il PTCP è lo strumento di pianificazione provinciale e articola sul territorio le linee di azione della programmazione regionale (art. 26 c1). È strumento di raccordo e di verifica delle politiche settoriali provinciali e di indirizzo e coordinamento della pianificazione urbanistica comunale.

Per l'emanazione degli atti di indirizzo e coordinamento e per lo svolgimento delle proprie funzioni di pianificazione, la Regione promuove, d'intesa con le Province, il monitoraggio e la redazione di bilanci della pianificazione territoriale e urbanistica (art.51 c1). A tal fine le Province provvedono alla raccolta e gestione degli archivi della strumentazione urbanistica comunale e all'aggiornamento periodico del loro stato di attuazione (art. 51 c2). La Regione raccoglie le informazioni elaborate dalle Province ai fini della redazione di un rapporto periodico sullo stato della pianificazione urbanistica e territoriale (art. 51 c3) (che comunque già realizza da anni l'Inu).

Se in Italia la pianificazione strategica è ancora in fase embrionale, in Europa da alcuni anni è stata adottata da un crescente numero di città, specie da quelle aventi un'area metropolitana, per far fronte alla necessità di incentivare e di rivitalizzare il tessuto urbano.

Il modello teorico di pianificazione strategica di tipo "reticolare" (si veda lo schema a blocchi riprodotto nella figura 1) è risultato per il momento quello maggiormente efficace. Ricorre al coordinamento e all'integrazione come strumenti per la creazione del consenso e della partecipazione al complessivo progetto della città. Fattore di successo per il piano strategico si è quindi dimostrata la multisettorialità, intesa come lo sviluppo e la rivitalizzazione di tutte le attività presenti nell'area, sinergicamente e strategicamente.

Tra le città europee che hanno adottato piani strategici si ricordano Glasgow, Lione, Liverpool, Rotterdam, Barcellona, Francoforte. Le prime esperienze generalmente risalgono agli inizi degli anni Ottanta. A Francoforte il primo piano fu redatto nel 1977, a Glasgow sono già alla quarta edizione. Si coglie così il carattere di internazionalità e la pervasività del fenomeno, nonostante si possa credere che abbia ripercussioni tipicamente e squisitamente locali, circoscritte in dati ambiti territoriali.

Da una loro lettura comparata è possibile notare alcuni aspetti caratterizzanti che tendono ad essere costantemente presenti.

Innanzitutto nel corso dell'organizzazione del piano e del processo di pianificazione è necessario definire l'area di intervento, che può essere rappresentata da quartieri urbani, dalla città nel suo complesso o dall'area metropolitana.

È necessario individuare gli attori, definire i compiti di ognuno e costituire una rete permanente che controlli l'intera operazione. Si creano nuovi organismi con potere decisionale e ai quali si affida l'intero progetto, dall'organizzazione all'attuazione.

Per giungere alla costruzione del piano in genere si compie sempre un'analisi preliminare:

- degli scenari di riferimento, con particolare attenzione alle città concorrenti (nazionali e estere)
- della situazione socioeconomica e territoriale dell'area, i punti di forza e di debolezza, le politiche da adottare.

Per favorire la realizzazione delle politiche e delle strategie, soprattutto per creare il consenso, si mettono in rete gli attori, si promuove la costituzione di tavoli di confronto, si favorisce la consultazione allargata.

Si favorisce la partecipazione dei capitali privati nella realizzazione dei progetti collegati ai piani, soprattutto si adottano processi di monitoraggio delle azioni poste in essere e dei risultati via a via conseguiti.

Figura 1

Le invarianti dei Piani Strategici in Europa

	COSTANTI	FREQUENZA
<i>Definizione dell'area di intervento</i>	Intero territorio cittadino e area metropolitana	*****
<i>Definizione degli attori</i>		
Organismi istituzionali	Municipalità (sindaco o comune) Amm. Regionali e distrettuali Camera di commercio	*****
Altri soggetti	Banche Associazioni industriali	***
Controllo dell'operazione	Rete permanente, con alto grado di interazione.	*****
<i>Creazione di nuovi organi per lo sviluppo del piano</i>	Agenzia per la promozione economica	***
<i>Inizio dell'esperienza</i>	Seconda metà anni 80 / anni 90	*****
<i>Analisi effettuate</i>	Analisi economica, sociale e territoriale	*****
<i>Costruzione e gestione della rete di attori</i>	Numerosi attori pubblici e privati coinvolti nella rete	*****
<i>Tipologia dei conflitti</i>	Conflitti (quando esistenti) legati alle difficoltà di reperimento dei fondi e alla scarsa comunicazione tra soggetti	* / ***
<i>Finanziamenti</i>	Principalmente privato (specie dopo i primi anni)	***
<i>Comunicazione</i>	Larga pubblicizzazione con diversi strumenti promozionali	****
<i>Monitoraggio</i>	Il monitoraggio è stato eseguito o è ancora in fase di esecuzione	*****

Scala delle frequenze: ***** frequenza massima; * frequenza minima

Fonte: elaborazioni su Torino Internazionale, 2000

3. Dalla pianificazione vincolistica alla pianificazione strategica

In base alle esperienze concrete brevemente illustrate in precedenza e all'analisi della letteratura, la pianificazione strategica in campo territoriale si configura in primo luogo come **strumento atto a prendere decisioni e a darne attuazione**, sulla base di un criterio che privilegia la *performance* del sistema (in luogo della *conformance*) e che colloca la pianificazione strategica nel quadro di approcci volontaristici alle politiche pubbliche.

Questo punto di vista risulta ampiamente supportato da quella che può essere definita una delle prime “provenienze” della pianificazione strategica applicata al territorio (per fare riferimento alla terminologia usata da Calvaresi, 1997), ossia quella di matrice statunitense, riferibile alla JAPA ed in particolare a Bryson. Infatti: La pianificazione strategica nasce nel settore privato come strumento per migliorare la performance dell'impresa. L'idea che sta alla base della sua estensione/applicazione al campo delle politiche territoriali, di sviluppo e di pianificazione, è che, proprio in quanto strumento finalizzato al funzionamento di un'organizzazione, può fornire un valido aiuto ai decisori pubblici per lo svolgimento delle loro funzioni, compito reso non semplice dai profondi cambiamenti in atto (JAPA 1987, pag.6).

Gli elementi che differenziano la pianificazione strategica in campo territoriale da un approccio di tipo tradizionale sono fondamentalmente riconducibili a (JAPA 1987; Calvaresi 1997):

- la pianificazione pone ampia enfasi sull'azione, quindi sulle performance del sistema, quindi, in ultima analisi, sui risultati;
- prende in considerazione l'esistenza di gruppi di interesse;
- non prescinde da un'analisi approfondita del sistema territoriale (tipicamente, analisi SWOT);
- adotta un'ottica competitiva sia perché punta ad un miglioramento delle performance del sistema sia perché considera il comportamento dei principali competitori.

Questo implica, in realtà, una visione/approccio molto più *comprehensive* (nel senso di globale, integrato) di quelli sviluppati da molta pianificazione comprensiva. D'altro canto, è un approccio molto più focalizzato sull'azione (JAPA 1987) rispetto a quello tradizionale.

La pianificazione tradizionale si è sempre proposta come campo di conoscenze sostantive: non a caso ha sempre focalizzato l'attenzione sul versante degli input piuttosto che su quello dei risultati e non a caso il suo compito è sempre stato considerato finito all'atto della elaborazione del piano. La realtà è che regole d'uso del suolo e standard sono sempre stati considerati fini, più che mezzi per ottenere determinati scopi, senza tenere conto del fatto che i problemi di piano sono “maligni”, e per ciò stesso difficilmente trattabili. La reale esigenza del territorio è quindi quella di avere una pianificazione, e di un piano, che, tenendo conto di queste problematiche, rappresenti un metodo per decidere, piuttosto che la decisione ottima sotto ogni profilo (Balducci 1991).

È già stata messa in evidenza l'appartenenza della pianificazione strategica al **campo delle politiche volontaristiche**, intese come: *capacità da parte di single aree territoriali di lanciare politiche e sviluppare strategie che influenzano le scelte degli altri attori locali, e, nello stesso tempo, di trarre vantaggio da politiche e strategie perseguite da altri soggetti* (Ciciotti, Florio, Perulli 1997).

Soprattutto nel corso degli anni 80, mentre si assiste alla diminuzione del fabbisogno abitativo primario e alla riorganizzazione dei sistemi produttivi industriali, con conseguente riduzione degli investimenti privati sul territorio, le esigenze di contenimento del debito pubblico determinano politiche di restrizione della spesa pubblica e la riduzione degli investimenti pubblici.

Il problema della pianificazione non è più quello di regolare, vincolandola, la crescita quantitativa degli aggregati urbani (INU 2000). La progressiva globalizzazione dei rapporti economici, sociali e culturali, unitamente ai fenomeni di internazionalizzazione, se da un lato ha innalzato la soglia della competizione fra sistemi territoriali, dall'altro ha anche contribuito al rilancio dei localismi (con particolare riguardo alla ripresa del ruolo delle città): l'ambito territoriale diviene quindi la sede più appropriata per la declinazione delle questioni strategiche, in quanto idoneo a tenere conto della specificità dei vari contesti (Ciciotti, Spaziante 2000).

Nasce quindi l'esigenza di fare riferimento a politiche quanto più possibile integrate capaci di garantire lo sviluppo locale, anche attraverso le trasformazioni fisiche del territorio (INU 2000; Territorio 13/2000). La pianificazione cessa quindi di occuparsi di mera trasformazione fisica, ma considera quest'ultima come strettamente funzionale a precisi obiettivi di sviluppo locale.

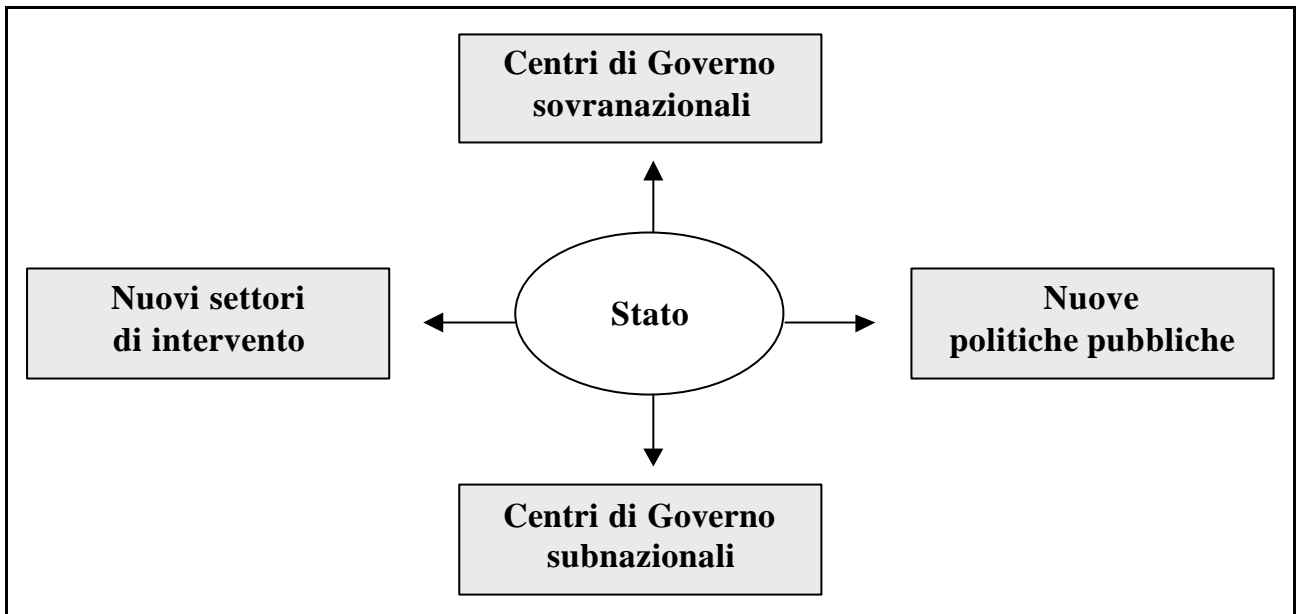
Un aspetto di cui diviene fondamentale tenere conto è rappresentato dal fatto che la stessa organizzazione spaziale dei sistemi territoriali, proprio per effetto dei fenomeni di globalizzazione e di internazionalizzazione e per l'innalzamento della competizione, va assumendo sempre più forme reticolari, che vanno a sostituire (o a sovrapporsi) alle tradizionali organizzazioni di tipo gerarchico (Ciciotti 1993). Questo cambiamento sembra aver dato vita ad un fenomeno speculare a livello istituzionale: il progressivo decentramento del potere e le applicazioni del federalismo amministrativo e fiscale hanno segnato il passaggio dal *government*, che muove dal principio di autorità, alla *governance*, che, al contrario, rappresenta una sfera decisionale più volontaristica e negoziata. *Lo stato del XX secolo – regolatore, imprenditore e provvidenziale – appartiene al passato: le istituzioni sono plurime e sempre meno disposte secondo catene top – down. Il vecchio modello centrato sullo stato e di tipo gerarchico si è dissolto e il potere autorità si sta disperdendo in molte direzioni in un specie di big bang* (Perulli 2000, pag. 269). Detto in altri termini, è lo stato che si organizza in modo reticolare (Le Gales 1997).

La PA si presenta dunque come una costellazione di apparati semi - autonomi, debolmente connessi e dotati di forme giuridiche, logiche d'azione e finalità molto differenziate (Bobbio 1996, pag. 49). Lo scenario attuale è comunque l'esito di un processo di espansione/diffusione degli apparati pubblici. Tale processo si è mosso in due direzioni:

- **orizzontale:** attraverso la crescita delle funzioni pubbliche, in quello che viene definito il paradosso dello stato sociale. "Paradosso" perché la crescita orizzontale ha avuto come conseguenza un progressivo indebolimento del tessuto connettivo fra gli apparati dello stato (Bobbio 1996, pag. 51), a tal punto che si può parlare di costruzione policentrica (e comunque già estesa alla sfera dei privati) del consenso e della legittimità.
- **verticale:** alla mondializzazione dell'economia ha fatto riscontro la nascita di nuovi centri di governo. Lo stato nazionale si è dilatato verso l'alto e verso il basso, con la conseguente moltiplicazione dei livelli territoriali.

Governance è quindi l'azione di governo svolta attraverso la mobilitazione di una pluralità di soggetti che si collocano in posizioni diverse sia per livello gerarchico sia per statuto (pubblico, privato, semi-privato) (Territorio 13/2000, pag. 8). Progressivamente, il ruolo del soggetto pubblico in questa rete di rapporti evolve da regolatore ad attore fra gli altri (non sempre e non necessariamente in posizione di parità). È, in altri termini, un meccanismo di istituzionalizzazione delle reti locali (Le Gales 1997), nel quale, grazie anche all'ingresso dei privati nella sfera decisionale può trovare piena applicazione il principio di sussidiarietà.

