



Economia Aziendale Online

Business and Management Sciences
International Quarterly Review

*Il capitale intellettuale
nella pianificazione strategica urbana*

Federico Fontana

Pavia, March 2013
N. 3-4/2012

www.ea2000.it

www.economiaaziendale.it



PaviaUniversityPress

Electronic ISSN 2038-5498
Reg. Trib. Pavia n. 685/2007 R.S.P.

Il capitale intellettuale nella pianificazione strategica urbana

Federico Fontana

Abstract

The most distinctive feature of local authorities, namely the creation of public value in a financially sustainable way, is becoming increasingly complex and dynamic. This is due to many reasons, but mostly because creating local public value is significantly affected by the roles played by many other actors, including citizens, businesses, other public authorities and not-for-profit organizations. In this regard, both local authorities and the other social players find critical success factors in their knowledge resources, which generate at the same time competence and confidence. Therefore, for local authorities the development of their intellectual capital as well as that of their community of reference (i.e. their constituency) are qualifying performances and must be included in their system of governance. In this context, urban strategic planning takes on increasing importance. This paper investigate whether and how intellectual capital is developed within the set of local governance tools and in particular within the urban strategic plans drawn up by the regional capitals, with the aim of bringing out the degree of interest and commitment on the subject of the main Italian local authorities. This analysis also offers an opportunity to identify some critical points and provide some useful guidance on the contributions of urban strategic planning and knowledge management to the creation of local public value.

La funzione distintiva dell'ente locale, ossia la creazione di valore pubblico in condizione di economicità, si caratterizza per elevati e crescenti livelli di complessità e dinamismo, anche perché risente in misura rilevante dei ruoli giocati da cittadini, imprese, altre amministrazioni pubbliche e organizzazioni *not for profit*. Al riguardo, è determinante per l'ente locale, così come per gli altri attori del sistema, disporre di appropriate risorse di conoscenza, fonti ad un tempo di competenza e di fiducia. Cosicché, lo sviluppo del proprio capitale intellettuale e di quello della comunità rappresentano *performance* qualificanti per l'ente locale e dovrebbero rientrare nel suo sistema di *governance*, nel cui ambito, anche in Italia, assume importanza e diffusione crescente la pianificazione strategica urbana. Proprio in seno ad essa, ed in specie nei piani strategici urbani elaborati dai comuni capoluogo regionali, pare interessante verificare se e come trovi spazio il capitale intellettuale, con l'obiettivo di fare emergere il grado di interesse e l'impegno in materia da parte dei principali enti locali italiani. Questa analisi consente altresì di svolgere alcune considerazioni critiche e di prospettiva sul contributo offerto dalla pianificazione strategica urbana e dalla gestione del capitale intellettuale alla creazione di valore pubblico locale.

Keywords: capitale intellettuale, pianificazione strategica urbana, creazione di valore pubblico locale.

1 – Introduzione

La funzione distintiva degli enti locali, ossia — in accezione economico-aziendale — la creazione di valore pubblico in condizione di economicità, si caratterizza per elevati e crescenti livelli di complessità e dinamismo¹.

Tra le molte ragioni che rendono critica questa funzione, merita osservare che lo sviluppo socio-economico dipende solo in parte dall'ente locale. Esso trova, infatti, condizioni altrettanto importanti nei contributi degli altri attori del sistema (famiglie, imprese, altre amministrazioni pubbliche, organizza-

conoscenza e gestione dei rischi al servizio della finanza locale e dello sviluppo regionale, in seno alla XXXII Conferenza Italiana di Scienze Regionali, *Il ruolo delle città nell'economia della conoscenza*, Torino, 15 – 17 settembre 2011.

¹ Versione aggiornata e integrata del *paper* presentato nella sessione organizzata dall'AIDEA (Accademia Italiana di Economia Aziendale), *Informazioni*,

zioni *not for profit*), nei confronti dei quali l'ente è chiamato ad un poliedrico ruolo di attrazione, animazione, coinvolgimento, facilitazione, connessione, armonizzazione, regolazione, servizio.

A fronte di tale criticità, è importante, per l'ente locale, disporre di appropriate risorse di conoscenza, fonti ad un tempo di competenza e di fiducia. Il capitale intellettuale dell'ente locale sta infatti all'origine ma è altresì il frutto della sua funzionalità, configurandosi come l'insieme dinamico delle capacità potenziali a disposizione dell'ente per realizzare la sua funzione distintiva, dall'utilizzo del quale discendono le condizioni che ne definiscono l'identità, i livelli di efficacia, efficienza ed economicità, i processi di creazione di valore pubblico e i percorsi di sviluppo.

Analoga considerazione vale per gli altri attori del sistema, il cui capitale intellettuale rappresenta una determinante decisiva per il loro successo ed, altresì, per il loro concorso alla creazione di valore pubblico locale. Del resto, stanti le interrelazioni che avvengono i diversi operatori socio-economici, anche le rispettive risorse di conoscenza risultano tra loro variamente correlate, componendo, a livello di sistema, il capitale intellettuale della comunità considerata, da cui dipendono la produzione di ricchezza, la crescita socio-economica, il livello di benessere e di qualità della vita della collettività. Cosicché, l'ente locale può utilmente e variamente intervenire per favorire la generazione, la diffusione, il consolidamento e lo sviluppo del capitale intellettuale della propria comunità. Rappresentando lo sviluppo del proprio capitale intellettuale e di quello della comunità locale *performance* qualificanti per l'ente, entrambi dovrebbero rientrare nei suoi processi decisionali e attuativi ed essere inseriti nei suoi sistemi informativi, di pianificazione, controllo e comunicazione, in sostanza nel suo sistema di *governance*. In quest'ambito, anche in Italia, si sono progressivamente diffuse, presso gli enti locali, esperienze di pianificazione strategica urbana che, pur nella varietà delle impostazioni, dei metodi e degli strumenti accolti, tendono a sperimentare strade nuove per affrontare, con una più incisiva azione di governo, problemi complessi quali quelli legati allo sviluppo socio-economico. Questi aspetti vengono discussi nella prima parte del *paper*, attraverso la ricognizione e l'analisi critica della più autorevole letteratura nazionale e internazionale in materia. Specificamente, il § 2 è dedicato alla pianificazione strategica urbana, di cui viene evidenziato, in chiave evolutiva, il potenziale contributo alla creazione di valore pubblico locale, sottolineandone tanto gli elementi di complessità, quanto le condizioni di efficacia (cercando di rispondere ad una prima *research question*: "qual è l'utilità della pianificazione strategica urbana ai fini della creazione di valore pubblico locale?"). A sua volta, il § 3 si focalizza sul capitale intellettuale, sia dell'ente locale che della comunità, cercando di met-

terne in luce la partecipazione, in qualità di determinante di rilievo, al processo di creazione di valore pubblico locale (cercando di rispondere ad una seconda *research question*: "quale contributo offre il capitale intellettuale alla creazione di valore pubblico locale?"). Tratteggiata questa cornice concettuale, nella seconda parte del *paper* pare interessante verificare se e come il capitale intellettuale formi oggetto di determinazione e di rappresentazione negli strumenti di pianificazione strategica urbana. In particolare, il § 4 riporta gli esiti di una verifica empirica riguardante la considerazione o meno del capitale intellettuale nei piani strategici elaborati dai comuni capoluogo di regione italiani (cercando di rispondere ad una terza *research question*: "quale considerazione è riservata al capitale intellettuale nella pianificazione strategica urbana?"). Nel contesto degli enti locali, il riferimento ai comuni pare particolarmente significativo, stanti il loro pregnante ruolo istituzionale e la loro particolare vicinanza a cittadini e imprese. La considerazione, poi, dei comuni capoluogo regionali consente di riferire l'analisi ad un campione, relativamente circoscritto ma significativo, di enti che, seppure caratterizzati da alcuni tratti comuni, si differenziano per una pluralità di aspetti, coprendo sostanzialmente tutte le aree significative del Paese. Tra i documenti considerati, pur nella varietà delle denominazioni e delle impostazioni metodologiche, rientrano tutti gli strumenti di pianificazione strategica urbana disponibili *online*, il che offre anche indicazioni utili sulla *accountability* in materia delle singole amministrazioni considerate. Questa analisi, oltre a delineare il profilo quantitativo del fenomeno, consente di individuare eventuali *best practice* e, più in generale, di fare emergere il grado di interesse, attenzione, impegno, rigore e competenza nella pianificazione strategica urbana e, in seno ad essa, nella considerazione del capitale intellettuale da parte degli enti individuati.

Infine, come più diffusamente discusso nelle conclusioni riportate nel § 5, l'effettuazione di questo studio consente di svolgere alcune considerazioni critiche e di formulare alcune indicazioni di prospettiva in ordine al contributo offerto dalla pianificazione strategica e dalla gestione del capitale intellettuale alla creazione di valore pubblico locale.

2 – La pianificazione strategica urbana e la creazione di valore pubblico locale

2.1 – La pianificazione strategica nella governance urbana

Negli ultimi anni, anche in Italia, si sono progressivamente diffuse molte esperienze di pianificazione strategica territoriale e urbana che tendono a sperimentare strade nuove per affrontare, con una più in-

cisiva azione di governo, problemi complessi quali quelli legati allo sviluppo socio-economico (si veda, al riguardo, il sito *web* della *Rete delle città strategiche*: www.recs.it).

Specificamente, nel nostro Paese, la pianificazione strategica ha fatto il suo ingresso tra i metodi e gli strumenti per il governo locale dalla seconda metà degli anni 1990 (la predisposizione del primo piano strategico urbano è stata avviata a Torino nel 1998), quando in altri contesti industrializzati erano già state maturate significative esperienze in materia (Ave, Corsico, 1994; Gibelli, Curti, 1996; Vecchi, Gioioso, 2007).

Una prima generazione di piani strategici, infatti, è rinvenibile a partire dagli anni 1960 – 1970 in Francia (è il caso degli *schéma directeur*) e Regno Unito (e degli *structure plan*). Si tratta di strumenti di pianificazione strutturale, di natura prevalentemente urbanistica, tipicamente di area vasta, supportati da una forte base quantitativa e contraddistinti da un carattere gerarchico-prescrittivo. L'autoreferenziale chiusura e rigidità del modello, incapace di cogliere l'ineludibile dinamismo degli ambiti socio-economici di riferimento, ne determina il declino.

Nasce così una seconda generazione di piani strategici, introdotta negli Stati Uniti nel corso degli anni 1980 (a partire dall'esperienza di San Francisco; Hartman, 1984) ed importata nella decade successiva in diversi Paesi europei (nuovamente nel Regno Unito, ma altresì in Europa centrale). Si tratta, in questo caso, di soluzioni che tendono ad adattare metodi e strumenti aziendali al settore pubblico (Bryson, 1988), connotandosi conseguentemente per pragmatismo, flessibilità, apertura e negoziazione.

Alcuni limiti emersi dall'utilizzo di questo modello, riguardanti principalmente una sua possibile applicazione eccessivamente disinvolta ed utilitaristica, favoriscono la nascita, nel corso degli anni 1990, di una terza generazione di piani strategici (significativi, oltre a quello già citato di Torino, i casi di Barcellona e Lione). Si afferma, in particolare, un modello che ricerca un punto di equilibrio e di sintesi tra i due precedenti, coniugando esigenze di rigore (in specie nella salvaguardia ambientale) e di flessibilità (a sostegno delle opportunità di sviluppo), attraverso approcci decisionali ad un tempo reticolari e visionari (Hall, 1988; Scott, 1988).

Il ritardo con cui prende avvio la stagione italiana della pianificazione strategica urbana ha quindi, se non altro, il vantaggio di potere contare su un modello di riferimento maturo (quello di terza generazione, appunto), elaborato sulla scorta delle esperienze, e dei relativi successi e insuccessi, registrate nei contesti anticipatori e più progrediti, orientato ad uno sviluppo sostenibile e retto da relazioni di *partnership* (Gibelli, 1996; Camagni, 2003).

Del resto, il periodo storico in cui tali prime iniziative si realizzano non è casuale, per diversi ordini di motivi tra loro, peraltro, almeno in parte correlati. In primo luogo, nel corso degli anni 1990, diviene evidente, anche nel nostro Paese, l'impatto di epocali trasformazioni economiche e sociali (basti pensare, da ultimo, alla globalizzazione), che pongono problemi nuovi e diversi anche nel governo urbano. Parallelamente, nell'ambito delle riforme amministrative (avviate con la l. 142/1990), mutano progressivamente, ampliandosi e intensificandosi, i ruoli e le funzioni assegnati agli enti locali, nel quadro della crescente autonomia loro riconosciuta. Nondimeno, è anche un periodo di profonda crisi della politica o, più propriamente, dei partiti politici (con la disgregazione dei maggiori partiti che avevano occupato la scena nei decenni precedenti) che, per quanto rileva in questa sede, sollecita l'individuazione di soluzioni originali nella formazione del consenso e nel governo locale.

In ogni caso, la pianificazione strategica può rivelarsi utile per rispondere alla funzione distintiva dell'ente locale. Questa, nella sua accezione economico-aziendale, può essere espressa in termini di creazione di valore pubblico in condizione di economicità (Moore, 1995; Deidda Gagliardo, 2002): una funzione che integra l'efficace ed efficiente soddisfacimento dei bisogni pubblici dei cittadini, contribuendo allo sviluppo socio-economico della comunità e del territorio di riferimento, con il durevole e dinamico conseguimento di condizioni di equilibrio economico, finanziario e patrimoniale, acquisendo e utilizzando convenientemente le sempre più scarse e quindi preziose risorse pubbliche.

2.2 – *Alcuni elementi di complessità*

La funzione distintiva dell'ente locale, come si è già avuto modo di osservare (Fontana, 2009), si caratterizza in termini tanto di specificità quanto di complessità.

A partire dalla possibile convergenza, ma anche divergenza tra la creazione di valore pubblico e l'equilibrio aziendale. Infatti, realizzare un differenziale positivo tra i benefici prodotti e i sacrifici richiesti ai cittadini non garantisce di per sé l'economicità gestionale, sia perché i benefici e sacrifici considerati sono in parte economici ma per lo più extra-economici (Sòstero, 2003), sia perché ad essi corrispondono spesso risultanze contabili di segno opposto. Del resto, l'equilibrio gestionale non implica di per sé la creazione di valore pubblico, per effetto delle molteplici modalità di remunerazione dell'ente, che solo in parte prevede corrispettivi espressivi del valore riconosciuto dagli utenti ai servizi offerti, mentre per lo più è commisurata a prezzi politici o presenta natura tributaria, diretta o trasferita. Nondimeno, la creazione di valore

pubblico e l'economicità gestionale vanno sistematicamente perseguite in modo congiunto: l'assenza non transitoria dell'una o dell'altra priverebbe infatti l'ente della propria ragione o possibilità di esistenza.

Per proseguire con lo spiccato grado di diversificazione dell'attività dell'ente locale (Borgonovi, 2004): basti pensare alla pluralità di funzioni esercitate e di servizi prodotti, già di per sé significativa in termini di aree e classi di soggetti di bisogno di riferimento, di contenuti e modalità di intervento nonché di competenze multidisciplinari e plurisetoriali richieste, anche in considerazione della natura composita dei problemi da affrontare (che spesso coinvolgono aspetti ad un tempo naturali, sociali, economici e tecnici). Tuttavia, anche la geografia di riferimento è differenziata e variabile a seconda dei temi in campo e spesso non corrisponde alla logica dei confini amministrativi (è il caso, a titolo esemplificativo, della mobilità, della logistica e dei trasporti, ma altresì dei servizi pubblici di bacino, piuttosto che della promozione turistica del territorio).

Ancor più rilevante, sul piano della complessità gestionale, è poi il quadro delle relazioni di diverso segno, talora cooperative talaltra competitive, che entrano in gioco. Infatti, gli organi di governo dell'ente sono espressione elettiva di idee, valori e istanze solo di una parte della collettività. Inoltre, in molti casi non vi è coincidenza tra gli utenti che fruiscono dei servizi prodotti e i contribuenti che concorrono al loro finanziamento. Altresì, tra i vari soggetti di bisogno esistono spesso interessi divergenti, funzionalmente antagonisti (si pensi a consumatori e commercianti, a pedoni e automobilisti) o concorrenti nella allocazione delle limitate risorse disponibili. La sistemica composizione ad unità della pluralità di attese in gioco è quindi una condizione fondamentale e critica per la creazione di valore pubblico locale.

Senza dimenticare il già richiamato dinamismo impresso ai bisogni pubblici e alle politiche di intervento dai rilevanti cambiamenti riguardanti il piano socio-economico, scientifico-tecnologico, politico-culturale (Anselmi, 2005). Cosicché, viene spesso messa in discussione, se non in crisi, la stessa identità della città, del territorio e della comunità locale, per effetto di fenomeni che le conferiscono incertezza e le imprimono discontinuità. Nel contempo, l'ente locale assume ruoli e presenta caratteri sempre più compositi: quello produttivo che gli compete in qualità di azienda di servizi, quello di regia che gli appartiene in qualità di *holding* pubblica, quello di regolazione che gli è proprio in qualità di *authority* locale.

Non meno significative sono, poi, le complementari dimensioni istituzionale, politica e aziendale dell'ente locale (Buccellato *et al.*, 2004).

La prima attiene all'insieme di regole che ne compongono l'ordinamento, definendone tanto gli ambiti di attività quanto i gradi di autonomia (Zangrandi, 1994). La seconda rileva per la sistematica ricerca del consenso che anima gli organi di governo, da armonizzare peraltro con la funzione direzionale espressa dalla struttura tecnico-amministrativa (Volpato, 1987; Farneti, 1995; Mussari, 2002). Le dimensioni istituzionale e politica influenzano quella aziendale, riflettendosi sulle condizioni di economicità della gestione nonché sulla creazione di valore pubblico locale.

Da ultimo, ma non per importanza, giova osservare che lo sviluppo socio-economico dipende solo in parte dall'attività dell'ente locale, trovando determinanti altrettanto rilevanti nei ruoli assunti e nei contributi offerti, in termini di risorse, competenze, idee e azioni, dagli altri attori del sistema (Kickert, 1997): famiglie, imprese, altre amministrazioni pubbliche e organizzazioni *not for profit*. Questi compongono un quadro piuttosto frammentato, ma i loro atteggiamenti e comportamenti influenzano, in ogni caso, le risultanze della gestione dell'ente e i più generali esiti del processo di creazione di valore pubblico. Risulta pertanto decisivo un approccio alla *public governance* da parte dell'ente locale, ossia la sua volontà e capacità di giocare nei confronti degli altri attori sociali un importante ruolo di attrazione, coinvolgimento e regolazione, favorendone e orientandone positivamente, in senso collaborativo e sinergico, l'attività e lo sviluppo individuale e collettivo, contribuendo a generare e facendo leva sul capitale sociale della comunità (Pendenza, 2000; Putnam, 2005).

2.3 – Le condizioni di efficacia della pianificazione strategica urbana

I richiamati caratteri di specificità e di complessità che qualificano la funzione dell'ente locale rappresentano le principali ragioni del crescente interesse per la pianificazione strategica urbana (Mazzara, 2009). Questa, infatti, può offrire un utile contributo al governo locale, purché sia impostata e realizzata in modo autentico e sostanziale. In altre parole, è necessario che il piano strategico urbano non si limiti alle analisi, interne ed esterne, di contesto e di scenario, peraltro indispensabili, ma definisca un chiaro modello di sviluppo, orientato da una visione di lungo e ampio respiro, in grado di esplicitare il significato delle scelte di fondo e, su tale base, individui le possibili linee di azione, i progetti prioritari e le relative soluzioni gestionali.

Più specificamente, l'efficacia del piano strategico urbano presuppone l'accoglimento di

alcune appropriate condizioni relative sia all'oggetto che ai soggetti della pianificazione.

Rispetto ai contenuti del piano, si rende necessaria una logica selettiva e integrata, prospettica e di area vasta, sostenibile e flessibile (Rur/Censis, 2006; Tanese *et al.*, 2006).

L'approccio selettivo, circoscritto a pochi temi, obiettivi e progetti rilevanti per lo sviluppo socio-economico del territorio e della comunità, è indispensabile per concentrare l'attenzione, le risorse, le energie e le azioni sulle questioni cruciali e decisive, quelle in grado di incidere maggiormente sugli scenari futuri, evitandone, all'opposto, la dispersione e la dissipazione. Nel contempo, una logica integrata, consapevole dell'interdipendenza e codeterminazione delle diverse politiche di intervento, è indispensabile per renderle coerenti e coordinate, per generare utili sinergie e per creare valore di sistema.

Sotto il profilo spazio-temporale, l'ottica prospettica e di area vasta, ossia di lungo e ampio respiro, è necessaria sia per tenere conto delle complementarità (fonti di vincoli e di opportunità) tra i diversi territori e tra i vari livelli di governo, sia per traguardare finalità rilevanti, coagulare risorse significative, attivare processi innovativi, superando la miopia e i vincoli dei singoli mandati amministrativi.

La sostenibilità e la flessibilità dei contenuti del piano strategico urbano sono ulteriori caratteri fondamentali. Il primo, frutto della correlazione virtuosa tra obiettivi e risorse, rende il piano razionale e realistico, ad un tempo ambizioso e fattibile, evitando sia tentazioni velleitarie, sia propensioni rinunciarie. Il secondo, corrispondente alla dinamicità del contesto, rende il piano adattivo e costantemente attuale e aggiornato (tanto nei riferimenti territoriali, quanto nei contenuti operativi).

In sintesi, l'insieme di questi caratteri qualificanti del piano consente di individuare gli ambiti in cui la città, sulla base della sua identità, delle sue vocazioni e delle sue risorse, può (e dovrebbe cercare di) eccellere autonomamente, quelli in cui, per avere successo, deve intessere rapporti collaborativi con altri territori (e su cui sarebbe opportuno investire) e quelli in cui non dispone, né è in grado di acquisire le condizioni per svolgere una funzione significativa (ai quali sarebbe ragionevole rinunciare).

Rispetto al ruolo degli attori coinvolti nel processo di pianificazione, sono basilari condizioni di apertura, di *partnership* e di *leadership* (Pugliese, Spaziante, 2003; Donna, 2010).

La redazione e successiva realizzazione del piano strategico urbano richiede una logica aperta e trasparente, relazionale e comunicativa, coinvolgente e partecipativa, al fine di favorire la proficua

interazione tra la pluralità di soggetti-chiave, pubblici e privati, tendendo a scongiurare tanto l'autoreferenzialità dei primi quanto l'opportunismo, l'indifferenza o l'esclusione dei secondi, portatori, di volta in volta, di interessi forti, diffusi o deboli. Per tale via è possibile rafforzare sia la partecipazione democratica sia l'*accountability* degli organi di governo locali, bilanciare i poteri in campo, affrontare positivamente i conflitti di interesse, promuovere la fiducia reciproca e il senso di appartenenza dei diversi attori coinvolti, favorendone approcci propositivi e collaborativi.