Figura 2



Fonte: Bobbio, 1996

Leggere le nuove politiche in termini di *governance* permette quindi di disporre di due chiavi interpretative, entrambe capaci di cogliere il legame che esiste fra crescita della disarticolazione/frammentazione del trattamento pubblico dei problemi e crescente complessità: da un lato la progressiva “ritirata del soggetto pubblico” e la conseguente evoluzione in senso liberista della società, dall’altro, ed è questa forse la chiave interpretativa più interessante, la *governance* si presenta come “adattamento ecologico” del governo alla crescente complessità del sistema. Il soggetto pubblico non si ritira, quindi, ma modifica profondamente i caratteri della sua azione (Balducci, in *Territorio* 13/2000, pag. 8).

Per questo motivo, nella nostra analisi facciamo un ulteriore passo avanti ed affermiamo che la pianificazione strategica rappresenta una **forma di organizzazione del governo locale per il coordinamento delle azioni dei vari attori locali e strumento attraverso il quale si creano le condizioni per il successo delle politiche locali**. Ovvero, una *funzione sociale rivolta al trattamento dei problemi di deficit di rappresentanza e di sovraccarico del governo urbano e regionale* (Ciciotti, Florio, Perulli 1997, pag. 9).

L’approccio alla pianificazione strategica al quale facciamo implicitamente e prevalentemente riferimento è infatti rappresentato dal modello reticolare (sull’analisi dei vari modelli di pianificazione strategica, Ciciotti, Florio, Perulli 1997, ma anche, seppur con un approccio differente, Gibelli 1995, 1999), nell’ambito del quale la pluralità dei soggetti e la complessità dei loro rapporti diventano non solo il cuore del processo di pianificazione, ma anche una vera e propria risorsa. Il problema centrale del modello in esame è infatti rappresentato dalla creazione/gestione di una rete permanente di attori locali (Ciciotti, Florio, Perulli 1997).

La logica di fondo che ispira il modello reticolare è preventiva: la pianificazione, cioè, si pone il problema di pilotare lo sviluppo locale, piuttosto che concentrarsi sulla soluzione di specifici problemi. Per questo motivo adotta un punto di vista intersettoriale, assecondando così l’esigenza di

elaborare e concretizzare insiemi coordinati (anche in quanto vi prendano parte soggetti sia pubblici che privati) di azioni ed interventi (materiali ed immateriali) che permettano di innescare e/o sostenere, anche *attraverso* le trasformazioni territoriali, più ampie e durevoli politiche di sviluppo locale (INU 2000). Funzionale all'adozione di una logica preventiva è proprio la creazione della rete permanente di attori (*functional network*), il cui consenso sull'idea (visione) di sviluppo locale si consolidi nel tempo ed i cui comportamenti si coordinino ai fini della realizzazione concreta di tale visione (Ciciotti, Florio, Perulli 1997). Numerosità degli attori, conflittualità fra interessi, obiettivi e preferenze fanno della complessità l'aspetto più evidente del modello reticolare, rendendo pienamente esplicito il fatto che le decisioni di governo sono il risultato di complesse attività di *problem solving*, cui partecipano diversi livelli organizzativi sulla base di regole solo parzialmente determinate (Bobbio 1996, pag. 29). Inoltre, le decisioni sono l'esito di processi collettivi che si svolgono in contesti interattivi. Gli attori dipendono gli uni dagli altri, ma non sono sottoposti a forme di coordinamento sovraordinato. Governare significa quindi creare le condizioni perché la cooperazione fra più soggetti si svolga in modo proficuo e perché, attraverso l'interazione, possa svilupparsi un processo di apprendimento collettivo (Bobbio 1996, pag. 37). In questo modo la frammentazione non intacca l'efficacia del sistema decisionale, ma ne diviene risorsa.

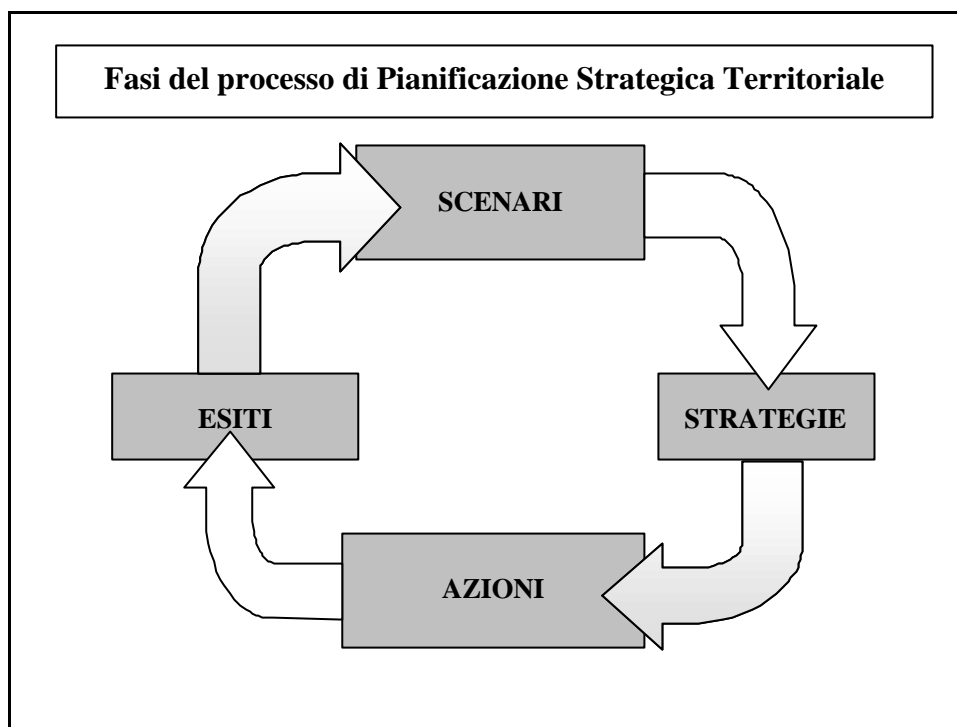
È altresì evidente che uno dei problemi da affrontare è rappresentato dalla soluzione dei conflitti per giungere alla creazione del consenso. La messa in rete degli attori rappresenta il primo passo per la creazione del consenso: **“L'idea di fondo è che gli attori – decisori si mettano insieme in una sorta di comitato di direzione e concertino insieme le scelte future affiancati dagli attori – tecnici che hanno competenze specifiche sui vari progetti da intraprendere”** (Ciciotti, Florio, Perulli 1997, pag. 27). È la “stipula” dello *statement* iniziale della pianificazione strategica di matrice aziendale (JAPA 1987). La creazione del consenso richiede che a livello locale si formi una forte coalizione dominante, all'interno della quale la convergenza sulle questioni ed i problemi non venga messa sostanzialmente in discussione. Da questo punto di vista, l'esistenza di un accordo iniziale rappresenta una sorta di meta – intesa sulle regole, preliminare alla stessa individuazione dei problemi strategici (Ciciotti, Florio, Perulli 1997, pag. 30) e rappresenta forse il più importante meccanismo comunicativo, o di marketing interno (ed esterno) della pianificazione.

La rete deve poi essere mantenuta nel tempo, in primo luogo grazie ad un alto grado di interazione, quindi sfruttando meccanismi di coordinamento, eventualmente anche affidati al soggetto pubblico. La tenuta del consenso passa poi attraverso formule di soluzione dei conflitti e di compensazione degli interessi, che entrano in gioco non solo nella fase decisionale, ma anche in quella operativa/implementativa, fondamentalmente attraverso il ricorso a pratiche negoziali (Balducci 1991; Balducci, Dente 1992; Bobbio 1996; Ciciotti, Florio, Perulli 1997; Patassini 1997, 2000).

In base a quanto detto sinora si può tentare di sintetizzare il processo di pianificazione strategica territoriale (PST) secondo lo schema di figura 3.

Va peraltro sottolineato che i nessi che legano le diverse fasi non sono strettamente causali; inoltre il processo stesso può iniziare in una qualsiasi delle fasi o a cavallo tra una fase e l'altra (ad esempio nell'esperienza di molti patti territoriali si è partiti da un misto indistinto di azioni che si volevano intraprendere e di risultati che si volevano raggiungere per razionalizzare *ex post* strategie e obiettivi in risposta a scenari possibili (seguendo il metodo di scelta pubblica così detto del *garbage can* (Palumbo 2001).

Figura 3 Fasi del processo di Pianificazione Strategica Territoriale



Sempre in modo molto schematico, si possono dettagliare le attività principali comprese nelle fasi suindicate (per un'analisi più dettagliata si rimanda a Rapporto LEL 1999).

La **Costruzione di Scenari** comprende :

- l'analisi dei macro trend che caratterizzano i processi di cambiamento della società e dell'economia
- i punti di forza e di debolezza, i vincoli e le opportunità del sistema economico sociale e territoriale oggetto di pianificazione (SWOT del SEST)
- il confronto con possibili sistemi territoriali di riferimento e con le relative politiche attuate (benchmarking).

La **selezione delle strategie condivise e praticabili** comprende

- l'analisi della domanda di politiche territoriali e settoriali da parte degli attori locali
- le condizioni per l'azione strategica, cioè l'esistenza o meno di atteggiamenti cooperativi

La **individuazione delle procedure e delle azioni** comprende:

- la messa in rete degli attori
- la compensazione degli interessi
- la soluzione dei conflitti
- l'individuazione delle politiche e dei progetti
- il finanziamento dei progetti

Per quanto riguarda gli esiti attesi si tratta di

- effettuare il monitoraggio
- fare un'attività di marketing territoriale sia interno che esterno al SEST

Partendo da questo schema è inoltre possibile definire in modo sintetico la PST come

LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA

una strategia di miglioramento del sistema socio-economico-territoriale (SEST) costruita insieme agli attori locali.

Dove per:

- strategia si intende la selezione degli obiettivi
- miglioramento si intende il performative approach (gioco a somma positiva)
- SEST si intende in modo allargato la visione tratta dallo SWOT del SEST
- insieme si intende il coordinamento della rete degli attori locali (creazione, sviluppo) per la costruzione del consenso sugli obiettivi strategici (apprendimento collettivo, negoziazione/mediazione) (governance)

4. Pianificazione strategica, valutazione e apprendimento

Per capire il ruolo della valutazione nell'ambito dei processi di pianificazione strategica, è utile fare riferimento al concetto di *"successo del piano"*. Concetto che può essere declinato in modo piuttosto semplice: il piano, per essere pienamente efficace ed esplicare gli effetti per i quali è stato elaborato, deve essere attuato nei modi e nei tempi voluti, più opportuni o necessari. In modo tale che, tra l'altro, vengano assicurati giochi a somma positiva a beneficio del sistema locale.

Il discorso sull'attuazione del piano diviene ancora più importante proprio quando calato in un approccio strategico (soprattutto reticolare) alla pianificazione¹. In primo luogo, infatti, la pianificazione strategica in campo territoriale nasce con l'obiettivo di superare i limiti della pianificazione tradizionale: limiti strettamente connessi ad una crisi di efficacia di fronte ai cambiamenti intervenuti nelle dinamiche di sviluppo del territorio (Ciciotti, Florio, Perulli 1997; Ciciotti, Spaziante 2000; IREER 1992; Stanghellini 1995, 1996). A questo aspetto di carattere generale, è necessario poi aggiungere che la pianificazione strategica rientra nel quadro di approcci volontaristici alle politiche pubbliche. L'efficacia dell'azione pubblica² non dipende dall'esistenza, e dal funzionamento, di rapporti gerarchici ed autoritativi, ma dalla possibilità di costruire (e mantenere nel tempo, nel caso di approcci reticolari) reti di attori (Ciciotti, Florio, Perulli 1997; Florio 1999). È evidente che questo tipo di operazione non è semplice ed è sempre mediata dal negoziato, dal compromesso e dalla reciproca compensazione degli interessi in gioco (Balducci 1991; Balducci e Dente 1992; Bobbio 1996; Ciciotti, Florio, Perulli 1997; Patassini 1997, 1999). In un contesto di questo tipo, il successo del piano dipende, fondamentalmente, da due fattori: la creazione (e la tenuta) del consenso degli attori coinvolti e la loro responsabilizzazione rispetto all'attuazione delle scelte formulate.

Nella pianificazione strategica il processo decisionale non si ferma all'elaborazione del piano, ma prosegue nella sua attuazione. tale processo, per effetto della compresenza di più attori con interessi e obiettivi diversi, assume necessariamente una forma circolare ed interattiva, più che lineare, potendo prevedere meccanismi di destrutturazione e ricostruzione del contesto (*re-framing*), con l'obiettivo ultimo di ridurre il livello di conflittualità (Patassini 1997) e di costruire attorno alle strategie un solido consenso di base.

In prima istanza, quindi, è indispensabile che il ciclo valutativo copra tutte le fasi del processo di pianificazione e valorizzi dei tre tradizionali momenti – valutazione ex ante, valutazione in itinere e valutazione ex post – soprattutto i primi due, fondamentali per assicurare la realizzazione delle scelte di piano.

Le prassi valutative tipiche della pianificazione tradizionale, fortemente concentrate sull'uso delle tecniche, monodisciplinari ed ispirate ad un modello razional-comprensivo della decisione, hanno quasi sempre avuto natura implicita, raramente emergendo come processo interno, ma parallelo, al complessivo processo di pianificazione (Stanghellini 1995). Decisamente forte è sempre stato il ruolo della valutazione ex ante, con marcata funzione revisionale e certificativa.

¹ Con riferimento al piano strategico di Barcellona si dice, tra l'altro, che: *"il piano strategico non si scrive, si fa"* (Florio 1999). Solo in apparente contrasto con quanto sopra affermato, si può anche dire che: *"il successo del piano strategico non si valuta in base al raggiungimento di risultati concreti di impatto esterno, bensì in base alla sua capacità di svolgere un ruolo significativo nel processo di scelta degli attori coinvolti"* (Palumbo 1998). I risultati devono essere tangibili, ma è certamente fondamentale che il piano costituisca un vincolo (consensuale) per i comportamenti degli operatori locali (forzando l'analisi, ma neanche poi molto, si potrebbe parlare di efficacia del piano in termini giuridici, quindi):

² *pubblica* nel senso di finalizzata al perseguimento di interessi pubblici, collettivi, non necessariamente in quanto ideata ed attuata da un soggetto pubblico, proprio per l'ipotesi di *governance* e di pianificazione strategica dalla quale muove questa analisi.

Scarsissime, quando non addirittura inesistenti, le valutazioni in itinere ed ex post. Da un lato, infatti, nella pianificazione tradizionale l'esito è rappresentato dall'elaborazione dello strumento, quindi tutta l'attenzione si concentra in ex ante (Stame 1998a); dall'altro, *“del piano ordinario, che diventa legge, poco o nulla si può dire della sua attuazione, se non per le componenti più banali ed imprevedibili. Perché il piano ordinario rappresenta un'idea ritenuta buona e, secondo l'etica utilitaristica, giusta. La valutazione è generalmente funzione implicita nella costruzione del piano”* (Patassini 2000).