Importanza crescente è poi attribuita allo sviluppo di relazioni di *partnership*, fondate su alleanze strategiche tra soggetti pubblici e privati, frutto di accordi volontari retti da chiare regole del gioco e da disponibilità e capacità negoziali che consentono una trasparente distribuzione di responsabilità, compiti, rischi e benefici tra le parti interessate.

Fondamentale, in ogni caso, è l'esercizio della funzione di *leadership* da parte degli organi di governo locali, che presuppone la loro autorevolezza e la loro legittimazione e si traduce nella costruzione di visioni realmente condivise e consensuali.

A queste condizioni, il piano può rappresentare un vero strumento di *public governance* e di *strategic management*, in grado di integrare dinamicamente le esigenze di sviluppo economico, di protezione sociale e di tutela dell'ambiente con gli strumenti gestionali necessari per raggiungere i selezionati e prioritari obiettivi condivisi, su cui è possibile condensare interessi, coagulare risorse e suscitare assunzioni di responsabilità. Può trattarsi, quindi, di uno strumento potenzialmente di forte impatto, tanto ambizioso quanto impegnativo, di rilevante portata innovativa, che richiede l'acquisizione, lo sviluppo e la diffusione di conoscenze e competenze appropriate, principalmente, ma non solo in capo all'ente locale promotore, e può seguire impostazioni metodologiche differenziate, anche in considerazione delle specificità di contesto (Gibelli, Curti, 1996; Capello, Nijkamp, 2004). Nondimeno, occorre contrastare il rischio, spesso riscontrabile in concreto, di un uso talora puramente formale e retorico dell'espressione "*piano strategico urbano*", che non trova effettivo riscontro nei processi di governo locale, mancando così l'occasione di produrre reali cambiamenti.

In sostanza, occorre evitare che il piano risulti indifferente sia sul modo con cui vengono assunte le decisioni, sia sui loro contenuti (Antoniacomì, 2006; Codecasa, 2009).

Esplicitando maggiormente la questione, è importante scongiurare, innanzitutto, il rischio di predisporre una versione debole del piano strategico, basata su una visione per lo più autoreferenziale dello scenario e delle dinamiche socio-economiche e,

quindi, né aperta, né partecipativa, o tendenzialmente omnicomprensiva dei possibili temi e, quindi, né chiara, né selettiva. Una visione che, escludendo le idee e i contributi di una parte dei possibili interlocutori e non riuscendo, comunque, a raggiungere la necessaria massa critica, finisce per essere ritenuta irrealistica (per carenza di risorse) o eccessivamente generica (per ridondanza di obiettivi) e, quindi, non convincente né avvincente, incapace di suscitare interesse, generare consenso, accumulare energie, determinare impegno, produrre risultati. Un secondo rischio da evitare consiste nel considerare il piano strategico urbano una pratica a sé stante, avulsa dal contesto, senza una reale incidenza sui comportamenti sia all'interno dell'ente locale promotore sia da parte degli altri soggetti pubblici e privati. All'interno dell'ente il rischio è di non riuscire a contrastare l'inerte rigidità della struttura organizzativa e la sua compartimentalizzazione stagna, anche a causa del mancato raccordo tra il piano strategico e gli altri strumenti di programmazione gestionale ed economico-finanziaria. Nel rapporto con le altre parti interessate, il rischio è di non riuscire a suscitare fiducia e volontà di cooperazione: a volte è la conseguenza della confusione interna, che compromette la credibilità dell'ente; altre volte è l'esito della percezione di un atteggiamento egemone da parte dell'ente promotore; in ogni caso è il frutto di scarse capacità relazionali e negoziali, che non sostengono adeguatamente la reputazione dell'ente nei confronti dei suoi *stakeholder*.

Ancora, è importante contrastare il rischio del venire meno, nel tempo, della tensione programmatica, a causa della differenza tra l'orizzonte temporale del piano strategico urbano e la durata dei mandati amministrativi, ma anche della difficoltà di mantenere alto il coinvolgimento degli altri attori-chiave pubblici e privati. In sostanza, questa criticità consiste nella mancata consapevolezza, da parte degli organi di governo locale e delle altre parti interessate, della natura incessante e reticolare del processo di pianificazione strategica. Un processo che, per un verso, si sviluppa, magari ciclicamente, nel succedersi delle fasi di diagnosi, progettazione, attuazione, valutazione, ma comunque a tempo indeterminato, nel costante e dinamico (ri)disegno del futuro desiderato. Un processo che, per altro verso, si realizza in modo fluido, spesso non convenzionale, al di là dei tradizionali perimetri e procedimenti amministrativi, e imperfetto, estraneo alla razionalità astratta e assoluta, alla costante e dinamica ricerca e (ri)composizione di relazioni collaborative e sinergiche.

Rendere efficace il processo di pianificazione strategica non è quindi né semplice, né banale ed è anzi piuttosto ambizioso e sfidante, ma anche

potenzialmente premiante per le possibili ricadute positive, in termini di innovazione e di sviluppo territoriale che ne possono conseguire.

3 – Il capitale intellettuale nella creazione di valore pubblico locale

3.1 – Il capitale intellettuale dell'ente locale

Il crescente grado, interno ed esterno, di complessità e dinamismo che ne caratterizza la gestione rende sempre più decisiva per l'ente locale la disponibilità di appropriate risorse di conoscenza.

Queste, infatti, analogamente a quanto avviene per qualsiasi azienda, stanno all'origine ma sono altresì il frutto del suo funzionamento, configurandosi come l'insieme dinamico di capacità potenziali a disposizione dell'ente per realizzare la sua funzione distintiva, dall'utilizzo del quale discendono le condizioni che ne definiscono l'identità, i livelli di efficacia, efficienza ed economicità, i processi di creazione di valore pubblico e i percorsi di sviluppo (Coda, 1991; Ferrando, 1998).

Il sistema poliedrico ed evolutivo di risorse di conoscenza dell'ente locale ne costituisce il capitale intellettuale, al quale concorrono, in modo integrato, le componenti umana, organizzativa e relazionale (Brooking, 1996; Edvinsson, Malone, 1997; Roos *et al.*, 1997; Stewart, 1997; Sveiby, 1997).

Il capitale umano è costituito dall'insieme delle conoscenze individuali che si esprimono in termini di competenze, esperienze, capacità e abilità di tipo imprenditoriale, manageriale, professionale e operativo, di cui sono detentori i componenti della compagine dell'ente, siano essi esponenti degli organi di governo o di direzione, appartenenti alla struttura tecnico-amministrativa o collaboratori a vario titolo.

Il capitale organizzativo è costituito dall'insieme delle conoscenze, tacite ed esplicite, contenute in *routine*, manuali, procedure e meccanismi operativi, da cui scaturisce la cultura aziendale, che qualifica il modo di essere e di operare dell'ente. Il capitale relazionale è costituito dall'insieme delle conoscenze diffuse nei rapporti che si sviluppano tra l'ente e l'ampia gamma dei suoi *stakeholder*, da cui traggono origine la reputazione e la credibilità, la legittimazione e il consenso e quindi l'immagine dell'ente nell'ambiente socio-economico. I caratteri peculiari dell'ente locale, la sua natura pubblica, la sua dimensione politica, la sua funzione distintiva, la diversificazione dell'attività, la molteplicità di ruoli assunti nel contesto socio-economico rappresentano le principali variabili che concorrono a delinearne il capitale intellettuale, a qualificarne gli elementi

costitutivi e le relazioni che tra gli stessi si instaurano, nonché le modalità di loro acquisizione, formazione e gestione.

Queste componenti sono in ogni caso accomunate dal fatto di essere basate sulla conoscenza, suscettibile di molteplici modalità di formazione ed evoluzione (Nonaka, Takeuchi, 1995), che la rendono difficilmente acquisibile, sia nel caso di autoproduzione, sia nel caso di acquisizione esterna, ed anche alquanto aleatoria, in termini di possibile rapida deperibilità e di incertezza di rendimento. Ciò nondimeno, il contenuto cognitivo del capitale intellettuale lo rende fortemente specifico e tale da determinare significativi tratti distintivi nel comportamento dell'ente e nella sua capacità di intervento, conferendogli complementari caratteri di competenza e di fiducia (Vicari, 1991; Buttignon, 1996; Lipparini, 1998).

In particolare, la competenza, sia essa individuale od organizzativa, si risolve nella capacità dell'ente di individuare, affrontare e risolvere i problemi di gestione interni ed esterni, insiti nella creazione di valore pubblico in condizione di economicità. A sua volta, la fiducia, sia essa espressa all'interno o dall'esterno, concorre a migliorare la capacità dell'ente di interagire con i propri *stakeholder*.

La competenza e la fiducia e le risorse da cui promanano si influenzano reciprocamente innescando potenziali circoli virtuosi (o, viceversa, viziosi). Elevati (scarsi) livelli di competenza, cui corrispondono appropriate (inadeguate) risposte ai problemi interni ed esterni di gestione, alimentano (dissipano) la fiducia nei confronti dell'ente da parte dei soggetti che con esso interagiscono, i quali vedono appagate (disattese) le loro aspettative di proficuo soddisfacimento dei propri bisogni. Del resto, elevati (scarsi) livelli di fiducia, interna ed esterna, cui corrispondono stabili (precarie) interrelazioni tra l'ente e i suoi vari *stakeholder*, favoriscono (ostacolano) la formazione, l'accumulo e l'attivazione di competenze nei diversi processi gestionali, risultando più agevole (arduo) instaurare e intrattenere rapporti con finanziatori accessibili, fornitori affidabili, *partner* qualificati, dipendenti selezionati, contribuenti fedeli, utenti soddisfatti, cittadini responsabili.

3.2 – Il capitale intellettuale della comunità

Come già osservato lo sviluppo socio-economico dipende solo in parte dall'attività svolta dall'ente locale, trovando determinanti altrettanto importanti nei ruoli assunti e nei contributi offerti dagli altri attori del sistema.

Inoltre, come nel caso dell'ente locale, anche per questi ultimi il capitale intellettuale rappresenta una determinante decisiva per il loro successo e, altresì,

per il loro contributo alla creazione di valore pubblico locale.

Del resto, stanti le interrelazioni che avvengono i vari attori socio-economici, anche le rispettive risorse di conoscenza risultano tra loro variamente correlate, componendo, a livello di sistema, il capitale intellettuale della comunità considerata.

Nell'economia della conoscenza (Sakaiya, 1991; Drucker, 1994; Longworth, 1999), il capitale intellettuale è una variabile rilevante della creazione di valore non solo per le singole persone e aziende, private e pubbliche, ma anche per le comunità locali, regionali e nazionali (Bounfour, Edvinsson, 2005). Da esso dipendono, infatti, la produzione di ricchezza, la crescita socio-economica, il livello di benessere e di qualità della vita della collettività.

Cosicché, l'ente locale può utilmente intervenire, in modo diretto e indiretto, per favorire la generazione, la diffusione e lo sviluppo del capitale intellettuale della propria comunità.