Entro il perimetro della pianificazione strategica (a maggior ragione se di tipo reticolare), il negoziato diventa un nodo cruciale: le politiche pubbliche si basano sullo scambio a rischio tra soggetti cooperanti, piuttosto che sulla mera imposizione del disposto di legge (Curti 2000). In primo luogo, quindi, si assiste ad un ampliamento dei margini di discrezionalità dell'operatore pubblico: non esiste più un interesse pubblico, costituito a priori, del quale il soggetto pubblico si fa tutore (e che rappresenta il parametro di ogni giudizio); esiste invece una pluralità di soggetti, pubblici e privati, che concorre alla costruzione dell'interesse collettivo, sfruttando il meccanismo del negoziato e della compensazione degli interessi. È indispensabile quindi costruire un quadro di regole del gioco che *“consenta conoscenza e partecipazione, valutazione e verifica di ogni fase, costruzione del consenso sugli obiettivi di fondo a lungo termine, coerenza e insieme flessibilità nelle decisioni attuative”* (Monti 1999). Ed è altresì fondamentale che la valutazione esca dal campo squisitamente economico – finanziario e venga incorporata nella formazione dei processi decisionali fin dall'inizio e non come un “dopo”, eventuale, su scelte già formulate. Quindi, valutazione ex ante con funzione di supporto alle decisioni, ossia come strumento che aiuta la costruzione delle strategie in un assetto di rapporti negoziali (Patassini 1995, 1997, 1999). La valutazione assume l'incertezza e la complessità del processo decisionale e diviene dispositivo per la definizione degli obiettivi: il *problem setting* si sostituisce al *problem solving* (Lombardi e Micelli 1999).

È ancora valutazione con funzione di certificazione delle scelte³, ma secondo un criterio diverso da quello che ispirava il sistema tradizionale: dalla conformità, l'enfasi si sposta sulla congruenza e sulla compatibilità delle scelte locali con quelle di livello superiore (Stanghellini 1999).

In un quadro negoziale non esiste un risultato che sia ottimo in sé. Il risultato è piuttosto la conseguenza del modo in cui si è sviluppato il negoziato, per cui solo la valutazione può dire se quel risultato è apprezzabile sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'equità (Bentivegna 2000). La valutazione infatti concorre alla creazione di un quadro di informazioni di alto livello, favorendo in questo modo la trasparenza delle scelte. Poggiando le proprie basi sul negoziato, è possibile che la strategia possa fallire o sia scarsamente sostenibile: per questo motivo sono fondamentali valutazioni ex ante ed in itinere, perché *“indicano quanto una strategia sia adatta al contesto ed alla sua evoluzione”* (Patassini 2000). Si tratta, in altri termini, di garantire la legittimità delle scelte, esplicitando il percorso logico che sta alla loro base, e la loro fattibilità non solo dal punto di vista tecnico, ma anche, se non soprattutto, da quello politico-amministrativo (Stanghellini 1996, 1999).

Si afferma spesso, anche solo implicitamente, che la valutazione in itinere ha un compito più semplice di quella ex ante perché si muove in un quadro decisionale meno incerto, dal momento che si colloca a livello di attuazione delle scelte.

³ Si può parlare anche in termini di *autocertificazione* (non comunque nel senso di autoreferenzialità): nel quadro di un sistema non gerarchico di rapporti e di progressivo decentramento dei poteri pubblici, può non essere previsto che un organo di rango superiore eserciti funzioni di controllo di conformità. Tale controllo dovrà essere eseguito al livello al quale le scelte vengono prese, in modo tale da garantire il loro inserimento in quadro quanto più possibile omogeneo. Si richiama qui, tra l'altro, al concetto di analisi coerenza esterna.

Si tratta quindi di costruire un meccanismo di *problem solving* entro un sistema di regole ed obiettivi sostanzialmente condivisi. Questa affermazione può essere considerata vera solo in parte. In primo luogo, l'attuazione delle scelte di piano è ciò che giustifica un processo di pianificazione strategica⁴. Affermare che la valutazione in itinere, che si colloca proprio a livello di questa fase cruciale, ha un compito più facile di quella ex ante può essere pericolosamente fuorviante, nel senso che può indurre a fare analisi solo parziali ed incomplete, all'insegna dell'"ormai il più è fatto". Al contrario, è proprio in questa fase che deve essere rigorosamente controllata la probabilità di successo del piano, la realizzabilità concreta delle strategie formulate e delle decisioni prese, la tenuta del consenso. La costruzione di un solido consenso di base è condizione necessaria per ottenere anche il cosiddetto consenso operativo sulle scelte (Ciciotti, Florio, Perulli 1997), ma può non essere comunque sufficiente. Anche quando il contesto decisionale è relativamente ben strutturato, come appunto può benissimo accadere nella fase di implementazione, il consenso sugli obiettivi e sulle soluzioni non può comunque mai essere dato per scontato perché non esiste alcuna garanzia a priori che gli interessi di tutti gli attori continuino a convergere in un determinato punto (Balducci e Dente 1992). La pianificazione ha infatti ad oggetto un sistema di complesso e dinamico, con forti capacità autoorganizzative: non solo molti attori con preferenze ed obiettivi diversi da comporre in un quadro unitario, ma anche preferenze ed obiettivi che evolvono nel tempo, spesso sulla base di dinamiche che scaturiscono dai meccanismi di interazione (Lombardo 1995). Il processo di attuazione è sempre meno la *"materializzazione di un disegno preordinato da un unico soggetto...ma rappresenta sempre più l'esito di un processo cooperativo di attori motivati ad interagire sulla base di obiettivi loro specifici: molteplici agenti in grado di elaborare strategie autonome, a volte coerenti con quelle collettive, a volte anche in contraddizione con esse"* (Stanghellini 1999). D'altro canto, la debolezza dei modelli strategici sta proprio *"nell'instabilità dei compromessi, nella loro indeterminatezza, ma soprattutto nel consenso dominato da attori influenti"* (Patassini 1997).

La valutazione in itinere si configura quindi come un "aiuto alla correzione" (Stame 1998a): adotta il monitoraggio come strumento di base per evidenziare COME stanno andando le cose, ma si spinge anche oltre sondando PERCHÉ le cose stanno andando in un certo modo. È, in altri termini, un *"giudizio sul significato di quanto si svolge nel corso del processo di attuazione"* (Stame 1998b).

La valutazione strategica, quindi, è uno strumento strettamente a supporto del processo decisionale. La sua funzione fondamentale è quella di facilitare l'assunzione di decisioni, sia nella fase di elaborazione del piano sia in quella della sua attuazione, da parte di una pluralità di soggetti. È pertanto necessario adottare metodologie molto flessibili, per non perdere il contatto col processo decisionale politico, che è per sua natura soggetto ad accelerazioni e rallentamenti improvvisi (Pompilio 2000). Garantendo trasparenza delle scelte ed informazione (strategica), la valutazione estende il campo delle proprie funzioni oltre la legittimazione e la certificazione, per giungere ad attivare meccanismi di partecipazione e di apprendimento.

Da un primo punto di vista, l'apprendimento deriva dalle informazioni prodotte dalla valutazione : quest'ultima assolve quindi ad un compito di carattere comunicativo, favorendo la conoscenza, la maggiore chiarezza, ed infine appunto la trasparenza, delle scelte (Micelli 1997). La valutazione non chiude il processo decisionale e non si chiude in se stessa: si colloca sempre dentro al percorso delle scelte, in quanto ad essa è richiesto di produrre informazione strategica per i soggetti coinvolti. Diviene in altri termini infrastruttura immateriale dell'apprendimento (Micelli 1999).

Da un secondo punto di vista, l'apprendimento dipende dal fatto che la valutazione, calata su processi di pianificazione strategica, è sollecitata ad un costante confronto col contesto al quale si

⁴ Per le origini stesse della pianificazione strategica in campo territoriale, come si diceva in precedenza.

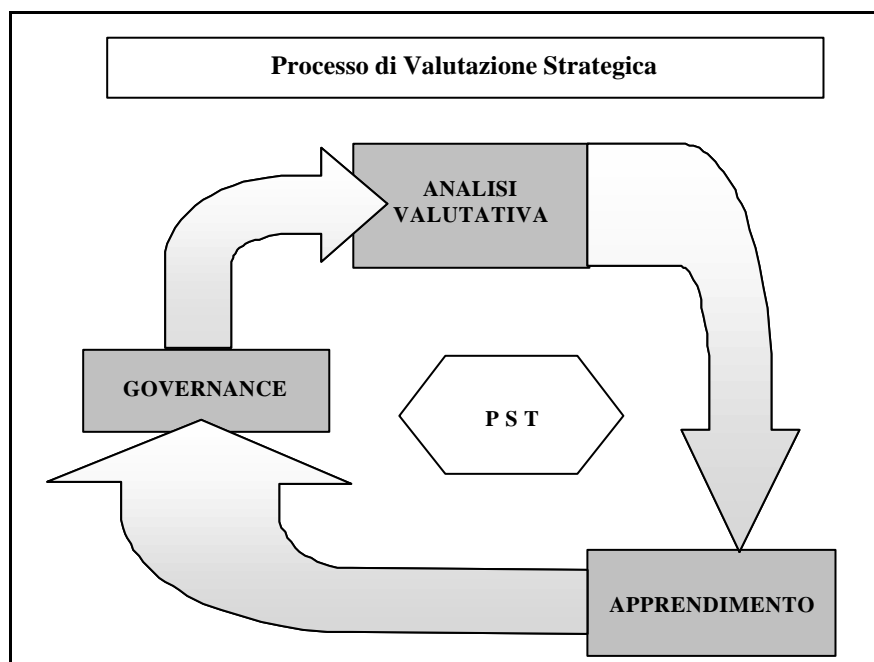
riferisce, in un processo che prevede la possibilità di adattamento progressivo delle scelte, e soprattutto delle modalità attuative, alle specifiche esigenze del sistema economico-sociale-territoriale, sempre e comunque nel quadro di regole chiare, trasparenti e condivise, che definiscono i termini ed i limiti del negoziato.

Secondo un'interessante interpretazione (Stame 1998 a), le politiche pubbliche possono essere viste come organizzazioni, ossia come insiemi strutturati di risorse, persone, regole che tendono a determinati obiettivi. Proprio in quanto assimilate ad organizzazioni, esse sono sempre a rischio di inefficienza⁵. Sotto questo profilo, la valutazione può configurarsi come forma di pressione esterna, di controllo, in grado di aumentare la soglia di efficienza e di efficacia della politica pubblica. Ciò avviene a condizione che la valutazione garantisca apprendimento e non si dà apprendimento senza partecipazione, senza cioè che vi sia un coinvolgimento di tutti i portatori di interessi, ovvero senza che la valutazione preveda di tenere debitamente in considerazione tutti gli interessi coinvolti: in questo modo è possibile ridurre la probabilità che il piano venga boicottato, ossia che gli attori escano dall'organizzazione pregiudicandone la sopravvivenza.

Detto in altre parole: la valutazione, quando stimola la partecipazione e l'apprendimento nei termini di cui sopra (chiarezza, trasparenza, ma anche legittimazione), favorisce la tenuta del consenso e si traduce in responsabilizzazione degli attori coinvolti rispetto alla realizzazione delle scelte, trasformando il piano in un quadro di riferimento che pilota le scelte dei singoli operatori. *“La valutazione dovrebbe...rendere possibile la responsabilizzazione: se non riesce ad impegnare gli attori sulla “vita” delle opzioni, fallisce il suo scopo”*. Ed ancora *“l'esito di una valutazione...può essere sterile se alla fine non “si firma un patto”*” (Patassini 1997, pp. 91-93). Ne consegue anche, in ultima analisi, che la partecipazione può trasformarsi, anche involontariamente, da strumento dei meccanismi di apprendimento, nel complessivo processo verso la responsabilizzazione degli attori, a vero e proprio esito dello stesso processo di valutazione (Patassini 1997).

In base a quanto detto, quindi il processo di valutazione strategica può essere schematizzato secondo la figura 4.

Figura 4



⁵ E di inefficacia, per riprendere il discorso già più volte affrontato.

In base a questo schema è quindi possibile definire la valutazione strategica come:

- un'attività di *ricerca valutativa* volta all'analisi di coerenza (interna ed esterna), di priorità, di efficienza e di efficacia degli obiettivi (strategici e operativi) e delle azioni di piano;
- con la funzione di supportare il processo decisionale e l'attività di creazione del consenso (trasparenza, partecipazione, negoziazione) attraverso il *processo di apprendimento*;
- e di massimizzare le possibilità di successo del piano grazie alla *governance territoriale* che si viene in questo modo a rafforzare.

5. La valutazione strategica: oggetto, contenuti e metodo

Perché il piano abbia contenuto strategico - come già si diceva - è necessario che si costruisca attraverso rapporti concertativi tra gli enti e i soggetti (pubblici e privati, giuridici e economici, collettivi e individuali) operanti nell'area di riferimento, è necessario che le scelte contenute nel piano siano legittimate dai cittadini e dalle istituzioni, è necessario che il piano scaturisca da processi decisionali di natura interattiva e reticolare, è necessario che gli interventi siano realizzabili e conseguentemente determinino impatti e risultati percepibili.

Solo con queste premesse un piano e più in generale la pianificazione territoriale (e economica) possono concorrere alla supremazia del principio di sussidiarietà, alla responsabilizzazione degli attori locali, alla sostenibilità sociale-economica-ambientale dello sviluppo, alla trasparenza del processo decisionale. Solo se il piano è strategico, secondo i contenuti sopra indicati, può essere equo ed efficace.

Equo, perché garantisce la "compensazione degli interessi" (Ciciotti, Florio, Perulli, 1997), libera le scelte di piano dalle pressioni determinate dalla rendita fondiaria (Stanghellini, 1999), sostiene forme di partecipazione allargata tra i cittadini che consentano al maggior numero possibile di interessi di avere occasione di manifestazione e forze di tutela.

Efficace perché poggia su una serie di condizioni atte a garantire il successo del processo di pianificazione.

Per poter avere queste caratteristiche e quindi essere strategico però un piano territoriale deve comprendere nel suo processo generativo e evolutivo criteri di valutazione che per analogia definiamo strategici.

In sostanza un piano è strategico se nasce e si evolve secondo procedimenti valutativi strategici.

Questo non vuol dire che un Piano nato anche senza che il processo di valutazione abbia contribuito esplicitamente alla sua formulazione non possa poi essere oggetto di valutazione strategica (è il caso dei due PTCP di Piacenza e Ravenna); è comunque possibile infatti attraverso la ricerca valutativa innescare il processo di apprendimento che può essere utile nella fase di attuazione e di ridefinizione degli obiettivi e delle azioni del piano stesso.

Da quanto sinora detto emerge chiaramente la differenza tra la valutazione strategica dei PST e le valutazioni di programmi e progetti.

La valutazione delle politiche pubbliche e dei progetti pubblici d'investimento è di regola uno strumento per allocare risorse scarse scegliendo fra progetti alternativi, in presenza di strategie date. Il nucleo di valutazione è di regola un consulente pubblico/privato incaricato di selezionare tra più progetti, presentati per ottenere finanziamenti pubblici, quelli che meritano più credito in termini di coerenza, priorità, efficienza e efficacia. La coerenza va intesa in relazione ai requisiti fissati da un bando pubblico, a sua volta previsto da un provvedimento legislativo. L'obiettivo è di assicurare trasparenza nei processi che portano gli enti pubblici alla formulazione delle scelte e di perseguire criteri di ottimizzazione nell'allocazione delle risorse, secondo logiche di razionalità economica, sociale e ambientale. Il nucleo di valutazione opera nella fase ex ante, al momento di valutare la bontà del progetto/della politica per l'ammissione ai benefici previsti; in itinere, per verificare l'iter dei lavori, ed assicurare la continuità dell'erogazione dei benefici; e nella fase ex post per verificare che il progetto sia andato a compimento in coerenza con gli impegni assunti. In nessun caso il valutatore (o meglio il metodo di valutazione, messo a disposizione di politici e di policy-makers) entra nel processo decisionale relativo alla formulazione delle strategie politiche che hanno dato valenza pubblica ai progetti oggetto di valutazione. Ciò non esclude che le valutazioni ex post possano alimentare un meccanismo di apprendimento in grado di indurre gli amministratori pubblici a rivedere le strategie politiche, in funzione dei risultati rilevati e/o dei cambiamenti di contesto.

In conclusione, la valutazione dei progetti d'investimento e delle politiche pubbliche risponde all'esigenza di individuare, date determinate scelte strategiche, i progetti che meglio raggiungano gli obiettivi (da premiare con l'erogazione di finanziamenti), e di verificare che l'operazione vada in porto correttamente, a legislazione invariata. L'apprendimento derivante produrrà eventualmente effetti modificando la legislazione.

La valutazione strategica è invece uno strumento per creare consenso attorno alla pianificazione del territorio, intesa come complesso organico e composito di strategie di trasformazione del territorio, anche attraverso la loro correzione e il loro perfezionamento, allo scopo di assicurarne le massime probabilità di successo, e quindi l'attuazione.

La valutazione strategica di un piano strategico territoriale è al servizio della governance; è un processo condiviso che promuove e favorisce la costruzione della governance territoriale, mentre la valutazione dei progetti e delle politiche pubbliche ha essenzialmente l'obiettivo di esprimere in giudizio più o meno quantificato, attraverso un'analisi comparativa, sul raggiungimento di obiettivi o sul soddisfacimento di bisogni (Palumbo 2001). Queste differenze risultano anche chiare dal fatto che una politica ha in genere una durata predeterminata (o almeno è auspicabile che l'abbia) mentre un piano non ha una durata predefinita (possono averle eventualmente le azioni ivi previste) ragione per la quale è oggetto di una continua riformulazione piuttosto che di una valutazione alla fine di un certo periodo di tempo.

Compito del nucleo di valutazione è di fornire alla cabina di regia del piano (gli attori sociali: istituzioni pubbliche e rappresentanze economiche e sociali) l'analisi dei punti critici da affrontare per svolgere al meglio l'attività di coordinamento. Anche quando formula valutazioni sintetiche, mediante indicatori quantitativi, il suo scopo non è quello di dare voti alla bontà delle strategie e dei programmi. Il nucleo di valutazione è al servizio del decisore, da lui ha ricevuto l'incarico di guidarlo nel processo di programmazione.

Può essere rappresentato da un ufficio tecnico interno o da un gruppo di professionisti esterni all'amministrazione pubblica. Non è il braccio tecnico di un ente territoriale di livello superiore, con finalità di controllo gerarchico. La valutazione strategica entra a pieno titolo nel processo decisionale, se attivata nella fase di costruzione e revisione del piano, attraverso una funzione di apprendimento. Si limita a fornire elementi di monitoraggio durante la fase di attuazione del piano, con l'obiettivo di segnalare intoppi alla cabina di regia, in questo caso senza entrare nel processo decisionale, in quanto si muove nell'ambito di strategie date. Nella fase ex ante (costruzione) e in quella ex post (revisione) i contenuti dell'analisi valutativa sono tutti quelli elencati nella definizione di valutazione strategica (coerenza, priorità, efficienza ed efficacia). In itinere (attuazione) solo l'analisi di efficienza risulta rilevante.

Sulla base di quanto detto, in sintesi è possibile proporre la seguente definizione:

LA VALUTAZIONE STRATEGICA

È un'attività di analisi di coerenza (interna e esterna), di priorità, di efficienza degli obiettivi (strategici e operativi) e delle azioni del piano, allo scopo di supportare il processo decisionale e l'attività di consenso (trasparenza, partecipazione, negoziazione) e massimizzare la probabilità di successo del piano.

Tabella 1 Fasi operative del piano strategico e contenuti della valutazione strategica

CONTENUTI DELLA VS	EX ANTE		IN ITINERE		EX POST	
	COSTRUZIONE DEL PIANO (DISEGNO)		ATTUAZIONE		RE-FRAMING	
	STRATEGIE	PROGETTI	BREVE	LUNGO	STRATEGIE	PROGETTI
Coerenza esterna	X				X	
Coerenza interna		X				X
Priorità		X				X
Efficienza		X	X			X
Efficacia	X	X		X	X	X

Fonte: Laboratorio di Economia Locale - LEL, Università Cattolica del Sacro Cuore

Un'ultima differenza da segnalare, fra i due tipi di valutazione, è dovuta al fatto che un piano territoriale con approccio strategico è la sommatoria di numerose azioni, rappresentate da progetti d'investimento infrastrutturali, di politiche di erogazioni di servizi, di norme riferite sia alle politiche di sviluppo economico, sociali e ambientali. In alcuni casi, inoltre, definite in modo preciso, in altri invece allo stato di meri indirizzi, in attesa di definizione, in altri addirittura già avviate e rese nonostante ciò parte integrante del piano.

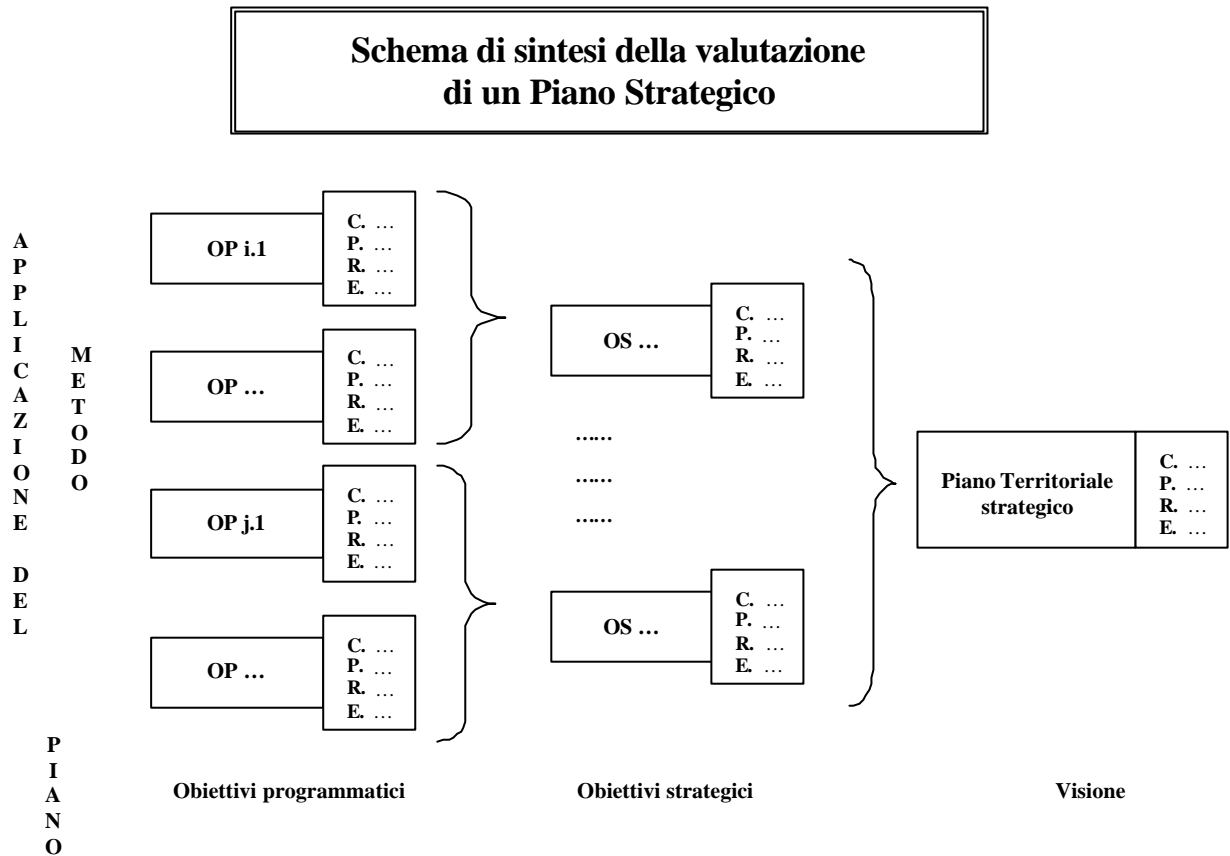
E' ovvio che ciò può rendere la valutazione più complessa, rispetto a quella di un progetto d'investimento determinato. Questa complessità, sul piano operativo, è in buona parte mitigata, come si vedrà nella descrizione di contenuti e metodo, dal fatto che essa è focalizzata sui nodi per la costruzione del consenso e il successo dell'attuazione del piano.

Prima di passare ad esaminare la valutazione strategica sul piano dei contenuti specifici, è bene partire da uno sguardo generale sul metodo di lavoro, frutto della sperimentazione effettuata sui Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP) di Piacenza e Ravenna.

Metodo di lavoro

Il primo passo per valutare un piano territoriale consiste nel rappresentarlo graficamente in modo semplificato, mettendo in relazione le singole azioni con gli obiettivi programmatici e quelli strategici, così come illustrato nella figura 6, di seguito riprodotta.

Figura 5 Schema di sintesi delle fasi dell'attività di valutazione: azioni, obiettivi programmatici, obiettivi strategici



Fonte: Laboratorio di Economia Locale - LEL, Università Cattolica del Sacro Cuore

A volte il piano offre già una rappresentazione del tipo illustrato nella figura precedente. In questo caso ci si limita a verificarne la completezza e si uniforma la terminologia con quella utilizzata nel metodo adottato (in questo caso, col metodo da noi messo a punto), per una migliore leggibilità del piano (è il caso riscontrato per il PTCP di Piacenza). In altri casi lo schema non esiste, e va quindi fatta una sua ricostruzione, indispensabile per effettuare l'analisi valutativa. Nel caso infine in cui la rappresentazione esista ma sia molto più complessa di quella proposta dal presente metodo, va comunque riportato allo schema più semplice, per facilitarne la leggibilità, o, in alternativa, vanno ricostruite le relazioni assegnate dai pianificatori fra le singole azioni da una parte e gli obiettivi programmatici e strategici dall'altra (e sotto-obiettivi programmatici e strategici: è questa per esempio l'operazione effettuata per il PTCP di Ravenna).

Effettuata questa operazione di ricostruzione dell'"albero del piano", si compie l'analisi valutativa procedendo dal basso verso l'alto, si effettuano cioè i quattro tipi di analisi valutativa (coerenza, priorità, efficienza ed efficacia) partendo dalle singole azioni e passando per aggregazione agli obiettivi programmatici e a quelli strategici.

Si procede innanzitutto alla compilazione di schede informative sui singoli progetti, attingendo informazioni da documenti e intervistando i responsabili delle procedure (dirigenti pubblici) o delle iniziative private inserite nel piano, in quanto considerate parte di una strategia di pianificazione. Le schede informative vanno compilate sulla base di uno schema strutturato, salvo uno spazio da dedicare a informazioni specifiche (non strutturate), nel caso esse risultino utili per meglio inquadrare le caratteristiche dell'azione. Lo schema strutturato è rappresentato nella scheda dell'analisi di efficienza (realizzabilità), riportata più avanti (tabella 11).

L'attività di valutazione strategica continua poi con la raccolta delle valutazioni relative ai quattro contenuti dell'analisi, sulla base di questionari specifici, illustrati di seguito, e somministrati, a seconda dei casi, a esperti di settore (dirigenti pubblici, operatori privati, professionisti) e attori sociali (amministratori pubblici e rappresentanti di associazioni di categoria e gruppi sociali).

Benché il metodo proposto parta dalle singole azioni, e permetta la compilazione di singole schede valutative, risultato finale dell'attività è la redazione di una relazione di sintesi, un vero e proprio rapporto di valutazione strategica a supporto dell'attività della cabina di regia del piano. Relazione di sintesi che, partendo da una valutazione di coerenza, priorità, efficienza e efficacia del piano nel suo insieme, scenda ad esaminarne i punti critici - i nodi che richiederanno maggiore attenzione da parte degli attori della governance locale - attraverso l'esame delle problematiche relative a obiettivi programmatici e azioni.

Benché, infine, il metodo consenta di esprimere la valutazione mediante una serie di indicatori quantitativi sintetici, secondo un modello d'analisi compatto e coerente, non è questo l'obiettivo della valutazione strategica che si sta illustrando e quindi del metodo proposto. Se pochi indicatori sintetici possono risultare eleganti, rappresentano il risultato di ponderazioni i cui pesi sono influenzati da valutazioni soggettive, che ne limitano fortemente la capacità di rappresentazione della realtà. Inoltre, obiettivo della valutazione, non è di pesare la bontà dei piani, per effettuare un confronto fra di loro, come in un bando di concorso. Bensì di esprimere nel modo più compatto e rigoroso possibile le problematiche che i pianificatori dovranno affrontare per attuare il piano e per decretarne il successo. E dunque, non conta tanto sapere se un obiettivo strategico è più o meno realizzabile, perché il punteggio finale è più o meno elevato. Quanto piuttosto sapere che le ragioni di rischio derivino, o meno, da determinati obiettivi programmatici, azioni, per problemi, per esempio, di realizzabilità (scarsità di fondi, conflitti da parte di determinati attori sociali senza aver pensato a sufficienti incentivi da mettere in campo per serie attività di negoziazione, complessità delle procedure...) o di incoerenza con piani di livelli di governo superiori, coi quali sarà necessario negoziare, forti di motivazioni robuste.