A titolo esemplificativo, possono rivelarsi utili interventi finalizzati a incoraggiare l'istruzione superiore e la formazione professionale, sostenere centri e progetti di ricerca, realizzare o potenziare infrastrutture e promuovere innovazioni tecnologiche. Non meno importanti possono tuttavia rivelarsi politiche, spesso trasversali (riguardanti l'urbanistica, i lavori pubblici, la sicurezza, ma comprendendo altresì strutture e servizi in campo culturale, sportivo, turistico, ricreativo, ...), finalizzate a migliorare complessivamente la qualità, intrinseca e percepita, dell'ambiente e del vivere sociale, che possono favorire l'attrazione di qualificati insediamenti produttivi e di significativi flussi di lavoratori della conoscenza.

Queste politiche possono del resto rientrare in quelle più ampie di *marketing* territoriale, tendenti alla valorizzazione del territorio, accrescendone la capacità di mantenere e di incrementare le risorse disponibili e congiuntamente di attrarne di nuove, attivando un circolo virtuoso soddisfazione – attrazione – valore (Valdani, Ancarani, 2000).

Particolarmente rilevante, in quest'ambito, è la relazione che può instaurarsi tra il capitale intellettuale dell'ente e il capitale intellettuale della comunità. Per un verso, le risorse di competenza e di fiducia dell'ente qualificano, con segno e intensità diversi secondo il loro grado di appropriatezza, le risultanze delle politiche e degli interventi direttamente e indirettamente finalizzati allo sviluppo del capitale intellettuale della comunità. Per altro verso, quest'ultimo, interagendo con il capitale intellettuale dell'ente (nelle attività di *front line*, negli eventi e progetti a concorso plurimo, nei rapporti interistituzionali, nei processi di comunicazione), lo può variamente influenzare, con effetti di segno alterno, incoraggiandone e sostenendone o meno lo sviluppo. Si realizza, quindi, una relazione circolare

che, se favorevolmente attuata, può risultare potenzialmente fertile e vitale.

In altri termini, lo sviluppo del proprio capitale intellettuale è una condizione essenziale per l'ente locale, ai fini del migliore concorso alla creazione di valore pubblico locale, la quale trova, tra le principali determinanti e risultanti, cui l'azione dell'ente andrebbe quindi orientata, lo sviluppo del capitale intellettuale della comunità.

Pertanto, rappresentando lo sviluppo del proprio capitale intellettuale e di quello della propria comunità *performance* qualificanti per l'ente locale, entrambi dovrebbero rientrare, per essere attivamente e positivamente governati, nei suoi processi decisionali e attuativi ed essere inseriti nei suoi sistemi informativi, di pianificazione, di controllo e di comunicazione.

3.3 – *La città della conoscenza*

Le considerazioni che precedono, valide in generale e per qualsiasi città contemporanea, risultano cruciali per quella che viene definita “città della conoscenza” (*knowledge city*; emblematico il caso di Barcellona) o che ambisca a diventarlo (Amato *et al.*, 2006; Carrillo, 2006).

Infatti, nell'era della conoscenza, da qualsiasi città di successo ci si attende (Ergazakis *et al.*, 2004): un'elevata qualità della vita; la disponibilità di infrastrutture e servizi efficaci, efficienti e innovativi, in specie nei settori dell'istruzione e della cultura, della ricerca e dello sviluppo tecnologico, della mobilità e della comunicazione; un tessuto imprenditoriale retto da una cultura ad un tempo collaborativa e competitiva; un sistema economico solido e dinamico; una strutturata rete di relazioni, in grado di sostenere l'attrazione di risorse e lo scambio di prodotti con l'esterno; un clima sociale aperto, solidale, inclusivo.

Nondimeno, per una città della conoscenza, risultano altresì essenziali: la dotazione di strutture, reti e risorse materiali e immateriali per la produzione di beni e servizi basati sulla conoscenza (nel significato più ampio del termine e, quindi, nelle sue possibili declinazioni scientifica, tecnologica, culturale, artistica); lo sviluppo di condizioni in grado di promuovere il talento, la creatività, l'innovazione, l'intraprendenza; la disponibilità di tecnologie, strumenti e servizi per la diffusione sistematica, efficace ed efficiente della conoscenza; la presenza di luoghi, fisici e non, in grado di facilitare gli incontri e le relazioni interpersonali, lo scambio di informazioni e la condivisione di esperienze; la capacità di generare, attrarre e trattenere cittadini altamente qualificati sul piano professionale, attenti sul piano politico-istituzionale, responsabili sul piano socio-ambientale.

In sostanza, una *knowledge city* è appositamente concepita per favorire e alimentare la conoscenza collettiva, ossia il capitale intellettuale della comunità, quale determinante decisiva per la durevole creazione di valore pubblico locale (Edvinsson, 2006).

Merita tuttavia sottolineare che non esiste un unico modello di città della conoscenza, bensì ne esistono tante quante sono le declinazioni della conoscenza stessa e le loro possibili sfumature, ma altresì combinazioni (Hall, 1998; Hospers, 2003).

Esistono così, quantomeno idealmente, la città della scienza, la città della cultura, la città dell'innovazione tecnologica, solo per citare alcune denominazioni ricorrenti, dove il complemento di qualità di volta in volta utilizzato si focalizza su un aspetto, non necessariamente esclusivo, ritenuto tuttavia qualificante e identificativo dello specifico contesto urbano o di un suo tratto distintivo.

Nondimeno, anche nell'ambito dello stesso modello, le differenze sono spesso sensibili, in relazione al carattere fortemente distintivo della conoscenza, nei suoi processi di acquisizione e sviluppo, accumulazione e combinazione, utilizzo e valorizzazione, cui conseguono profili identificativi e percorsi evolutivi altamente specifici (basti pensare alle tre Capitali europee della cultura 2010: Essen in Germania, Pécs in Ungheria e Istanbul in Turchia).

Seppure nella sua varietà, la *knowledge city*, per essere tale e rivelarsi di successo, deve dimostrarsi autenticamente creativa, ossia sviluppare un originale modello di sviluppo socio-economico, attraverso un chiaro orientamento strategico, che faccia leva sulla sua identità, sulle sue vocazioni, sulle sue specificità, evitando al contrario approcci improvvisati o velleitari, ma rinunciando altresì alle pratiche emulative invero piuttosto frequenti.

Ovviamente, sono indispensabili alcune condizioni di contesto, quali la concentrazione, la varietà e la variabilità della comunità di riferimento (Camagni, 1993; Landry, 2000).

La concentrazione, data dalla compresenza di un significativo numero di persone in un determinato spazio geografico, è un fattore essenziale sul piano quali-quantitativo, garantendo il necessario volume, ma soprattutto l'elevata intensità e frequenza delle relazioni interpersonali e interorganizzative, nel cui ambito può nascere e diffondersi la conoscenza.

La varietà, nel senso più ampio del termine, riferita sia alla collettività, con le differenze esistenti tra i cittadini, le loro conoscenze, attività ed esigenze, sia al territorio, con la combinazione di diverse funzioni d'uso dell'assetto urbano (residenziale, ricettivo, direzionale, produttivo, commerciale, ricreativo, ...), determina il moltiplicarsi delle occasioni di incontro e di interazione, favorendo lo sviluppo di creatività, innovazione, intraprendenza.

La variabilità, nel duplice significato di instabilità e dinamismo, è a sua volta rilevante, in quanto è dalle situazioni di incertezza e difficoltà che talora traggono origine significative innovazioni (nel momento in cui la paura della crisi supera l'avversione al cambiamento), così come è dall'apertura e dalla conseguente evoluzione del contesto urbano che può aumentare la ricchezza del patrimonio cognitivo e possono concretizzarsi nuove opportunità di sviluppo.

Nondimeno, un ruolo chiave è giocato dall'ente locale e dalle politiche che questo persegue a sostegno delle reti di conoscenza e innovazione (Cappellin, 2007), riducendone i costi di produzione e di transazione, favorendo lo sviluppo delle competenze e la diffusione di un clima di fiducia tra gli attori socio-economici del territorio, migliorandone la capacità imprenditoriale, promuovendone i processi apprenditivi, relazionali e cooperativi.

L'ente locale può, infatti, essere un importante vettore di interazioni sistemiche e talora di alleanze strategiche tra imprese, soprattutto quelle di minore dimensione, e tra queste e intermediari finanziari, strutture di formazione, centri di ricerca, incentivando la condivisione e il perseguimento di progetti di lungo e ampio respiro, riducendo le asimmetrie informative, limitando gli oneri dei rischi insiti nei processi di innovazione, favorendo il collegamento e il rafforzamento delle rispettive catene del valore e, per tale via, lo sviluppo socio-economico.

Merita peraltro osservare che quest'ultimo, per rivelarsi solido e durevole, deve risultare pervasivo, accentuando l'inclusione e riducendo i divari tra soggetti variamente dotati, a vantaggio del benessere e della qualità della vita dell'intera comunità (su cui pesano, del resto, più le situazioni di disagio che le posizioni di privilegio).

Tuttavia, per trarne i benefici attesi in termini di creazione di valore pubblico, non è sufficiente per una *knowledge city* (cercare di) esserlo, deve anche (riuscire a) farlo sapere ed essere percepita come tale. La costruzione di un'immagine riconoscibile e attrattiva, credibile e distintiva, gioca un ruolo decisivo nel determinare il successo della città.

4 – Il capitale intellettuale nella pianificazione strategica urbana

4.1 – Una verifica empirica presso i comuni capoluogo regionali

In considerazione del contributo che la pianificazione strategica può offrire alla creazione di valore pubblico locale e del ruolo determinante che vi può svolgere il capitale intellettuale, pare interessante

verificare se e come quest'ultimo formi oggetto di considerazione nei piani strategici urbani, nelle sue diverse accezioni, negli elementi costitutivi, nelle modalità gestionali, nel concorso alla funzionalità dell'ente e allo sviluppo socio-economico.

Specificamente si intende analizzare, attraverso una specifica verifica empirica, la considerazione o meno del capitale intellettuale nei documenti di pianificazione strategica urbana dei comuni capoluogo di regione italiani pubblicati sui siti *web* istituzionali o su siti *web* dedicati.

La considerazione dei comuni capoluogo regionali consente di riferire l'analisi a un campione relativamente circoscritto, ma significativo di enti che, seppure caratterizzati da alcuni tratti comuni, si differenziano per una pluralità di aspetti, che vanno dalla dimensione, comunque media e grande (dai circa 35.000 abitanti di Aosta agli oltre 2,7 milioni di Roma) e tale da collocarli oltre la soglia della complessità, ai caratteri geografici, territoriali e socio-economici, coprendo sostanzialmente tutte le aree significative del Paese.

Essi compongono, quindi, un campione limitato, ma sufficientemente rappresentativo della varietà che caratterizza il sistema delle autonomie locali e in specie i maggiori comuni italiani.

Tra i documenti considerati, pur nella varietà delle denominazioni e delle impostazioni metodologiche, rientrano tutti gli strumenti di pianificazione strategica urbana pubblicati sul *web* (alla data del 31 marzo 2011).

Il riferimento ai piani disponibili *online*, sebbene circoscriva la base documentale di riferimento, offre indicazioni utili sulla sensibilità delle singole amministrazioni (e loro eventuali emanazioni) alla più ampia diffusione, in chiave di *accountability*, delle informazioni in essi contenute e quindi al sostegno, per questa via, del proprio capitale relazionale.

In generale, si riscontrano, in effetti, sia un notevole impegno nella pianificazione strategica, essendo complessivamente 20 su 21 (ossia il 95%, con la sola eccezione di Trieste) i comuni per i quali è riscontrabile l'avvio del relativo processo (seppure talora con qualche elemento di criticità, come nel caso di L'Aquila, dove, a seguito del grave evento sismico che ha colpito la città, il percorso ha inevitabilmente subito una battuta d'arresto), sia un elevato livello di trasparenza informativa, essendo 17 su 20 (ossia l'85%, con le sole eccezioni di L'Aquila, Potenza e Catanzaro) gli enti che pubblicano *online* i documenti di pianificazione strategica elaborati (Tabella 1).

Non meno significativa è la lettura dei dati a livello demografico, secondo le classi individuate dal Ministero dell'Interno, e con riferimento alle diverse aree geografiche, distinte secondo la classificazione Istat (Tabella 2).

Tabella 1 – I piani strategici urbani dei comuni capoluogo regionali: quadro complessivo

Comuni	Denominazione dei documenti di pianificazione	Anno	Siti web
Aosta	<i>Aosta futura: Piano strategico di Aosta e de la Plaine</i>	2010	www.comune.aosta.it
Torino	1) <i>Piano strategico della città - Torino internazionale</i>	2000	www.comune.torino.it ;
	2) <i>2° piano strategico dell'area metropolitana</i>	2006	www.torino-internazionale.org
Genova	1) <i>Piano della città di Genova</i>	2002	www.comune.genova.it ;
	2) <i>La città cambia (UrbanLab)</i>	2009	www.urbancenter.comune.genova.it
Milano	<i>Piano di governo del territorio</i>	2011	www.comune.milano.it
Trento	1) <i>Piano strategico 2010</i>	2003	www.comune.trento.it ;
	2) <i>Agenda strategica Trento 2020</i>	2007	www.laboratoriourbano.tn.it
Bolzano	<i>Idee 2015: Pensare la città</i>	2004	www.comune.bolzano.it
Venezia	<i>Venezia città metropolitana</i>	2004	www.comune.venezia.it
Bologna	<i>Piano strutturale comunale</i>	2007	www.comune.bologna.it
Firenze	1) <i>Piano strategico Firenze 2010</i>	2002	www.comune.fi.it ; www.urbact.eu ;
	2) <i>2° piano strategico: di Firenze non ce n'è una sola</i>	2009	www.firenzefutura.org
Ancona	<i>Un piano per Ancona: la città che cambia</i>	2009	www.comune.ancona.it
Perugia	<i>Perugia Europa 2003 – 2013</i>	2004	www.comune.perugia.it
Roma	<i>Piano strategico di sviluppo di Roma Capitale</i>	2009	www.comune.roma.it ; www.progettomillennium.com
L'Aquila	<i>L'Aquila 2020 (sospeso dopo il sisma del 6/4/2009)</i>	2008	no
Campobasso	<i>Piano strategico territoriale</i>	2008	www.comune.campobasso.it ; www.pianostrategicocampobasso.it
Bari	<i>BA2015 – Metropoli Terra di Bari (MTB)</i>	2008	www.comune.bari.it ; www.ba2015.org
Napoli	<i>Piano strategico</i>	2006	www.comune.napoli.it
Potenza	<i>Progetto strategico dell'hinterland potentino</i>	2005	no
Catanzaro	<i>Piano strategico</i>	2011	no
Palermo	<i>Palermo capitale dell'EuroMediterraneo</i>	2010	www.comune.palermo.it
Cagliari	<i>Piano strategico</i>	2008	www.comune.cagliari.it ; www.pianostrategicocagliari.it

Sul piano demografico, le classi di comuni che presentano il più elevato livello di elaborazione strategica e diffusione informativa sono quelle al di sopra dei 250.000 abitanti, dove la totalità degli enti redige e pubblica sul web documenti di pianificazione strategica.

Anche la classe dimensionale immediatamente inferiore (compresa tra 100.000 e 250.000 abitanti) si caratterizza comunque per un alto grado di disclosure strategica, risultando disponibili online tutti i piani

elaborati (5 su 6 enti, pari all'83% del totale). Relativamente minore è, invece, l'impegno divulgativo dei capoluoghi regionali di dimensione più piccola (sino a 100.000 abitanti), nel cui ambito risulta pubblicato solo il 40% dei piani predisposti.

Sul piano geografico, le aree nord-occidentale, centrale e insulare sono quelle che, complessivamente, si caratterizzano per la più ampia elaborazione e trasparenza strategica, con la

redazione e pubblicazione *online* di piani strategici da parte di tutti i comuni capoluogo regionali.

L'area nord-orientale presenta, a sua volta, un livello comunque cospicuo di pianificazione e *disclosure* strategica (sono disponibili *online* tutti i 4 piani strategici elaborati dai 5 enti considerati, con un'incidenza dell'80%).

L'area meridionale, seppure in presenza di un elevato livello di pianificazione strategica (tutti i capoluoghi regionali hanno avviato il relativo processo, che talora risulta peraltro sospeso, come già osservato), si caratterizza per un minore livello di trasparenza informativa (nell'ordine del 50%).

Oltre alla consistenza numerica dei documenti di pianificazione prodotti e comunicati, meritano di essere richiamati alcuni loro aspetti qualificanti.

Innanzitutto, fatti salvi il respiro strategico e l'ottica temporale di medio-lungo termine (di norma decennale), 3 piani su 17 (con un'incidenza del 18%) mantengono un'impostazione prevalentemente

urbanistica (si tratta dei piani di Ancona, Bologna e Milano), ancorché frutto di processi decisionali partecipativi.

Altresì di qualche rilievo è il fatto che, sebbene nella maggior parte dei casi esaminati il presidio dei processi di pianificazione e attuazione strategica sia direttamente riconducibile al comune capoluogo interessato, non mancano casi, come quelli di Torino e Firenze, dove l'iniziativa, l'elaborazione e la diffusione del piano strategico urbano sono curati da un'associazione promotrice (in particolare *Torino Internazionale* e *Firenze Futura*), cui partecipano soggetti sia pubblici che privati, ma sostanzialmente priva di deleghe gestionali.

Con la conseguenza che il piano può caratterizzarsi per un'elevata qualità delle analisi e delle proposte, come sede privilegiata di incontro e confronto tra gli attori-chiave e per un'efficace attività di comunicazione, ma difficilmente come autentico strumento di governo locale.

Tabella 2 – *I piani strategici urbani dei comuni capoluogo regionali: riepilogo per classi demografiche ed aree geografiche*

	N. enti	N. (%) di abitanti totali		N. (%) di piani strategici elaborati online	
Totale	21	9.732.740 (100%)		20 (95%)	17 (81%)
Classi demografiche (Min. Interno)					
<i>Sino a 100.000 ab.</i>	5	319.897	(3%)	5 (100%)	2 (40%)
<i>Da 100.000 a 250.000 ab.</i>	6	853.516	(9%)	5 (83%)	5 (83%)
<i>Da 250.000 a 500.000 ab.</i>	4	1.342.822	(14%)	4 (100%)	4 (100%)
<i>Da 500.000 a 1.000.000 ab.</i>	4	3.130.918	(32%)	4 (100%)	4 (100%)
<i>Oltre 1.000.000 ab.</i>	2	4.085.587	(42%)	2 (100%)	2 (100%)
Aree geografiche (Istat)					
<i>Nord-Ovest</i>	4	2.874.628	(30%)	4 (100%)	4 (100%)
<i>Nord-Est</i>	5	1.076.927	(11%)	4 (80%)	4 (80%)
<i>Centro</i>	4	3.403.925	(35%)	4 (100%)	4 (100%)
<i>Sud</i>	6	1.564.897	(16%)	6 (100%)	3 (50%)
<i>Isole</i>	2	812.363	(8%)	2 (100%)	2 (100%)
<i>Fonte: Nostra elaborazione.</i>					

Ancora, merita osservare che, tra le esperienze considerate, la parte prevalente è piuttosto recente (9 piani su 17, con un'incidenza del 53%, hanno meno di 5 anni) e sarebbe quindi prematuro valutarne l'impatto sul contesto socio-economico di riferimento.

Tra le esperienze relativamente più datate, nondimeno, ve ne sono alcune particolarmente significative, come quelle di Torino, Trento, Firenze

e Genova, in quanto già approdate alla seconda generazione di piani strategici urbani.

Peraltro, mentre nei primi tre di questi casi il secondo piano prende avvio da un'analisi critica dell'impianto, dei contenuti, dello stato di attuazione e degli impatti del precedente, nel capoluogo ligure i due documenti non sono tra loro comunicanti e segnalano, piuttosto, una discontinuità di impostazione tanto strategica quanto amministrativa.

Inoltre, rispetto alla visione strategica accolta, tra le connotazioni ritenute prioritarie (ancorché non esclusive) ed evocate nella stessa denominazione del documento di pianificazione, ricorrono con una certa frequenza i riferimenti:

- al cambiamento (ne sono esempi: “*Aosta futura*”, il piano di Bolzano “*Idee 2015: Pensare la città*”, il secondo piano di Genova “*La città cambia*” ed, ancora, “*Un piano per Ancona: la città che cambia*”);
- all’area vasta (in chiave metropolitana, come in “*BA2015 – Metropoli Terra di Bari*”, in “*Venezia città metropolitana*” e nel “*2° piano strategico dell’area metropolitana*” di Torino, e non solo, come nel “*Piano strategico territoriale di Campobasso e della rete urbana del Molise centrale*” e nel “*Piano strategico di Aosta e de la Plaine*”);
- all’apertura internazionale (emblematico il riferimento al primo “*Piano strategico della città – Torino internazionale*”, ma pure significativi, tra gli altri, “*Perugia Europa 2003 – 2013*” e “*Palermo capitale dell’EuroMediterraneo*”);
- all’unicità dello specifico contesto urbano (tra cui, ad esempio, il “*Piano strategico di sviluppo di Roma Capitale*”).

Infine, per quanto rileva in questa sede, è piuttosto frequente il riferimento al modello della città della conoscenza o a suoi tratti caratteristici (in 15 casi su 17, con un’incidenza dell’88%), di volta in volta declinati sulla base delle specificità o delle aspirazioni del contesto socio-economico considerato.

Si trovano così ricorrenti richiami, talora esclusivi e più spesso complementari, alla città della cultura e dell’innovazione (a titolo esemplificativo, tra le vocazioni e gli assi strategici figurano: “*Aosta Città patrimonio*”; Genova “*Una città della conoscenza*”; Milano “*La città attrattiva*”; Trento “*La città di arte e cultura*” e “*La città della conoscenza*”; Venezia “*Città della cultura*” e “*Città della formazione superiore, della ricerca e dell’innovazione*”; Firenze “*Produzione culturale*”; “*Roma città della cultura e dell’entertainment*”; “*Campobasso sorprendente*”; Bari “*La metropoli in un bit*”).

4.2 – *Il focus sul capitale intellettuale*

In questo quadro, a fronte dei comunque ragguardevoli livelli di pianificazione strategica e di trasparenza informativa registrati dalla generalità dei comuni capoluogo regionali e dalle loro classi demografiche e geografiche, è possibile verificare se, che cosa e come venga comunicato con riferimento al capitale intellettuale dell’ente e della comunità.

A questo fine, i 17 piani strategici urbani accessibili *online* sono stati puntualmente analizzati,

al fine di riscontrare se tra i relativi contenuti rientri, tra gli altri, il capitale intellettuale, sia dell’ente che della comunità, e, nel caso, quali elementi informativi siano forniti e in quale modalità.

A livello generale, pare innanzitutto interessante osservare che in quasi tutti i documenti considerati vi sono riferimenti, seppure differenziati, al capitale intellettuale.