Tabella 2 Valutazione strategica: contenuti, obiettivi conoscitivi e contributi al successo del piano

CONTENUTI	DOMANDE A CUI RISPONDE	TIPO DI ATTIVITA' PREVALENTE NELLA PS
1. Analisi di coerenza	1.1 E' in linea con gli indirizzi di governo/piano di livello superiore?	Mediazione/negoziazione fra i diversi livelli di governo
	1.2 Trova giustificazione nella visione strategica del territorio ?	Trasparenza delle scelte politiche/comunicazione
	1.3 I progetti (strumenti) selezionati sono adatti al raggiungimento degli obiettivi programmatici ? Sono completi ?	Apprendimento; pre-condizioni di efficacia
	1.4 Coerenza tra progetti dello stesso obiettivo programmatico ?	Apprendimento; pre-condizioni di efficacia
2. Analisi di priorità	2.1 Le priorità sono le stesse percepite/condivise dagli attori sociali ?	Apprendimento nel processo decisionale/comunicazione
3. Analisi di efficienza	3.1 Qual è il grado di realizzabilità del piano (dei progetti del piano)? Quali sono le difficoltà, gli ostacoli, i conflitti da superare ?	Regia, negoziazione, incentivazione
4. Analisi di efficacia	4.1 Quanto le scelte fatte (i progetti selezionati) sono utili (efficaci) per raggiungere gli obiettivi ? Modificano gli Swot (impatti attesi) ?	Trasparenza delle scelte politiche/comunicazione (dimostrazione della razionalità delle scelte)

Obiettivo: consenso e successo del Piano

Fonte: Laboratorio di Economia Locale - LEL, Università Cattolica del Sacro Cuore

5.1 L'analisi di coerenza

Obiettivi e oggetto

Il piano territoriale, indipendentemente da come si articola, è composto da alcuni elementi essenziali:

- una visione della realtà su cui si vuole intervenire
- una strategia d'intervento (obiettivi strategici)
- a sua volta articolata in obiettivi programmatici (insiemi di azioni tendenti a raggiungere un unico obiettivo programmatico)
- e in singole azioni (progetti d'investimento, attività di erogazione di servizi, normative)

Il tutto è poi inserito in un contesto più ampio di piani e programmi di livello superiore.

Se obiettivo finale della valutazione strategica è il successo del piano, attraverso la creazione del massimo consenso possibile da parte degli attori sociali, non vi è dubbio che un primo aspetto da valutare sia la coerenza degli elementi costitutivi del piano fra di loro. Prima ancora di valutare il grado di realizzabilità, l'efficacia e la priorità di singole azioni e singoli obiettivi programmatici e strategici è necessario controllare che questi rappresentino un insieme coerente, ovvero siano in grado di funzionare in modo armonioso e non conflittuale, fra di loro e col contesto esterno.

Sul piano pratico, per compiere una valutazione di coerenza completa si ritiene necessario considerare quattro ambiti d'analisi. Detto in altro modo, quattro sono le domande (obiettivi conoscitivi) a cui si vuole rispondere:

- è necessario chiedersi, in primo luogo, se il piano sia in linea con gli indirizzi di governo del territorio di livello superiore, per esempio, nel caso della programmazione territoriale a scala provinciale: programmazione regionale (Piano di sviluppo territoriale, Piano dei trasporti...), nazionale (DPEF...) e comunitaria (Schema di sviluppo dello spazio europeo...)
- se il piano trovi giustificazione nella visione strategica del territorio: se le azioni, gli obiettivi programmatici e strategici siano ben motivati, chiaramente riconducibili alle istanze dell'area; l'ideale sarebbe che ogni piano fosse corredato da un'analisi SWOT (punti di forza e di debolezza, minacce e opportunità) del SEST (sistema economico sociale territoriale); in alternativa è sufficiente che nel piano sia chiaramente esplicitata una visione presente e futura del territorio a cui ricondurre le scelte effettuate
- se le azioni selezionate siano adatte al raggiungimento degli obiettivi programmatici e strategici per cui sono state individuate e se siano complete, sulla base delle conoscenze teoriche ed empiriche accumulate dagli esperti di politiche di settore e territoriali
- se infine le azioni programmatiche siano coerenti fra di loro, non agiscano in modo contraddittorio o ripetitivo, annullandosi a vicenda o disperdendo risorse.

I primi due casi possono essere classificati come analisi di coerenza "esterna", in quanto si considerano gli elementi costitutivi del piano in relazione a scelte di carattere superiore (esterne) o in relazione al territorio su cui si intende agire e trasformare con il piano.

Gli altri due casi possono invece essere classificati come analisi di coerenza "interna", poiché si valutano le relazioni delle azioni del piano fra di loro (orizzontali) e con gli obiettivi programmatici e strategici (verticali).

Se obiettivo ultimo della valutazione strategica è ottenere il massimo consenso degli attori sociali sulle scelte effettuate (si veda la tabella 2 del paragrafo precedente), affinché il piano abbia successo (sia attuato), l'analisi di coerenza offre contributi specifici all'attività di pianificazione. In quanto strumento della valutazione strategica, supporta l'attività di regia del piano nel seguente modo:

- esplicitando i problemi su cui è necessario avviare un'attività di negoziazione coi livelli di governo superiore (spetterà poi agli altri contenuti della valutazione strategica - priorità, efficienza, efficacia - offrire gli argomenti per sostenere le ragioni del territorio nell'ambito dell'attività di negoziazione coi livelli superiori di governo), grazie al primo tipo di analisi di coerenza esterna
- contribuendo alla trasparenza delle scelte politiche effettuate, anche attraverso l'esplicitazione di argomenti per adeguate politiche di comunicazione, grazie al secondo tipo di analisi di coerenza esterna
- fornendo un contributo al processo di apprendimento, in fase decisionale (in ex ante/costruzione del piano e in ex post/revisione del piano), ovvero esplicitando le pre-condizioni di efficacia del piano, come risultato dei due tipi di analisi di coerenza interna: se l'analisi di efficacia (e per certi aspetti anche di realizzabilità) - come si vedrà oltre - si pone l'obiettivo di esplicitare gli effetti attesi delle singole azioni e del piano nel suo insieme, l'analisi di coerenza interna ha il compito di segnalare eventuali contraddizioni rilevabili nel policy-mix, che possono vanificare in partenza l'efficacia di parti del piano, se non del piano nel suo insieme.

Quest'ultima osservazione, sull'analisi di coerenza interna, ha anticipato un'informazione sulla relazione fra l'analisi di coerenza e le fasi della pianificazione territoriale, con approccio strategico e quindi intesa come processo. Se, come si vedrà più avanti, l'analisi di efficienza accompagna il piano in tutte le sue fasi (costruzione, attuazione, revisione), l'analisi di coerenza esplica la sua funzione soprattutto nella fase iniziale, di costruzione del piano, e nelle fasi di revisione. Fasi in cui è necessario prendere le decisioni "strategiche", nelle quali è decisivo fare chiarezza sulle compatibilità (interna e esterna) e sulle motivazioni delle scelte.

Metodologia

Stabilito che sono possibili e utili quattro filoni di analisi di coerenza, due di coerenza esterna e due di coerenza interna, il tratto comune del metodo d'analisi è rappresentato dall'impiego di formulari a forma di matrici a doppia entrata (a forma rettangolare nei primi tre casi e quadrata per l'ultimo).

La tabella 3 mette in relazione le azioni del piano, raggruppate per obiettivi programmatici (sulle colonne della matrice) con gli strumenti della pianificazione territoriale di livello superiore (sulle righe della matrice).

L'analisi ha un carattere puramente descrittivo. Il nucleo di valutazione, attraverso lo studio dei documenti di programmazione, segnala nelle caselle della matrice le coerenze e le incoerenze esistenti fra il piano territoriale sub-regionale e quelli di livello superiore.

L'obiettivo – si ricorda – è di verificare se esistono delle incoerenze in grado di ostacolare il successo del piano, in presenza delle quali è necessario decidere se modificare le scelte oppure negoziare affinché siano i livelli di governo superiore a modificare le proprie, per tenere conto delle istanze locali.

Nel caso in cui la consultazione dei documenti non sia sufficiente a fare emergere le relazioni fra azioni e indirizzi dei diversi livelli di governo, il nucleo di valutazione può avvalersi della collaborazione di chi ha redatto il piano, a cui è comunque consigliabile sottoporre i risultati dell'analisi per un confronto e una validazione tecnica. Questo confronto vale d'altra parte, sul piano del metodo di lavoro, anche per gli altri tipi di analisi di coerenza.

Tabella 3 **Analisi delle coerenze fra PTCP e pianificazione di livello superiore**

	PTR	PRIT 98	...	SSSE
Obiettivo strategico 1				X
<i>Obiettivo programmatico 1.1</i>	X			X
<i>Progetto/azione 1</i>		X		
<i>Progetto/azione 2</i>	X			
<i>Progetto/azione 3</i>		X		
...				
Obiettivo strategico 2				
<i>Obiettivo programmatico 2.1</i>				X
<i>Progetto/azione 1</i>				
<i>Progetto/azione 2</i>				
<i>Progetto/azione 3</i>				
...				

Fonte: Laboratorio di Economia Locale - LEL, Università Cattolica del Sacro Cuore

Il secondo tipo di analisi di coerenza esterna differisce dalla prima per i contenuti, ma è identica nel metodo: si tratta di un'analisi effettuata a tavolino, con lo scopo di "rilevare" le relazioni fra azioni/obiettivi programmatici e strategici (nelle colonne della matrice) con le istanze dell'area (punti di forza/opportunità e punti di debolezza/minacce, nelle righe della matrice) (tabella 4).

Un piano "coerente" dovrebbe esplicitare con chiarezza le istanze del territorio - ciò non richiede necessariamente un'analisi approfondita, corredata da una ricca documentazione - e permettere un facile collegamento con le azioni, le scelte effettuate, in modo di metterne bene in evidenza le motivazioni.

La rilevazione di azioni non giustificate da istanze del territorio e, viceversa, l'accento su istanze su cui non si prevedono azioni devono suonare come campanello d'allarme per la cabina di regia del piano. Nel primo caso ciò può porre problemi di consenso, ingenerando dubbi sull'utilità di tali azioni, in quanto non motivate.

Nel secondo caso mostra al pianificatore l'insufficienza dell'azione prevista, con riferimento a determinati obiettivi programmatici/strategici, spronandolo a studiare ulteriori soluzioni/azioni. Ciò rientra nelle competenze del nucleo di valutazione, essendo la stessa visione del territorio a invocare le azioni ed essendo questa l'espressione della volontà politica di un'amministrazione.

D'altra parte, se si considera che l'analisi di coerenza, è sempre effettuata nelle fasi in cui il piano prende forma o viene revisionato, l'analisi di coerenza, contribuisce di fatto anche al miglioramento della definizione della visione del territorio. Il nucleo di valutazione, in quanto braccio tecnico dell'amministrazione, ha comunque il compito di segnalare eventuali insufficienze della visione.

Sarà compito della sfera amministrativa tenerne conto o meno, sulla base di valutazioni di carattere meramente politico.

Tabella 4 **Analisi di coerenza fra PTCP e visione (SWOT) del SEST**

SWOT	Competitività imprese esistenti				OP 2			OP 3	
	Aeroporto	Sportello Bic	Quartiere Fiera	Totale	Totale	...	Totale
Punti di forza/opportunità									
Buona collocazione geografica della provincia	X		X						
Presenza di imprese di punta nella meccanica		X							
Elevata qualità del capitale umano		X							
Miglioramento accessibilità ferroviaria a seguito Tav			X						
Prospettive di rapida crescita del turismo congressuale			X						
Incentivi finanziari per le zone montane		X							
...									
Punti di debolezza/minacce									
Marginalizzazione dell'area padana rispetto ai processi di sviluppo continentali	X								
Riorganizzazione del traffico aereo su Malpensa	X								
Scarsa integrazione tra impr.									
Scarsa vivacità imprenditorial		X							
Scarsa capacità di attivazione di sinergie fra attori locali									
Strutture di interessi deboli con scarsa capacità di gestione delle politiche territoriali									
Elevato tasso di pendolarismo									
Inquinamento corsi d'acqua									
...									

Fonte: Laboratorio di Economia Locale - LEL, Università Cattolica del Sacro Cuore

A differenza delle analisi di coerenza esterna, di regola da effettuare a tavolino sulla base dei documenti predisposti dallo staff di pianificazione (anche se nel caso della fase di costruzione del piano, in versione di bozze/semilavorati), le analisi di coerenza interna richiedono l'intervento di esperti di settore, a cui si sottopongono questionari mirati a rispondere a due diversi tipi di domande:

- se le azioni individuate siano adeguate a perseguire le strategie (prima colonna della tabella 5) e se l'insieme delle azioni sia sufficientemente completo (seconda colonna), nella consapevolezza che in molti casi esistono rapporti di forte complementarità fra azioni diverse
- se le azioni siano in contrasto fra di loro (tabella 5).

Tabella 5 Analisi di coerenza di adeguatezza e completezza del policy-mix

			Verifica dell'adeguatezza dei progetti al conseguimento degli obiettivi	Verifica della completezza del set di progetti rispetto agli obiettivi
Obiettivo strategico 1	O P 1.1	P 1		
		P 2		
		P 3		
		P 4		
	O P 1.2	P 1		
		P 2		
		P 3		
		P 4		
Obiettivo strategico 2	O P 2.1	P 1		
		P 2		
		P 3		
		P 4		
	O P 2.2	P 1		
		P 2		
		P 3		
		P 4		

Fonte: Laboratorio di Economia Locale - LEL, Università Cattolica del Sacro Cuore

5.2 L'analisi di priorità

Obiettivi e oggetto

L'analisi delle priorità in un piano territoriale, nell'ambito della valutazione strategica, ha il compito di verificare (tabella 2):

- se il piano ha esplicitato le priorità con riferimento alle azioni e agli obiettivi programmatici
- se le priorità sono le stesse percepite/condivise dagli attori sociali.

Il primo obiettivo dell'analisi di priorità è importante per poter valutare in modo corretto efficienza ed efficacia del piano. In questo senso è propedeutica ad altri contenuti della valutazione strategica. Risulterebbero infatti carenti valutazioni di efficienza ed efficacia di azioni e obiettivi programmatici di un piano, se non si conoscessero le priorità. Si pensi al caso di un piano considerato efficiente nel suo insieme, in virtù del fatto che l'80% delle azioni siano valutate altamente realizzabili, se fra il residuo 20%, ovvero fra quelle scarsamente realizzabili, vi fossero quelle più rilevanti in termini di priorità.

A piano approvato, le priorità esplicitate, dovrebbero coincidere con quelle degli attori sociali, la cui opinione è essenziale sul piano del consenso politico, anche per accrescerne le probabilità di successo. Dovrebbero coincidere perché nella fase di costruzione del piano, nella fase di formazione delle decisioni strategiche e programmatiche, i responsabili del piano, dovrebbero aver "valutato" se le priorità sono le stesse percepite/condivise dagli attori sociali. Dovrebbero cioè essersi posti il secondo dei due obiettivi, sopra elencati, della valutazione di priorità (tabella 2). Ovviamente non con la finalità di realizzare un piano che risponda fedelmente alla sommatoria delle domande derivanti dal corpo sociale, anche sul piano delle priorità. Obiettivo questo impossibile da raggiungere. Bensì cercando, attraverso il processo di apprendimento, comunicazione, negoziazione e incentivazione, di assicurare alle scelte effettuate il massimo di consenso sulle priorità e quindi le maggiori probabilità di attuazione.