In modo piuttosto prevedibile, le sole due eccezioni (con un’incidenza del 12%) sono individuabili nell’ambito dei piani di natura prevalentemente urbanistica (Tabella 3).

A questo livello di analisi, è poi significativo che tutti i 15 documenti contenenti gli elementi informativi ricercati si riferiscano al capitale intellettuale della comunità, considerato in via esclusiva in 10 casi e combinato con il capitale intellettuale dell’ente in 5 casi (33%).

Si tratta di un’evidenza non particolarmente sorprendente, stante la principale finalizzazione socio-economica dei piani strategici urbani. Nondimeno, in considerazione delle interdipendenze esistenti tra il capitale intellettuale dell’ente e della comunità e della loro natura coevolutiva, una visione esplicitamente integrata potrebbe rivelarsi non solo più appropriata, ma anche più credibile, soprattutto a sostegno di iniziative di innovazione amministrativa. Altresì rilevante è il tipo di contenuti dedicati al capitale intellettuale.

Di questo, infatti, si trovano riferimenti nelle analisi di contesto e di scenario, nei tematismi o negli assi strategici individuati, negli obiettivi generali e specifici perseguiti e nei conseguenti programmi e progetti attuativi.

In tutti i 15 piani che presentano contenuti significativi riferiti al capitale intellettuale della comunità e nei 5 che considerano anche il capitale intellettuale dell’ente locale vi sono elementi di tipo descrittivo.

Nella maggior parte dei casi (11 su 15 e 3 su 5 rispettivamente), compaiono tuttavia anche elementi di tipo quantitativo, quali *budget* delle risorse finanziarie assegnate, riferimenti temporali e, seppure più raramente, indicatori di risultato (sebbene prevalentemente privi dei relativi livelli attesi, i quali compaiono in due soli casi).

Ovviamente, si tratta di un aspetto che non riguarda esclusivamente il capitale intellettuale, bensì la generalità dei contenuti dei piani strategici urbani e risente dell’impostazione metodologica di volta in volta accolta ai fini della loro redazione.

Avendo riguardo alle diverse classi demografiche, in seno ai piani strategici urbani si registra un tendenziale incremento dell’attenzione dedicata al capitale intellettuale, in specie a quello della comunità, al crescere delle dimensioni degli enti considerati.

Tabella 3 – Il capitale intellettuale nei piani strategici dei comuni capoluogo regionali

N. (%) di documenti disponibili online		capitale intellettuale	
		dell'ente	della comunità
Totale	Situazione complessiva	17 (100%)	17 (100%)
	di cui: a) privi di contenuti significativi	12 (70%)	2 (12%)
	b) con approfondimenti (solo) descrittivi	2 (12%)	4 (24%)
	c) con specificazioni (anche) quantitative	3 (18%)	11 (64%)
Distribuzione demografica	Sino a 100.000 ab.	2 (100%)	2 (100%)
	di cui: a) privi di contenuti significativi	2 (100%)	1 (50%)
	b) con approfondimenti (solo) descrittivi	–	–
	c) con specificazioni (anche) quantitative	–	1 (50%)
	Da 100.000 a 250.000 ab.	5 (100%)	5 (100%)
	di cui: a) privi di contenuti significativi	2 (40%)	1 (20%)
	b) con approfondimenti (solo) descrittivi	1 (20%)	1 (20%)
	c) con specificazioni (anche) quantitative	2 (40%)	3 (60%)
	Da 250.000 a 500.000 ab.	4 (100%)	4 (100%)
	di cui: a) privi di contenuti significativi	3 (75%)	–
	b) con approfondimenti (solo) descrittivi	1 (25%)	2 (50%)
	c) con specificazioni (anche) quantitative	–	2 (50%)
	Da 500.000 a 1.000.000 ab.	4 (100%)	4 (100%)
	di cui: a) privi di contenuti significativi	3 (75%)	–
	b) con approfondimenti (solo) descrittivi	–	–
	c) con specificazioni (anche) quantitative	1 (25%)	4 (100%)
Oltre 1.000.000 ab.	2 (100%)	2 (100%)	
di cui: a) privi di contenuti significativi	2 (100%)	–	
b) con approfondimenti (solo) descrittivi	–	1 (50%)	
c) con specificazioni (anche) quantitative	–	1 (50%)	
Distribuzione geografica	Nord-Ovest	4 (100%)	4 (100%)
	di cui: a) privi di contenuti significativi	3 (75%)	1 (25%)
	b) con approfondimenti (solo) descrittivi	–	1 (25%)
	c) con specificazioni (anche) quantitative	1 (25%)	2 (50%)
	Nord-Est	4 (100%)	4 (100%)
	di cui: a) privi di contenuti significativi	1 (25%)	–
	b) con approfondimenti (solo) descrittivi	2 (50%)	3 (75%)
	c) con specificazioni (anche) quantitative	1 (25%)	1 (25%)
	Centro	4 (100%)	4 (100%)
	di cui: a) privi di contenuti significativi	4 (100%)	1 (25%)
	b) con approfondimenti (solo) descrittivi	–	–
	c) con specificazioni (anche) quantitative	–	3 (75%)
	Sud	3 (100%)	3 (100%)
	di cui: a) privi di contenuti significativi	3 (100%)	–
	b) con approfondimenti (solo) descrittivi	–	–
	c) con specificazioni (anche) quantitative	–	3 (100%)
Isole	2 (100%)	2 (100%)	
di cui: a) privi di contenuti significativi	1 (50%)	–	
b) con approfondimenti (solo) descrittivi	–	–	
c) con specificazioni (anche) quantitative	1 (50%)	2 (100%)	

Fonte: Nostra elaborazione.

Legenda: Per ogni aggregazione di enti (situazione complessiva, classe dimensionale, area geografica) sono riportati, nella prima riga, il numero complessivo di piani strategici urbani disponibili online e, nelle righe successive, la relativa composizione distinguendo tra i documenti che non presentano contenuti significativi dedicati al capitale intellettuale dell'ente o della comunità (a), ovvero presentano contenuti significativi, ma solo di tipo descrittivo (b) o, ancora, presentano, oltre a contenuti descrittivi, anche specificazioni di tipo quantitativo (c).

Infatti, mentre alcuni comuni capoluogo sino a 250.000 abitanti trascurano questa determinante della creazione di valore pubblico locale (1 su 2 sino a 100.000 abitanti e 1 su 5 tra 100.000 e 250.000 abitanti), al di sopra di tale soglia dimensionale tutti gli enti approfondiscono il tema, a volte solo sul piano descrittivo, più spesso anche in termini quantitativi. Parzialmente diversa è la considerazione del capitale intellettuale dell'ente, che trova una punta di attenzione nella classe dimensionale compresa tra 100.000 e 250.000 abitanti (con 3 enti su 5 espliciti in proposito) e un livello positivo, ma relativamente inferiore (corrispondente a 1 ente su 4), in entrambe le classi dimensionali superiori (sino a 1.000.000 di abitanti). L'aggregazione geografica dei dati mostra, a sua volta, un'attenzione al tema del capitale intellettuale considerevole e distribuita piuttosto equamente (che non scende mai, in termini di incidenza, sotto il 75%). Le aree che si distinguono maggiormente sono quelle nord-orientale, meridionale e insulare, nelle quali tutti i piani strategici pubblicati dai comuni capoluogo dedicano specifici approfondimenti al capitale intellettuale della comunità. Del resto, gli enti delle aree nord-orientale e insulare sono quelli che prestano maggiore attenzione anche al capitale intellettuale dell'ente (in 3 casi su 4 e in 1 caso su 2 rispettivamente). Dai dati che precedono emerge, quindi, una spiccata e diffusa sensibilità strategica al tema del capitale intellettuale, in specie della comunità, da parte dei comuni capoluogo regionali, considerati sia complessivamente che per classi demografiche e geografiche. Approfondendo l'analisi su piano qualitativo, è possibile verificare più in dettaglio i contenuti dedicati al capitale intellettuale, il significato ad esso attribuito e gli aspetti effettivamente considerati.

Avendo riguardo al capitale intellettuale dell'ente, presente in un circoscritto numero di piani strategici urbani (5 su 17), viene sostanzialmente confermata la sua natura di variabile critica e determinante decisiva dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa. Nondimeno, sono pressoché assenti riferimenti dettagliati ai suoi elementi costitutivi, focalizzandosi l'attenzione pressoché esclusivamente sul solo capitale umano (interessanti, in proposito, le indicazioni relative agli interventi attivati dall'amministrazione comunale contenute nel primo piano strategico di Genova e in quello di Cagliari).

Più significativo è il riferimento al capitale intellettuale della comunità, presente in 15 dei 17 piani esaminati, per il quale sono riscontrabili tre impostazioni parzialmente differenti:

- quella che lo individua come la principale, se non esclusiva, determinante della creazione di valore pubblico locale, cui va quindi prioritariamente

orientato l'impegno strategico dell'ente (è il caso di 5 enti su 15, con un'incidenza del 33%); così, ad esempio, nel secondo piano strategico di Torino, viene *“affermato un nuovo modello di sviluppo in cui l'elemento centrale per la creazione del valore è la conoscenza (...) ed è in questa prospettiva che si sviluppano le 12 direzioni d'intervento”*; a sua volta, *l'Agenda strategica Trento 2020 chiarisce: “l'orientamento verso un'economia della conoscenza è probabilmente «il» tema del piano strategico. Un tema al quale è necessario dedicare un'elaborazione esigente e innovativa”*;

- quella che lo considera una delle determinanti dello sviluppo socio-economico, cui orientare una parte significativa dell'agire strategico (7 enti su 15, corrispondenti al 47%); a titolo esemplificativo, *“l'obiettivo generale che si pone il piano strategico di Venezia è quello di costruire (...) una città caratterizzata dall'alta qualità della vita dei suoi abitanti – nei suoi aspetti relazionali, lavorativi e culturali – e dall'alta qualità dei suoi assetti fisici e ambientali”*; ancora, nel Piano strategico di sviluppo di Roma Capitale, vengono individuati quattro *“obiettivi strategici, che rappresentano altrettante immagini sintetiche della città del futuro (Roma Città della sostenibilità ambientale; Roma Città policentrica e solidale; Roma Città nella competizione globale; Roma Città della cultura e dell'entertainment)”*;

- quella, infine, che lo qualifica come il *fil rouge* che accomuna e connette trasversalmente le varie strategie perseguite (3 enti su 15, pari al 20%); in quest'ambito, *“la vision Napoli come «fuoco» del Mediterraneo, fonte di energie creative e di competenze e luogo centrale di flussi verso l'Oriente non è soltanto l'immagine che fornisce una cornice coerente ai progetti, ma anche e soprattutto il costruito e l'impulso capace di generare beni comuni e capitale sociale, a partire dalla identità della città”*; altresì, nel piano strategico di Bolzano – *Città a misura d'uomo*, la gestione delle risorse di conoscenza attraversa le 5 vocazioni definite e orientate a *“sviluppare l'economia; facilitare gli insediamenti di vita compatibili; posizionare e comunicare; organizzare; governare la città”*.

Seppure caratterizzato in modo differente, il capitale intellettuale della comunità viene descritto, nella pressoché totalità dei piani strategici considerati, nelle sue modalità gestionali (nel 100% dei casi) e nel conseguente impatto atteso sulla creazione di valore pubblico locale (nel 93% dei casi).

Sotto il primo profilo rilevano le azioni, sia del comune che degli altri attori sociali, utili per acquisire, formare, diffondere, difendere e far progredire le risorse di conoscenza della comunità di riferimento.