L'analisi di priorità, dunque, come attività di valutazione di supporto alla pianificazione, ha soprattutto una funzione di apprendimento (tabella 2) ed entra in campo pertanto nei momenti critici di formazione delle decisioni, vale a dire nella fase di costruzione del piano e in quella di revisione (figura 6). Apprendimento per valutare meglio efficienza ed efficacia del piano. Apprendimento per verificare sintonia fra priorità dei pianificatori e corpo sociale.

Metodologia

I metodi utilizzabili per compiere l'analisi di priorità possono essere vari. Quello selezionato è stato mutuato dalla letteratura (metodo Saaty) e ha un approccio analitico e quantitativo, nel senso che, per arrivare a definire le priorità, analizza tutte le azioni e tutti gli obiettivi programmatici del piano, ai quali assegna valori quantitativi.

Ha il vantaggio di essere preciso ed efficace. E' applicabile ad ogni piano territoriale, anche se il suo impiego può risultare oneroso nei casi in cui le azioni previste siano in un numero molto elevato, ovvero nel caso in cui il piano abbia un carattere molto analitico e tenda a considerare non solo le azioni più rilevanti per la trasformazione del territorio, ma la sommatoria delle azioni e delle politiche degli enti operanti in un territorio.

In questo caso può risultare utile effettuare una prima selezione delle azioni e degli obiettivi programmatici più importanti, quelli considerati veramente strategici per la trasformazione del territorio, da una giuria di attori sociali, ai quali può essere richiesto di mettere in scala, per ordine d'importanza, le azioni che giudicano più importanti. Selezionato in questo modo un buon numero di azioni e obiettivi programmatici, è poi possibile meglio applicare metodi di analisi di priorità più precisi.

Il primo metodo è stato applicato al PTCP di Piacenza, in quanto ogni obiettivo programmatico analizzato è costituito da un numero azioni gestibile dal metodo di analisi adottato. Il secondo metodo è invece alla base della sperimentazione effettuata per il PTCP di Ravenna. In questo caso è stato preselezionato un numero limitato di azioni considerate strategiche, su cui sono state effettuate le analisi di efficienza ed efficacia, tralasciando poi l'applicazione del metodo di definizione delle priorità in modo analitico, in quanto già ben sperimentato nel caso di Piacenza.

Il metodo analitico utilizzato – mutuato da Saaty – si basa sul confronto a coppie delle azioni che costituiscono ogni obiettivo programmatico, per stabilire una scala di priorità delle azioni per il raggiungimento dello stesso obiettivo programmatico. In tal modo si ottiene una matrice di priorità a coppie, dalla quale, applicando un algoritmo appropriato (si veda il riquadro 1 al termine del paragrafo) si stabilisce l'importanza di ogni azione per il raggiungimento dell'obiettivo stesso.

Il confronto a coppie è raffigurato in forma grafica da una matrice quadrata, dove le azioni sono inserite nello stesso ordine, nella riga di cornice in alto e nella colonna a sinistra (tabella 7).

Tabella 7 Analisi di priorità delle azioni dell'obiettivo programmatico X1

	P1	P2	P3	P4	P5
P1	1				
P2		1			
P3			1		
P4				1	
P5					1

Legenda: P1, P2, P... stanno ad indicare l'azione/progetto 1, 2, ...

Una copia della matrice così formulata viene sottoposta al giudizio di ciascun membro di un gruppo di soggetti che hanno titolo, sul piano istituzionale e delle categorie sociali rappresentate, per prendere o contribuire a prendere le decisioni strategiche (amministratori pubblici e attori sociali).

I giudizi espressi dai membri del gruppo sono formulati su basi puramente soggettive, ricorrendo ad una scala di valori predeterminata, riportata nella tabella 8, ottenuta in seguito ad adattamenti semplificativi applicati a quella proposta da Saaty (tabella 9).

Tabella 8 Scala di giudizio per l'analisi di priorità delle azioni programmatiche

Valori di scala	Definizione	Spiegazione
1	Importanza uguale	Le due azioni programmatiche sono ugualmente rilevanti
2	Importanza moderata	L'azione programmatica A è moderatamente più importante rispetto a B
3	Importanza forte	L'azione programmatica A è fortemente più importante rispetto a B
4	Importanza estrema	L'azione programmatica A è estremamente più importante rispetto a B

Tabella 9 Scala di giudizio di Saaty

Valori di scala	Definizione	Spiegazione
1	Importanza uguale	Due elementi sono percepiti ugualmente rilevanti
3	Importanza moderata	La valutazione è moderatamente a favore di un elemento rispetto ad un altro
5	Importanza forte	La valutazione è fortemente a favore di un elemento rispetto ad un altro
7	Importanza molto forte	La valutazione è ancora più fortemente a favore di un elemento rispetto ad un altro
9	Importanza estrema	La valutazione è estremamente a favore di un elemento rispetto ad un altro
2, 4, 6, 8	Valori intermedi	Quando è necessario un compromesso

Fonte: Saaty, 1980

Ogni membro del gruppo formulerà pertanto un giudizio di priorità fra le coppie di azioni, inserendo nelle caselle della matrice (tabella 7) un valore compreso fra 1 (importanza uguale dei due progetti) e 4 (importanza estremamente superiore di un obiettivo – quello riportato nella riga della matrice - rispetto all'altro – quello riportato nella colonna).

I valori di priorità delle singole azioni (tabella 7) si ottengono a questo punto calcolando la media delle valutazioni espresse da ogni membro del gruppo, con riferimento ad ogni coppia di azioni confrontate. E applicando infine ai valori medi così ottenuti un algoritmo appropriato per definire l'ordine di priorità (si veda il riquadro 1 al termine del paragrafo) fra le singole azioni. Al riguardo si rimanda alle applicazioni relative ai PTCP di Piacenza.

A questo punto è possibile ripetere lo stesso percorso allo scopo di determinare le priorità tra gli obiettivi programmatici (tabella 10).

Tabella 10 Analisi di priorità degli obiettivi programmatici dell'indirizzo strategico ".....".

	O.P. 1.1.	O.P. 1.2.	O.P. 1.3.	O.P. 1.4.	O.P. 1.5.	O.P. 1.6.	O.P. 1.7.
O.P. 1.1.	1						
O.P. 1.2.		1					
O.P. 1.3.			1				
O.P. 1.4.				1			
O.P. 1.5.					1		
O.P. 1.6.						1	
O.P. 1.7.							1

Legenda: OP1, OP2, OP... stanno ad indicare l'obiettivo programmatico 1, 2, ...

Riquadro 1

Metodo di Saaty per il calcolo delle priorità

Se n sono i progetti appartenenti all'obiettivo in esame, la matrice dei pesi attribuiti dagli esperti e dai testimoni privilegiati dell'area è la seguente:

$$A = \begin{bmatrix} a_{11} & a_{12} & \dots & a_{1n} \\ a_{21} & a_{22} & \dots & a_{2n} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ a_{n1} & a_{n2} & \dots & a_{nn} \end{bmatrix}$$

si immagini di aver orlato la matrice con una riga ed una colonna identiche contenenti il nome degli n progetti in esame.

Per individuare l'ordine di priorità tra gli elementi della matrice, per ogni riga della matrice si calcola la radice di ordine n del prodotto di n fattori a_{ij} della i -esima riga considerata.

$$\begin{aligned} v_1 &= \sqrt[n]{a_{11} \cdot a_{12} \cdot \dots \cdot a_{1n}} \\ v_2 &= \sqrt[n]{a_{21} \cdot a_{22} \cdot \dots \cdot a_{2n}} \\ &\dots \\ &\dots \\ v_n &= \sqrt[n]{a_{n1} \cdot a_{n2} \cdot \dots \cdot a_{nn}} \end{aligned}$$

I valori ottenuti indicano le priorità tra i progetti confrontati.
Le priorità sono scaturite dai giudizi di esperti locali.

A questo punto l'analisi si scompone in due parti.

1. Si standardizzano i risultati v_i , ottenendo così un vettore di priorità la cui somma risulta pari ad uno, e eventualmente confrontabile con i progetti degli altri obiettivi.

Successivamente si calcola il corrispondente autovalore per verificare la coerenza della matrice, ovvero la sua attendibilità.

2. Con la media dei valori (v_1, v_2, \dots, v_n) relativi agli n progetti dell' i -esimo obiettivo programmatico, si ottiene l'indice di priorità dell'obiettivo programmatico, determinato dalle priorità dei suoi progetti. Operando allo stesso modo per tutti gli altri obiettivi programmatici si ottiene l'indice di priorità di ciascuno.

Con la media delle priorità degli obiettivi programmatici di ciascun obiettivo strategico si ottiene l'indice di priorità del j -esimo obiettivo strategico.

5.3 L'analisi di efficienza

Obiettivi e oggetto

Nella valutazione delle politiche pubbliche, l'analisi di efficienza ha l'obiettivo di verificare se il rapporto fra risultati attesi e risorse impiegate risponde a criteri di ottimizzazione. Il termine "efficienza" è pertanto inteso nel senso classico delle discipline economiche. Oggetto dell'analisi sono in questo caso azioni (politiche pubbliche), i cui obiettivi generali e i cui criteri di selezione sono predeterminati da specifici provvedimenti legislativi.

Quando invece si compie una valutazione strategica, intesa come valutazione di un piano territoriale con approccio strategico, cambiano obiettivi e oggetto dell'analisi. Si tratta di valutare l'"efficienza" di un piano territoriale con approccio strategico (oggetto), ovvero di un'insieme di azioni, il cui successo dipende dalla collaborazione degli attori del sistema socioeconomico di riferimento, per il raggiungimento di obiettivi strategici e programmatici da essi stessi definiti, attraverso un processo di negoziazione e apprendimento.

In questo caso l'analisi di efficienza nel senso dell'ottimizzazione fra risorse impiegate e risultati attesi è compito degli attori responsabili delle singole politiche, che compongono il piano. Il committente della valutazione strategica, invece, il regista/la cabina di regia del piano, si pone la domanda (obiettivo) di valutare le probabilità/condizioni di successo del piano. Efficienza in questo caso è sinonimo di realizzabilità.

Inoltre, mentre nella valutazione delle politiche pubbliche, la valutazione di efficienza, in ex ante, ne decreta la validità e quindi la possibilità che tale politica possa o meno essere inserita in un determinato pacchetto di provvedimenti, la valutazione strategica ha soprattutto il compito di determinare, di misurare, quanta attività di regia, negoziazione e incentivazione sarà necessario mettere in campo per assicurare il successo (superare conflitti e ostacoli di vario genere) delle azioni previste dal piano, così come del piano nel suo insieme. Azioni che devono dare gambe a obiettivi programmatici e strategici sono infatti spesso dei meri indirizzi, i cui contenuti restano da sviluppare. Non per questo non possono e non debbono far parte di un piano strategico.

In conclusione, se la realizzabilità di ogni singola azione del piano implica un'analisi di efficienza economica, il pianificatore, nella sua funzione di regia, si preoccupa unicamente della loro realizzabilità, nell'assunzione che i responsabili di ogni singola azione agiscano secondo logiche di razionalità economica.

Con riferimento ai momenti in cui l'analisi di realizzabilità interviene durante il processo di pianificazione, non vi è dubbio che essa sia quella più "pervasiva", vale a dire il tipo di analisi di cui si sente la necessità in ogni fase di attuazione del piano: durante la sua costruzione, per guidare i responsabili nell'effettuare le scelte strategiche e programmatiche, durante l'attuazione, per monitorarne l'attuazione e intervenire là dove si creano elementi di impedimento o di freno. Infine nell'attività di "revisione" del piano, quando emergono cambiamenti di scenario o si constati l'inattuabilità di alcune azioni o obiettivi programmatici.

Metodologia

Abbiamo visto che per valutazione di efficienza del piano è da intendere l'analisi della sua realizzabilità. Analisi della realizzabilità effettuata in modo tale che permetta di esprimere un giudizio d'insieme della domanda di regia/negoziazione/incentivazione per massimizzarne le probabilità di successo. Va comunque sottolineato che l'obiettivo dell'analisi valutativa non è di disporre di una misura sintetica del piano nel suo insieme. Questa misura, da sola, avrebbe infatti uno scarsissimo valore informativo per chi deve compiere l'attività di regia. E ciò al di là dei problemi metodologici di difficile soluzione emergenti quando si tenti di aggregare indicatori che misurano fenomeni eterogenei e si debbano attribuire pesi agli stessi indicatori. Ciò che invece più interessa alla cabina di regia del piano è avere un quadro sintetico ma completo dei nodi, dei punti critici su cui è necessario concentrare l'azione di negoziazione/incentivazione, ed eventualmente revisione, per assicurare il successo al piano.

Ciò implica necessariamente che l'attenzione dell'analisi di efficienza si rivolga in via primaria e principale alle singole azioni. Attraverso queste, si può arrivare a valutazioni di efficienza di obiettivi programmatici e strategici, fino al piano nel suo insieme, pur con tutte le cautele appena sottolineate.

L'analisi di realizzabilità delle azioni programmatiche comporta a sua volta l'analisi delle sue determinanti. Al riguardo il modello d'analisi proposto assume che un'azione è tanto più realizzabile quanto maggiori sono:

- il consenso da parte degli attori sociali
- gli incentivi messi in campo, nell'eventualità si manifestino dissensi, conflitti da superare attraverso un processo di negoziazione
- le risorse disponibili necessarie per il suo compimento
- quanto più avanzato è lo stato d'attuazione (è solo un'idea o è già stato progettato, avviato)
- e quanto minore è la complessità delle procedure amministrative da seguire.

Fra le determinanti appena elencate, nell'ambito dell'approccio strategico alla pianificazione territoriale, la più importante è sicuramente rappresentata dal "consenso" degli attori sociali. Sul piano pratico tuttavia non è possibile stabilire una gerarchia e quindi attribuire alle cinque determinanti pesi diversi al momento di formulare una valutazione di sintesi su una determinata azione. Anche l'azione su cui dovesse convergere il massimo consenso, potrebbe infatti fermarsi, per esempio, in mancanza di fondi o per la difficoltà di gestire procedure troppo complesse. E' pertanto lasciata alla professionalità e alla sensibilità del valutatore la decisione di attribuire il giusto peso alle determinanti considerate, al momento di effettuare la relazione valutativa (si veda in proposito l'esemplificazione nel prossimo paragrafo).

La rilevazione delle informazioni necessarie per l'analisi di efficienza, prevede la realizzazione di interviste e di focus group, mediante l'impiego di questionari strutturati e semi-strutturati. Gli interlocutori sono, a seconda degli argomenti, esperti (dirigenti pubblici, professionisti, ...) e attori sociali, vale a dire soggetti istituzionalmente chiamati a partecipare al processo decisionale della pianificazione strategica, o comunque influenti.

La tabella 11 illustra i risultati dell'attività valutativa con riferimento all'analisi di efficienza e con riferimento a una singola azione programmatica.

La prima colonna a sinistra riporta le informazioni essenziali necessarie a descrivere le caratteristiche dell'azione esaminata. Sono in massima parte informazioni strutturate, ovvero predefinite e standard, che tuttavia possono variare per numero e composizione in funzione della tipologia d'azione (progetto infrastrutturale, erogazione di servizi, normative....) e ambito strategico (sviluppo economico, welfare, ambiente...) esaminati. C'è tuttavia anche uno spazio per informazioni particolari, purché rilevanti agli effetti dell'attività di valutazione. Di regola il nucleo di valutazione redige, per ogni progetto, delle schede informative più ampie, da cui è poi possibile estrarre le informazioni essenziali, standard, da inserire nella tabella 11. Nel caso di un progetto infrastrutturale le informazioni standard riguardano:

- tipo di infrastruttura (destinazione)
- soggetti promotori
- soggetto responsabile della realizzazione
- luogo di realizzazione
- superfici utilizzate e edificate.

Queste informazioni, più eventuali altre necessarie, da scegliere caso per caso, rappresentano il bagaglio minimo indispensabile per avviare l'analisi valutativa. E' in quest'ottica che vanno selezionate e raccolte.

Oltre alla prima colonna, con funzioni meramente descrittive dell'azione esaminata, la tabella riporta altre cinque colonne relative all'analisi delle determinanti della realizzabilità.

Le prime due colonne, relative a "stato di avanzamento dei lavori" e "copertura finanziaria" riportano nella stessa tabella tutte le informazioni necessarie all'analisi. Per la prima, sempre nel caso di azioni infrastrutturali:

- il tempo totale di realizzazione
- l'inizio della procedura
- l'inizio dei lavori.

Con riferimento alla seconda:

- le risorse necessarie
- e risorse disponibili
- le percentuali di fonte pubblica e privata.

Con riferimento a queste due determinanti dell'efficienza, gli interlocutori, per la raccolta delle informazioni, sono rappresentati da esperti. Vale a dire dirigenti pubblici, responsabili delle procedure e dell'azione e dirigenti di aziende private, responsabili dell'azione. La tecnica utilizzata è quella dell'intervista diretta.

Per le altre tre determinanti, invece, sulla tabella sono riportati solo i risultati di sintesi dell'analisi valutativa, nella riga in fondo. Per queste è infatti necessario, per meri motivi di spazio e per maggiore complessità di tecnica della raccolta delle informazioni (mediante organizzazione di focus group), utilizzare formulari specifici (tabelle 12, 13, 14), di cui solo il risultato di sintesi, come appena sottolineato, è riportato nella tabella 11.

Nel caso del grado di complessità delle procedure, più che di un vero e proprio focus group, si tratta di un'intervista di gruppo, ai responsabili (ma in alcuni casi si tratta di un unico soggetto) delle procedure amministrative e delle azioni, a cui è chiesto di esprimere un giudizio, sulla base di una scala predeterminata di valori, su:

- deliberazioni necessarie dei diversi enti coinvolti
- autorizzazioni amministrative dei vari livelli di governo e delle agenzie pubbliche
- pre-condizioni, vale a dire, realizzazione di studi di fattibilità, esistenza di servizi e infrastrutture indispensabili per l'avvio dell'azione (tabella 12).

Tabella 12 – Analisi di complessità delle procedure

<i>Grado di complessità</i>	<i>Progetti</i>		
• Deliberazioni dell'ente locale			
• Autorizzazioni amministrative			
• Pre-condizioni Servizi/infrastrutture			
Totale			

Nel caso dell'analisi del grado di consenso, il focus group è rivolto agli attori sociali, vale a dire soggetti istituzionalmente chiamati alla formazione del processo decisionale della pianificazione strategica, o comunque influenti. Il gruppo degli attori sociali cambia per numero e composizione in relazione alle diverse azioni che s'intendono analizzare. Anche in questo caso è richiesto loro di esprimere un giudizio, sulla base di una scala di valori predeterminata, sul grado di consenso politico, con riferimento ad ogni singola azione. Si richiede non solo il giudizio proprio, ovvero dell'attore sociale che si rappresenta, ma anche quello conosciuto o presunto degli altri attori sociali partecipanti al focus group (nella tabella 13 denominati "produttori") e di altri soggetti sociali su cui le azioni analizzate hanno in qualche modo degli effetti (nella tabella 13 denominati "consumatori/utenti").

Oltre alla valutazione sul grado di consenso, nella stessa tabella sono riportate le informazioni degli attori sociali partecipanti al focus group con riferimento ai conflitti ("analisi dei conflitti", ultime tre colonne della tabella 13) di cui sono a conoscenza, con l'indicazione di:

- soggetti/settori
- motivazioni
- intensità del conflitti.

Tabella 13 – Analisi del consenso politico

Gli attori locali	Soggetti coinvolti e su cui si ripercuoteranno gli effetti attesi, i costi e i benefici	Grado di consenso politico (da 1 a 5)	Analisi dei conflitti		
			Principali settori/soggetti	Motivazioni	Intensità
<i>Produttori</i>					
Comune capoluogo*					
Provincia					
Aziende municipalizzate					
Azienda sanitaria					
Camera di commercio					
Imprenditori locali					
Imprese esterne					
Associazione industriali					
Associazioni commercianti					
Associazioni artigiani					
Sindacati					
Comuni interessati dal progetto					
Altri soggetti pubblici/privati					
<i>Media produttori</i>					
<i>Consumatori / utenti</i>					
Residenti					
Utenti diretti delle attrezzature					
Utenti indiretti attrezzature					
Forza lavoro locale					
Utenti trasporto pubblico					
Turisti					
Utenti potenziali					
Altri soggetti					
<i>Media utenti</i>					
Media totale					

La raccolta di queste ultime informazioni sui conflitti, che hanno origine dal corpo sociale (attori sociali: produttori e utenti), e quindi interna al territorio di riferimento, è propedeutica all'analisi degli incentivi. A questa è dedicato l'ultimo focus group, o la seconda parte dello stesso focus group, essendo i partecipanti gli stessi, in cui ai conflitti interni all'area si richiede di aggiungere informazioni sulle minacce provenienti dal mercato, quindi dall'esterno. Il focus group termina con la richiesta di fornire informazioni sugli incentivi messi in campo o che si dovrebbero mettere in campo per affrontare conflitti e minacce, in sede negoziale, e una valutazione sulla loro efficacia (tabella 14). Giudizio da formulare sempre sulla base di una predeterminata scala di valori compresi tra uno e cinque.

Tabella 14 – Analisi degli incentivi

	<i>Progetti</i>		
• Minacce/ conflitti	1.	1.	1.
	2.		
	3.		
• Incentivi	1.	1.	1.
	2.		2.
			3.
Valutazione	da 1 a 5	da 1 a 5	da 1 a 5

Con riferimento al metodo di valutazione d'efficienza, fin qui illustrato, per ogni determinante si arriva a fornire dei punteggi che, per aggregazione, permettono di giungere a un punteggio sintetico per ogni azione di piano. Si ribadisce tuttavia che, se ciò non è privo di una sua utilità, per tentare di giungere ad una visione di sintesi dell'analisi di valutazione, ciò che più conta per la stessa, sono le ragioni che producono un punteggio più o meno elevato, ovvero i nodi, gli ostacoli da superare, in quanto espressione e misura della domanda dell'attività di regia, negoziazione dei responsabili del successo del piano.

Un'esemplificazione: valutazione di efficienza di un'azione del PTCP di Ravenna.

L'azione prevede la realizzazione di un ente, con sede a Faenza, per promuovere la nascita di nuove imprese, sia attraverso processi di spin-off, sia di start-up, e per favorire la crescita di imprese attraverso l'innovazione.

Principali promotori sono il Comune di Faenza, la Provincia di Ravenna, la Camera di Commercio, l'Agenzia Polo Ceramico di Faenza, il CNR e L'ENEA.

Al capitale sociale, oltre ai promotori, partecipano l'Associazione dei comuni Bassa Romagna e alcune imprese locali operanti in vari settori produttivi.

Il progetto è realizzabile al 71%.

Il dato è ricavabile dalla tabella seguente, frutto della sintesi di informazioni qualitative e quantitative di seguito analizzate in dettaglio.

	Stato di avanzamento	Risorse finanziarie	Accordo politico	Complessità procedurale	Minacce / incentivi	Grado di realizzabilità
Punteggio assegnato	4	5	4.3	4	2	71.5%
Punteggio assegnabile	<i>da 1 a 5</i>	<i>da 1 a 5</i>	<i>da 1 a 5</i>	<i>da 1 a 5</i>	<i>da 1 a 5</i>	100%

L'azione mostra un buon grado di realizzabilità (19 punti su un massimo di 25). Se la copertura finanziaria è interamente assicurata, almeno per la fase di avvio, la procedura non presenta complessità (4) e lo stato di avanzamento dell'azione è giunta quasi al termine (4), qualche problema si manifesta con riferimento al consenso, anche se non emerge chiaramente (4.3).

Sono altamente favorevoli (5), oltre al Comune di Faenza, direttamente interessato, Amministrazione provinciale, Camera di Commercio e il Comune di Lugo. Mentre opposizioni significative provengono dal Comune di Ravenna e soprattutto dalle associazioni di categoria, anche operanti nel comune di Faenza (con riferimento alle associazioni di categoria contrarie all'iniziativa è da rilevare la preoccupazione che il Rit svolga attività in concorrenza coi servizi erogati dalle stesse.)

Altre opposizioni (minacce) provengono da soggetti esterni alla provincia di Ravenna: il Centro Ceramico di Bologna e le maggiori imprese ceramiche di Sassuolo (poter affermare che "hanno paura della dispersione degli interventi" può aiutare a focalizzare i temi di possibili incentivi per il processo di negoziazione).

Non sono fino ad ora stati individuati incentivi per allargare il consenso sul Rit anche ai soggetti che mostrano contrarietà, attraverso un processo di negoziazione.

Nel Ptcp al Rit è stato attribuito il compito di concorrere al raggiungimento di due obiettivi strategici (OS):

- la "qualità delle imprese"
- il "riposizionamento del territorio in proiezione globale".

Secondo l'opinione degli attori e degli esperti locali, l'efficacia attesa del Rit con riferimento ai due obiettivi strategici è elevata (4,8 punti su 5 complessivamente disponibili).

5.4 L'analisi di efficacia

Obiettivi e oggetto

L'analisi di efficacia, con riferimento alla valutazione dei progetti pubblici d'investimento si propone di misurare gli effetti attesi sulle variabili economiche, sociali e ambientali obiettivo delle politiche stesse. Contribuisce a selezionare progetti alternativi, in presenza di risorse scarse. Di regola si individua un numero contenuto di variabili-obiettivo di cui stimare gli effetti derivanti da un progetto ben definito, nell'ambito di determinati obiettivi programmatici.

L'analisi di efficacia nella valutazione strategica, vale a dire applicata alla pianificazione territoriale con approccio strategico, ha obiettivi solo analoghi a quella delle politiche pubbliche, ma non identici. Anche in questo caso si tratta di motivare la scelta di determinate azioni, anziché altre, per il raggiungimento degli obiettivi programmatici e strategici selezionati. Le azioni/progetti tuttavia sono solo in parte già ben definite. In molti casi rappresentano invece meri indirizzi, manifestazioni d'intenti che devono ancora prendere precisa forma progettuale.

Se è inoltre possibile stabilire in linea di massima l'efficacia (intesa come intensità degli effetti attesi) di un'azione su un determinato obiettivo programmatico/strategico – nel senso che esperti di settore sono in grado di valutare il grado di efficacia che una determinata azione ha “di regola” nel perseguimento di determinati obiettivi programmatici/strategici – non è possibile fare altrettanto con riferimento a determinate variabili economiche, sociali e ambientali. E non sarebbe comunque né utile, né possibile, qualora tutte le azioni fossero ben definite, se si considera la complessità di un piano e l'estrema difficoltà di individuare e tenere in considerazione gli infiniti effetti indiretti e indotti.

Se pertanto la domanda a cui si vuole rispondere nella valutazione delle politiche pubbliche è, come appena visto: data una politica (progetto d'investimento, programma d'interventi settoriali), quali sono gli effetti attesi su determinate variabili economiche, sociali o ambientali? La domanda che si pone invece la valutazione strategica è: quanto le scelte effettuate (azioni) sono efficaci per raggiungere gli obiettivi programmatici e strategici perseguiti?

Il problema non è pertanto quello di misurare gli effetti di un'azione su determinate variabili economiche, sociali e ambientali. Bensì di valutare la capacità di azioni più o meno definite di raggiungere determinati obiettivi programmatici e strategici di trasformazione di un territorio.

L'analisi di efficacia, nell'attività di valutazione strategica, ha pertanto soprattutto il compito di dare trasparenza alla strategia territoriale, attraverso la dimostrazione della razionalità delle scelte effettuate, dati gli obiettivi dichiarati ⁶. L'analisi di efficacia diventa in questo modo uno strumento in più, a disposizione della “cabina di regia” del piano, per la costruzione del consenso e, quindi ancora, per massimizzare le possibilità di successo (realizzabilità) del piano.

Ciò vale ovviamente nella fase di costruzione del piano e in quella di revisione, quando cioè si devono definire le strategie e ad esse è necessario dare sostanza con azioni e obiettivi programmatici.

⁶ Mentre l'analisi di efficacia nella valutazione dei progetti d'investimento effettuata ex post consente di stabilire il grado di raggiungimento di obiettivi prefissati, in genere determinati con l'ausilio di indici quantitativi.

Metodologia

Da questo approccio dell'analisi di efficacia discende una metodologia abbastanza semplificata. Per ogni azione del piano, si sottopone a un panel di esperti di settore una tabella a quattro colonne (tabella 15).

Sulle righe della prima colonna sono riportate le azioni di cui valutare l'efficacia. Sulle righe della seconda colonna gli obiettivi strategici per i quali sono state selezionate le azioni. Le ultime due colonne servono agli esperti a riportare le loro valutazioni di efficacia sulla base di una scala di valori predeterminata.

Tabella 15 Valutazione di efficacia delle azioni di piano: questionario.

<i>Strumenti / progetti</i>	<i>Obiettivi strategici</i>	<i>Impatto dei progetti sugli obiettivi strategici</i>	<i>Impatto dei progetti sulla linea strategica:</i>

I dati ricavati dalla compilazione delle tabella 15 da parte degli esperti del panel sono infine riportati su una tabella di sintesi (tabella 16), con tante colonne quanti sono gli esperti più una, dove vengono riportate le medie. Per un'analisi corretta è infatti utile poter confrontare il dato medio, con quelli formulati dai singoli esperti, allo scopo di far emergere eventuali differenze di opinione. Queste vanno a loro volta interpretate dai valutatori, anche con l'aiuto di ulteriori approfondimenti (altre interviste).