Sotto il secondo profilo vengono evidenziati i benefici rinvenibili in termini di sviluppo economico, sostegno occupazionale, coesione sociale, qualità ambientale, benessere urbano (particolarmente interessante, sul piano del contributo offerto dal capitale intellettuale della comunità, la mappa strategica, comprensiva di obiettivi generali, obiettivi specifici e progetti-guida, dell'asse "*Conoscenza, innovazione e sviluppo*" del piano strategico di Cagliari; altresì significative, rispetto alla gestione del capitale intellettuale della comunità, le schede analitiche di presentazione dei tre progetti-bandiera in cui si articola la linea strategica "*Rafforzare le aree culturali di eccellenza: beni storico-artistici, grandi eventi e Università*" inserita nel piano *Perugia Europa 2003 – 2013*).

Meno diffusa e approfondita è invece l'esplicita ed esauriente individuazione degli elementi costitutivi del capitale intellettuale della comunità, la quale, laddove presente (è il caso dei piani di Torino, Trento, Firenze, Bari e Cagliari), si focalizza di volta in volta sulle sue componenti umana (particolarmente dettagliata la sua considerazione nella visione del 2° piano strategico dell'area metropolitana di Torino) e strutturale, sia organizzativa che relazionale (significativo il progetto di innovazione e sviluppo "*Firenze Sapere: la rete del sapere e del saper fare*" inserito nell'ambito del secondo piano strategico fiorentino).

Un ultimo aspetto riguarda il ricorso a indicatori di *performance* relativi (anche) al capitale intellettuale, attraverso cui renderne misurabili e controllabili le risorse dedicate, le azioni programmate ed i risultati attesi. Come già accennato, la prevalenza degli indicatori presenti nei piani strategici urbani considerati è di tipo temporale (riferiti al rispetto di cronogrammi e scadenziari) e finanziario (riferiti alle risorse, in specie pubbliche, destinate ai programmi e progetti formulati). Piuttosto raro risulta, invece, il ricorso a indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto, che di per sé sarebbero tuttavia indispensabili per rendere chiari gli obiettivi traguardati e verificabili i risultati conseguiti (particolarmente strutturati, sotto questo profilo, si presentano tuttavia i piani strategici di Bari, Cagliari e Palermo).

5 – Alcune considerazioni critiche e di prospettiva

L'utilità della pianificazione strategica urbana ai fini della creazione di valore pubblico locale e la centralità del contributo ad essa offerto dal capitale intellettuale emergono chiaramente sia dall'analisi della letteratura che dalla verifica empirica effettuate in materia (trovando, così, risposta positiva entrambe le prime due *research question*: "qual è l'utilità della

pianificazione strategica urbana ai fini della creazione di valore pubblico locale?"; "quale contributo offre il capitale intellettuale alla creazione di valore pubblico locale?").

In proposito è tuttavia possibile svolgere alcune considerazioni critiche e di prospettiva.

Avendo riguardo al capitale intellettuale dell'ente locale, come suggerito dalla migliore dottrina economico-aziendale e come positivamente sperimentato dalle amministrazioni più innovative, si tratta di una variabile rilevante e critica, concorrendo tanto all'economicità gestionale quanto alla creazione di valore pubblico locale. Quest'ultima, tuttavia, dipende altresì dal contributo degli altri attori del sistema socio-economico, il quale trova, a sua volta, una determinante decisiva nel capitale intellettuale della comunità.

Il capitale intellettuale, sia dell'ente che della comunità, essendo all'origine delle *performance* gestionali e di valore pubblico locale, dovrebbe pertanto formare oggetto privilegiato di attenzione negli schemi cognitivi, nei modelli decisionali, nei meccanismi operativi e nei processi relazionali dell'ente; in altre parole, nel suo sistema di *governance*.

La guida e il monitoraggio del capitale intellettuale dell'ente e della comunità presuppongono la conoscenza e l'analisi dei loro elementi costitutivi, delle relazioni che tra gli stessi si instaurano, delle loro modalità di acquisizione, formazione ed evoluzione, dei nessi causali che li connettono alle risultanze gestionali e allo sviluppo dell'ambiente socio-economico di riferimento. In sostanza, si rendono necessari appropriati sistemi di *reporting*, in grado di presidiare sul piano sia qualitativo sia quantitativo il fenomeno dell'immaterialità che permea l'ente e la sua comunità.

Nondimeno, nella prevalenza dei piani strategici considerati, si riscontra una modalità parziale di rappresentazione del capitale intellettuale, che si traduce in talora articolate e dettagliate descrizioni, ma in spesso carenti, se non assenti, determinazioni quantitative. Del tutto eccezionale risulta, infatti, il ricorso a indicatori sintomatici espressivi dei tratti distintivi delle risorse di conoscenza considerate, della loro consistenza, composizione e dinamica, del loro contributo alla funzionalità dell'ente e allo sviluppo socio-economico della comunità (trovando, così, una risposta solo in parte soddisfacente la terza *research question*: "quale considerazione è riservata al capitale intellettuale nella pianificazione strategica urbana?").

Si tratta di un elemento di debolezza non trascurabile, in quanto l'appropriato presidio del capitale intellettuale (così come di qualsiasi altro fattore critico di successo) ne presupporrebbe una considerazione il più possibile esauriente e

trasparente, realizzabile attraverso una rappresentazione composita, ad un tempo qualitativa e quantitativa, monetaria e operativa, che ne espliciti in modo comprensibile e dimostrabile gli elementi costitutivi, i processi di gestione organizzata, la partecipazione ai percorsi strategici perseguiti e il contributo alla creazione di valore pubblico locale.

Merita sottolineare, in proposito, lo stretto e inscindibile legame esistente tra la misurazione e la valutazione dei fenomeni considerati. Infatti, in assenza di misurazione dei risultati attesi, in specie in termini di impatto, non è possibile valutare *ex-ante* la validità delle scelte operate; altresì, in assenza di misurazione dei risultati conseguiti, non è possibile valutare *ex-post* l'efficacia dell'azione. Questa relazione, in entrambi i momenti in cui si realizza, ma già in sede preventiva (dove, come si è visto, per lo più manca), è particolarmente rilevante nell'ambito della pianificazione strategica urbana, in considerazione della scarsa revocabilità delle relative decisioni, che non ammettono o, più propriamente, rendono eccessivamente oneroso e rischioso procedere per tentativi.

Oltretutto, nonostante la oggettiva complessità della questione, anzi assumendo la complessità come condizione e come valore, non mancano modelli di possibile riferimento, quali la *Balanced Scorecard* (Kaplan, Norton, 1996), l'*Intangible Assets Monitor* (Sveiby, 1997), il *Business Navigator* (Edvinsson, Malone, 1997), l'*Intellectual Capital Index* (Roos *et al.*, 1997), il *National Intellectual Capital Index* (Bontis, 2002), l'*Intellectual Capital Dynamic Value* (Bounfour, 2003) e il *Cities Intellectual Capital Benchmarking System* (Viedma, 2004).

Questi modelli presentano significativi elementi in comune (la rilevanza strategica del capitale intellettuale, la sua specificità al contesto, l'*accountability* interna ed esterna), ma anche sensibili differenze (le finalità e le possibili applicazioni del modello, la struttura dei *report*, le classi di indicatori, le fasi di implementazione), cosicché non compongono, ancora, un quadro convergente e consolidato (Zambon, 2003).

Nondimeno, gli indicati modelli offrono indicazioni interessanti, cui anche gli enti locali possono ispirarsi.

L'affinamento dei modelli di determinazione e di rappresentazione del capitale intellettuale ed, altresì, l'approntamento di soluzioni coerenti con le specificità degli enti locali suggeriscono l'opportunità di ulteriori approfondimenti della ricerca scientifica in materia.

Per favorire, a livello di sistema, la sensibilizzazione, lo sviluppo delle necessarie competenze e la diffusione di buone pratiche nella gestione del capitale intellettuale da parte degli enti locali, potrebbero rivelarsi utili progetti promozionali attuabili in ambito sia regionale che nazionale (in

particolare su iniziativa del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministero per lo sviluppo economico, avendo rispettivamente riguardo al capitale intellettuale dell'ente e della comunità).

In ogni caso, a livello di singolo ente, a fronte di una già significativa attenzione dedicata alle risorse di conoscenza, emergono alcuni possibili spazi di razionalizzazione. In particolare, andrebbero introdotti dove mancanti e affinati dove presenti i metodi e gli strumenti di *reporting* del patrimonio cognitivo, i quali dovrebbero consentire sia la rappresentazione qualitativa, sia la determinazione quantitativa delle energie dedicate e delle *performance* conseguite (in termini di *output*, ma soprattutto di *outcome*) nella gestione del capitale intellettuale dell'ente e della comunità di riferimento.

Peraltro, non essendo le risorse di conoscenza fini a se stesse, ma significative e utili in quanto determinanti della funzionalità dell'ente e della creazione di valore pubblico locale, il sistema di *reporting* loro dedicato può essere utilmente incorporato negli strumenti di pianificazione, controllo e comunicazione riguardanti la complessiva gestione dell'ente e la sua *performance* globale.

In proposito (e non solo con riferimento al capitale intellettuale), un ulteriore elemento di debolezza, già emerso nell'ambito di precedenti analisi (Fontana, 2009) e che va sicuramente contrastato, riguarda la tenue coerenza spesso riscontrabile tra le indicazioni contenute nei piani strategici urbani e quelle rinvenibili nei documenti di programmazione e controllo degli enti locali interessati (quali relazione previsionale e programmatica e piano esecutivo di gestione).

Questa circostanza, che non sorprende laddove il processo di pianificazione strategica è curato da agenzie esterne, ricorre frequentemente anche nel caso di presidio diretto dei diversi strumenti di *governance* da parte dello stesso ente locale, coinvolgendo tipicamente diverse deleghe assessorili e più centri di responsabilità gestionale.

La possibile divergenza tra obiettivi ed esigenze di visibilità individuali, la rigidità tipica della struttura organizzativa, la difficoltà di attuare un effettivo gioco di squadra sia "in" che "tra" gli organi di governo e di direzione, l'assenza di una *leadership* sufficientemente autorevole, riconosciuta e coesiva, l'utilizzo prevalentemente retorico e formale dei diversi strumenti di *governance* rappresentano le principali determinanti del fenomeno.

Si tratta di una criticità piuttosto rilevante, in quanto l'assenza di raccordo tra gli strumenti di controllo direzionale dell'ente e il piano strategico urbano rischia, per un verso, di attenuare, se non vanificare, l'effettivo impatto degli obiettivi gestionali, rendendoli di (più) corto e stretto respiro,

e, per altro verso, di limitare, se non compromettere, la concreta attuazione delle finalità di fondo, non favorendo la traduzione della strategia in azione.

Per contro, affinché gli strumenti di pianificazione e controllo concorrano utilmente a supportare i processi di governo e direzione dell'ente, si rende necessaria la loro convergenza e, in particolare, l'integrazione tra le dimensioni strategica e operativa e tra queste e quelle economica e finanziaria.

Le indicate soluzioni di integrazione risultano, infatti, indispensabili per conferire caratteri di significatività, rilevanza e funzionalità al complessivo sistema di *governance* dell'ente locale, evitando la proliferazione di una moltitudine di supporti autonomi e distinti, magari singolarmente ben congegnati, i quali tuttavia rischiano di comporre un quadro strumentale eccessivamente affollato, ridondante e dispersivo, inevitabilmente rigido, oneroso e di scarsa utilità, in quanto sostanzialmente estraneo ai reali processi di governo e direzione.