Tabella 16

Visione: Sistema Metropolitan Policentrico

Strumenti / progetti	Obiettivi strategici	Impatto dei progetti sugli obiettivi strategici									media
		Camera di Commercio	Comune di Faenza	Comune di Ravenna	Comune di Lugo	Autorità Portuale	Provincia di Ravenna Attiv prod	Provincia di Ravenna Trasporti	UIL	Associazione Industriali di Ravenna	
1.80 Verifica degli studi di fattibilità per la realizzazione dell'idrovia Ravenna-Ferrara e per la realizzazione di un bacino di evoluzione quale terminale sud dell'asta del Candiano	Integrare le reti di mobilità e comunicazione	4	5	5	5	5	3	5	5		4,63
	Potenziare le capacità competitive delle risorse distintive	5	4	5	5	3	5	5	5		4,63
1.120 Potenziamento dei collegamenti ferroviari sulla direttrice Ravenna-Lugo-Bologna e istituzione del SFR anche attraverso il ripristino, previa verifica di fattibilità tecnica, economica ed ambientale di cui al paragrafo 8.6.2. del PRIT 98-2010, della Massa-Budrio	Integrare le reti di mobilità e comunicazione	4	1	5	5	4	4	5	1		3,63

Allo scopo di aiutare gli esperti nel momento di esprimere un giudizio sull'efficacia di un'azione rispetto a un determinato obiettivo programmatico e un obiettivo strategico, soprattutto nei casi in cui le relazioni fra le prime e i secondi risultino complesse e di difficile lettura, può essere utile una loro rappresentazione grafica. Nel caso del PTCP di Ravenna, per esempio, è risultato molto utile utilizzare dei flow chart come quello presentato di seguito, da mostrare all'esperto al momento di esprimere un giudizio valutativo. Ha reso più facile chiedere la loro valutazione sull'efficacia di un'azione per raggiungere uno o più obiettivi. Soprattutto ha permesso di mostrare in modo chiaro le logiche con cui il pianificatore ha effettuato le scelte relativamente all'inserimento di determinate azioni per raggiungere determinati obiettivi.

Figura 8

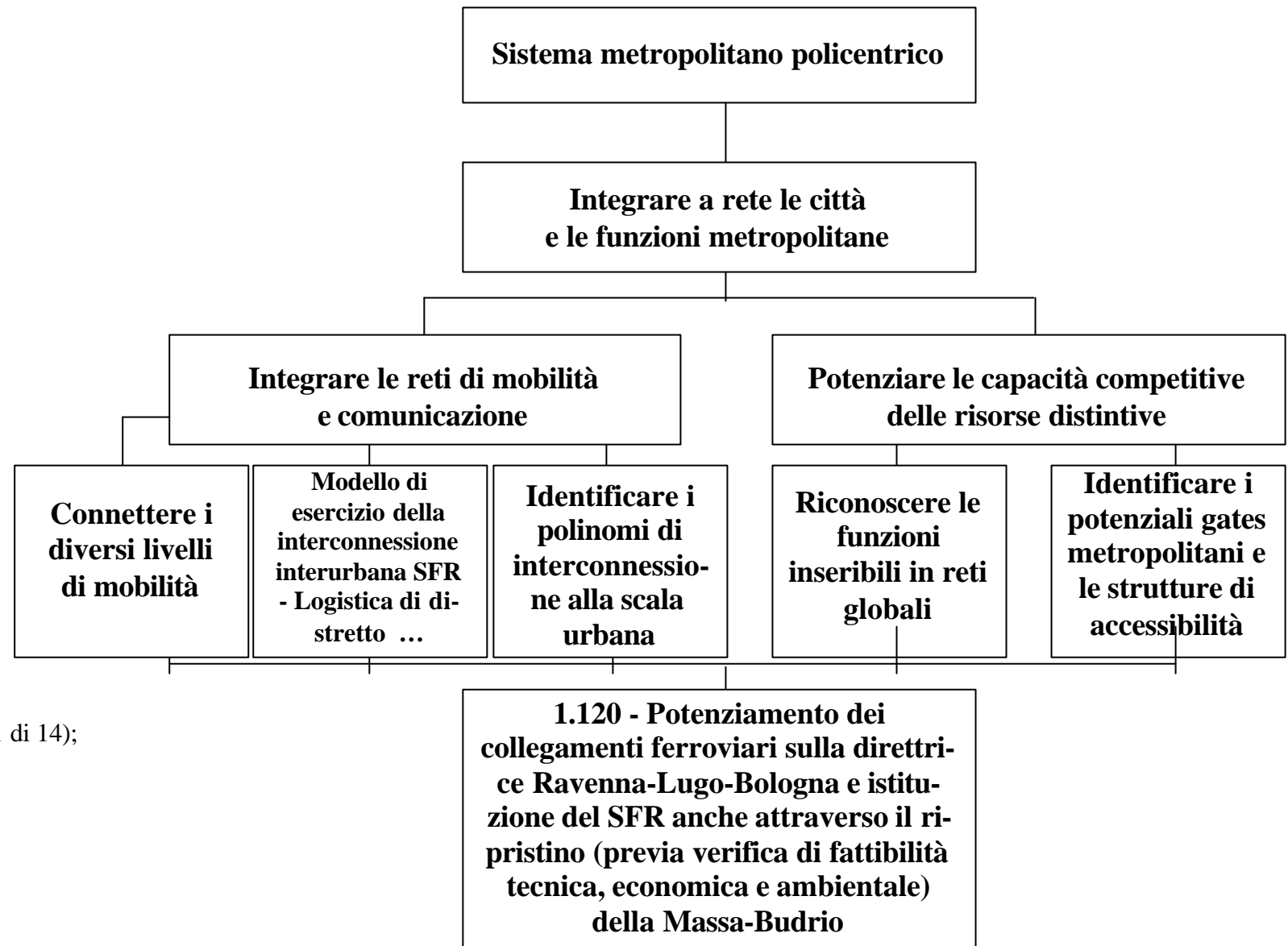
Visione (1 di 4)

Linee strategiche (1 di 2)

Obiettivi strategici (2 di 6)

Obiettivi prestazionali
(2 di 8) e (2 di 3)

Azione (1 di 16) e (1 di 8) e (1 di 14);
(1 di 5) e (1 di 8)



Bibliografia

- AVARELLO P., *Pokemon*, in *Urbanistica* 172/2000, pag. 3
- BALDUCCI A., DENTE B., *L'operatività delle scelte di piano*, in *IER* 1992, Allegato 2
- BALDUCCI A., *Disegnare il futuro*, Bologna, Il Mulino, 1991
- BALDUCCI A., *Le nuove politiche della governance urbana*, in *TERRITORIO* 13/2000, PP. 7 –15
- BENTIVEGNA V., *Alcune riflessioni sulle esperienze recenti di valutazione urbanistica*, in *Urbanistica* 172/2000, pp. 7-8
- BENTIVEGNA V., *Valutazione e pianificazione strutturale*, in LOMBARDI P., MICELLI E. (a cura di), *Le misure del piano*, Milano, Angeli, 1999, pp. 41-53
- BESIO M., MONTI C. (a cura di), *Dal cannocchiale alle stelle, strumenti per il nuovo piano*, Milano, F. ANGELI, 1999
- BEZZI C., *La valutazione sociale. Una mappa concettuale*, in BEZZI C., PALUMBO M. (a cura di), *Strategie di valutazione. Materiali di lavoro*, Perugia, GRAMMA, 1998, pp. 85-133
- BEZZI C., PALUMBO M. (a cura di), *Strategie di valutazione. Materiali di lavoro*, Perugia, GRAMMA, 1998
- BOBBIO L., *La democrazia non abita più a Gordio*, Milano, Angeli 1996
- BOLOCAN GOLDSTEIN M., *Un lessico per le politiche urbane e territoriali*, in *TERRITORIO* 13/2000, pp. 122 – 133
- BRYSON M., EINSWEILER C. , *Strategic planning. Introduction* , in *JAPA* 1987, pp. 68
- BRYSON M., ROERING W.D., *Applynig Private – Sector Strategy Planning in the Public sector*, in *JAPA* 1987, pp. 9 –22
- CALVARESI C., *La pianificazione come costruzione e disegno di istituzioni*, in *TERRITORIO* 13/2000, pp. 33 – 40
- CAMAGNI R., GIBELLI M.C., *Verso un piano strategico in Lombardia*, in *IRER* 1992, Allegato 3
- CAVALCOLI P., *I temi della valutazione e del controllo: l'esperienza dello schema direttore metropolitano di Bologna*, in *TERRITORIO* 13/2000, pp. 172 – 176
- CICIOTTI E., FLORIO R., PERULLI P. , *Approcci strategici alla pianificazione territoriale*, in *DAEST* Convegni n. 3, cit., pp. 7 – 38
- CICIOTTI E., PERULLI P., *Pianificazione strategica e giochi olimpici a Barcellona*, Milano, AIM, Quaderno n. 17, 1992
- CICIOTTI E., SPAZIANTE A. (a cura di), *Economia, territorio e istituzioni*, Milano, Angeli, 2000

- CICIOTTI E., SPAZIANTE A., *Introduzione*, in CICIOTTI, SPAZIANTE (a cura di), cit. pp. 11 – 38
- COGNETTI F., *Politiche urbane e territoriali tra government e governance*, in TERRITORIO 13/2000, pp. 138 – 141
- CORLAITA A., *Il processo della pianificazione territoriale urbanistica e il problema della valutazione*, in BESIO M., MONTI C. (a cura di), cit., pp. 86-102
- CRISTOFORI C., *La ricerca pubblica come ambiente della valutazione*, in BEZZI C., PALUMBO M. (a cura di), cit., pp. 5-8
- CROCIONI G., *Verso la pianificazione strategica. Note sulla pianificazione provinciale e comunale in Emilia Romagna*, in BESIO M., MONTI C. (a cura di), *Dal cannocchiale alle stelle, strumenti per il nuovo piano*, Milano, F. ANGELI, 1999
- CURTI F., GIBELLI M.C. (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Firenze, Alinea, 1999²
- CURTI F., *Lo scambio leale*, in Urbanistica 172/2000, pag. 5
- DE MATTEIS G., LANZANI A., *Per una rete di sistemi locali*, in IRER 1992, Allegato 1
- GIBELLI M.C., *Tre famiglie di piani strategici: verso un modello reticolare e visionario*, in CURTI, GIBELLI (a cura di), cit., pp. 15 –54
- INDOVINA F. (a cura di), *Territorio. Innovazione. Economia. Pianificazione. Politiche.*, Venezia, DAEST, Collana convegni n. 4, maggio 1999.
- INU (a cura di), *Politiche urbane: dai programmi complessi alle politiche di sviluppo integrato*, 2000, pp. 15 – 42, 149 – 172
- IRER, *Per un piano strategico della Lombardia anni 2000*, Milano, Ottobre 1992
- JAPA, Winter 1987, volume 53, number 1, pp. 6 – 91
- KAUFMAN L., JACOBS M., *A Public Perspective on strategic planning*, in JAPA 1987, pp. 23 – 33
- LE GALES P., *Approcci strategici alla pianificazione territoriale*, in DAEST Convegni n. 3, cit., pp. 39 – 64
- LOMBARDI P., MICELLI E. (a cura di), *Le misure del piano*, Milano, Angeli, 1999
- LOMBARDI P., MICELLI E., *Introduzione*, in LOMBARDI P., MICELLI E. (a cura di), *Le misure del piano*, Milano, Angeli, 1999, pp. 11-24
- LOMBARDO S. (a cura di), *La valutazione nel processo di piano*, Milano, Angeli, 1996
- MAZZA L., *Strategie e strategie spaziali*, in TERRITORIO 13/2000, pp. 26 – 32

- MICELLI E., *Gli incerti confini della valutazione*, in DAEST, Collana Convegni n. 4, cit., pp. 131 – 139
- MONTI C., *Sistemi informativi, metodi di valutazione, modelli di gestione: nuovi strumenti per nuovi contenuti*, in BESIO M., MONTI C. (a cura di), cit., pp. 15-25
- PALERMO P.C., *Il modello, le regole, la politica. retoriche della valutazione*, in Urbanistica 172/2000, pp. 9-10
- PALUMBO M., *Elementi di una teoria generale della valutazione*, in BEZZI C., PALUMBO M. (a cura di), cit., pp. 26-84
- PASQUI G., *Politiche urbane, sviluppo locale e produzione di immagini strategiche del cambiamento territoriale*, in TERRITORIO 13/2000, pp. 16 – 25
- PATASSINI D., *Modelli valutativi per la pianificazione strategica*, in DAEST Convegni n. 3, cit., pp. 65 – 98
- PATASSINI D., *Utilità della valutazione nei processi di pianificazione*, in Urbanistica 172/2000, pp. 6-7
- PATASSINI D., *Valutare le politiche nella pianificazione urbana e territoriale*, in DAEST Convegni n. 4, cit., pp. 85 – 130
- PERULLI P. (a cura di), *Pianificazione strategica*, Venezia, DAEST, Collana Convegni n. 3, 1997
- PERULLI P., *Livelli di governo versus governance multilivello*, in CICIOTTI, SPAZIANTE, cit., pp. 269 –282
- PIRODDI E., *Presentazione*, in BESIO M., MONTI C. (a cura di), cit., pp. 7-12
- POMPILIO M., *La valutazione ambientale strategica nel PTCP di Milano*, in Urbanistica Informazioni 172/2000, pp. 15-16
- REALFONZO A., *La valutazione nel processo di piano*, in BESIO M., MONTI C. (a cura di), cit., pp. 83-86
- RIGAMONTI P., *Se non ora, quando?*, in IRER 1992
- SALIZZONI G., *Nuove forme e procedure per il piano*, in BESIO M., MONTI C. (a cura di), cit., pp. 46-58
- STAME N., *L'esperienza della valutazione*, Roma, SEAM, 1998a
- STAME N., *La valutazione in Italia: esperienze e prospettive*, in BEZZI C., PALUMBO M. (a cura di), cit., pp. 9-25
- STANGHELLINI S. (a cura di), *Valutazione e processo di piano*, Firenze, Alinea, 1996
- STANGHELLINI S., *La valutazione economica e la fattibilità dei piani*, in BESIO M., MONTI C. (a cura di), cit., pp. 73-82

STANGHELLINI S., *Riforma urbanistica e domanda di valutazione*, in LOMBARDI P., MICELLI E. (a cura di), *Le misure del piano*, Milano, Angeli, 1999, pp. 25-40

STANGHELLINI S., *Riqualificazione urbana in Emilia – Romagna: la valutazione delle proposte comunali*, in *Urbanistica* 172/2000, pp. 13-14

STELLIN G., *Prefazione*, in LOMBARDI P., MICELLI E. (a cura di), *Le misure del piano*, Milano, Angeli, 1999, pp. 9-10

TERRITORIO n. 13 del 2000, Milano, Angeli

URBANISTICA INFORMAZIONI, n. 172/2000, pp. 3-24