Con specifico riguardo alla pianificazione strategica urbana, sono frequenti ulteriori elementi di fragilità, riguardanti aspetti sia di metodo che di merito, che andrebbero opportunamente avvertiti.

Nel merito, sono almeno due le derive da evitare: per un verso, l'eccessiva genericità degli obiettivi strategici, tipica di impostazioni tendenzialmente omnicomprensive dei possibili temi, e, per altro verso, l'opaca definizione dei contenuti del piano, frutto di scelte non razionali o non trasparenti.

Rispetto al metodo, e in specie al modo in cui vengono assunte le decisioni, i principali limiti e rischi riguardano la sola apparente apertura del processo di pianificazione e il coinvolgimento puramente fittizio della società civile, cui corrisponde un percorso di fatto circoscritto entro gli stretti confini politico-amministrativi (nello spazio, racchiusi "tra le mura del palazzo", ma anche nel tempo, delimitati dalla durata del mandato elettivo) o, non meno grave, un rapporto opaco e privilegiato tra soli poteri forti (ivi compresi, in particolare, quelli immobiliari).

Da non sottovalutare è anche il rischio della mancata coerenza, in termini di sintonia e sincronia, se non di integrazione orizzontale/verticale tra lo specifico orientamento strategico e quelli dei contesti territoriali contigui (vicini sul piano geografico, ma accomunati, più in generale, dagli stessi problemi socio-economici) e degli altri livelli di governo (provinciale, regionale, nazionale). Questo aspetto è rilevante, soprattutto per le realtà urbane di minore dimensione che in numero crescente stanno, di per sé lodevolmente, sperimentando soluzioni di pianificazione strategica, in quanto, se non tenuto in debito conto, finisce per connotare le iniziative

intraprese più per l'audacia che per la probabilità di successo.

A queste criticità corrispondono strumenti di *governance* solo nominalmente tali, dominati dalla retorica, dalla moda o dalla finzione, di volta in volta autoreferenziali, miopi, emulativi, velleitari, piegati a interessi particolari, in ogni caso incapaci di contribuire alla creazione di valore pubblico locale ovvero irrilevanti rispetto alle direttrici di cambiamento del contesto socio-economico di riferimento.

Al contrario, per rivelarsi utile, la pianificazione strategica urbana richiede la preventiva definizione di appropriate regole del gioco, relative alla sua più ampia apertura ancorché organizzata, alla trasparenza dei flussi informativi e comunicativi, alle soluzioni per il coinvolgimento e la partecipazione degli attori sociali, alle modalità di *partnership* e all'esercizio della *leadership*. Si tratta di regole essenziali per tendere a ridurre e superare, con la consapevolezza di non potervi mai riuscire completamente, molteplici aree di rischio insite nei processi tanto decisionali quanto attuativi e comprensive di indisponibilità al dialogo e al confronto, asimmetrie informative, squilibri tra poteri, divergenze di interessi, priorità inesprese, carenze di risorse, attività inerziali, emergenze impreviste.

Nondimeno, realizzato secondo l'indicato sistema di regole, il processo di pianificazione strategica urbana consente di definire, ossia attribuire un significato il più possibile condiviso a problemi rilevanti e critici e di ricercare, in modo negoziato e facendo leva sulla fiducia, le risposte (ritenute) più appropriate.

Si tratta, in altri termini, di costruire una visione chiara, solida, distintiva, di lungo e ampio respiro, nonché di formulare obiettivi e progetti specifici, selezionati e, all'occorrenza, anzi opportunamente flessibili e adattivi.

La conseguenza è un'agenda del governo locale sufficientemente significativa, così da potere fare la differenza, snella, così da potere essere concretamente attuata, e condivisa, così da potere mobilitare interessi, costruire consenso, attrarre risorse e produrre risultati.

Proprio la produzione di risultati, attraverso l'implementazione delle strategie, l'attivazione di processi di apprendimento collettivo, la maggiore coesione tra gli attori sociali, il migliore presidio delle direttrici di cambiamento e la progressiva realizzazione dell'idea di città desiderata, esprime l'efficacia del piano strategico, ossia la sua capacità di guidare, non solo di narrare, la creazione di valore pubblico locale. Questa, del resto, è la sua funzione principale, assolvendo la quale consente all'ente locale di realizzare la propria ragione d'essere e di affermare il proprio ruolo-chiave nel sistema socio-economico di cui è parte.

Riferimenti bibliografici

- Amato G., Varaldo R., Lazzeroni M. (eds.) (2006), *La città nell'era della conoscenza e dell'innovazione*, Milano: Franco Angeli.
- Anselmi L. (eds.) (2005), *Principi e metodologie economico aziendali per gli enti locali. L'azienda Comune*, Milano: Giuffrè.
- Antoniacomi G. (2006), *Gli incerti simboli della modernità: la pianificazione strategica delle città tra promesse e disinganni*, <http://www.trentofutura.it>.
- Ave G., Corsico F. (eds.) (1994), *Marketing urbano in Europa*, Torino: Torino Incontra.
- Bontis N. (2002), "National Intellectual Capital Index: Intellectual Capital Development in the Arab Region", *UN Development Program Research Initiative*, New York.
- Borgonovi E. (2004), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano: Egea.
- Bounfour A. (2003), "The IC-dVal Approach", *Journal of Intellectual Capital*, 4, 3: 396-412.
- Bounfour A., Edvinsson L. (2005), *Intellectual Capital for Communities, Nations, Regions and Cities*, Burlington: Butterworth-Heinemann.
- Brooking A. (1996), *Intellectual Capital*, New York: International Thomson Business Press.
- Bryson J.M. (1988), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Buccellato A., Asquer A., Spano A. (2004), *Il governo delle aziende pubbliche*, Milano: Giuffrè.
- Buttignon F. (1996), *Le competenze aziendali*, Torino: Utet.
- Camagni, R. (1993), *Principi di economia urbana e territoriale*, Roma: Carocci.
- Camagni, R. (2003), "Piano strategico, capitale relazionale e community governance", in Pugliese, T., Spaziante A. (eds.), *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, Milano: Franco Angeli, 79-99.
- Capello R., Nijkamp P. (eds.) (2004), *Urban Dynamics and Growth*, Amsterdam: Elsevier.
- Cappellin R. (2007), "The Territorial Dimension of the Knowledge Economy", *The American Behavioral Scientist*, 50, 7: 897-921.
- Carrillo F.J. (eds.) (2006), *Knowledge Cities*, Boston: Elsevier/Butterworth-Heinemann.
- Coda V. (1991), *Comunicazione e immagine nella strategia dell'impresa*, Torino: Giappichelli.
- Codecasa G. (2009), *Pianificazione strategica in Italia: modello o retorica di governo?*, <http://www.trentofutura.it>.
- Deidda Gagliardo E. (2002), *La creazione del valore nell'ente locale*, Milano: Giuffrè.
- Donna G. (2010), "La pianificazione strategica nell'ambito pubblico", *Impresa Progetto – Electronic Journal of Management*, <http://www.impresaprogetto.it>, n. 2.
- Drucker P. (1994), *The Post-Capitalist Society*, New York: Harper-Collins.
- Edvinsson L. (2006), "Aspects on the City as a Knowledge Tool", *Journal of Knowledge Management*, 10, 5: 6-13.
- Edvinsson L., Malone M.S. (1997), *Intellectual Capital*, London: Piatkus.
- Ergazakis K., Metaxiotis K., Psarras J. (2004), "Towards Knowledge Cities: Conceptual Analysis and Success Stories", *Journal of Knowledge Management*, 8, 5: 5-15.
- Farneti G. (1995), *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica*, Torino: Giappichelli.
- Ferrando P.M. (1998), "Risorse e risorse immateriali", in Ferrando P.M., Fadda L., Dameri R.P., *Saggi sull'immaterialità nell'economia delle imprese*, Torino: Giappichelli, 1-50.
- Fontana F. (2009), "Capitale intellettuale e creazione di valore pubblico locale", *Impresa Progetto – Electronic Journal of Management*, <http://www.impresaprogetto.it>, n. 2.
- Gibelli M.C. (1996), "Tre famiglie di piani strategici: verso un modello 'reticolare' e 'visionario'", in Gibelli M.C., Curti F. (eds.), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Firenze: Alinea.
- Gibelli M.C., Curti F. (eds.) (1996), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Firenze: Alinea.
- Hall P.G. (1988), *Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century*, Oxford: Blackwell Publishing.
- Hall P.G. (1998), *Cities in Civilization*, London: Phoenix.
- Hartman C. (1984), *The Transformation of San Francisco*, Totowa, NJ: Rowman & Allanheld.
- Hospers G.J. (2003), "Creative Cities in Europe", *Intereconomics*, 38, 5: 260-269.
- Kaplan R.S., Norton D.P. (1996), *The Balanced Score-Card*, Boston: Harvard Business School Press.
- Kickert W.J.M. (1997), "Public Governance in the Netherlands: an Alternative to Anglo-American 'Managerialism'", *Public Administration*, 75, Winter: 731-752.
- Landry C. (2000), *The Creative City: a Toolkit for Urban Innovators*, London: Earthscan.
- Lipparini A. (eds.) (1998), *Le competenze organizzative*, Roma: Carocci.
- Longworth N. (1999), *Making Lifelong Learning Work*, London: Kogan Page.
- Mazzara, L. (2009), *Il piano strategico nell'ente locale*, Milano: Ipsosa.
- Moore M.H. (1995), *Creating Public Value*, Cambridge: Harvard University Press.
- Mussari R. (2002), *Economia dell'azienda pubblica locale*, Padova: Cedam.

- Nonaka I., Takeuchi H. (1995), *The Knowledge-Creating Company*, Oxford: University Press.
- Pendenza M. (2000), *Cooperazione, fiducia e capitale sociale*, Napoli: Liguori Editore.
- Pollitt C., Bouckaert G. (2000), *Public Management Reform*, Oxford: University Press.
- Pugliese T., Spaziante A. (eds.) (2003), *Pianificazione strategica per le città*, Milano: Franco Angeli.
- Putnam R. (2005), *The Evolution of Social Capital*, Oxford: University Press.
- Roos J., Roos G., Dragonetti N.C., Edvinsson L. (1997), *Intellectual Capital*, London: MacMillan.
- Rur/Censis (2006), "Strategie per il territorio", *Atti Urbanpromo2006*, Venezia.
- Sakaiya T. (1991), *The Knowledge-Value Revolution or a Hystory of the Future*, New York: Kondasha.
- Scott A.J. (1988), *Le regioni nell'economia globale*, Bologna: Il Mulino.
- Sòstero U. (2003), *L'economicità delle aziende*, Milano: Giuffrè.
- Stewart T.A. (1997), *Intellectual Capital*, New York: Currency Doubleday.
- Sveiby K.E. (1997), *The New Organizational Wealth*, San Francisco: Berrett-Koehler.
- Tanese A., Di Filippo E., Rennie R. (eds.) (2006), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Valdani E., Ancarani F. (eds.) (2000), *Il marketing territoriale nell'economia della conoscenza*, Milano: Egea.
- Vecchi G., Gioioso G. (eds.) (2007), *Definire le politiche e monitorare i risultati*, Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Vicari S. (1991), *L'impresa vivente*, Milano: ETAS.
- Viedma J.M. (2004), "CICBS: a Methodology and a Framework for Measuring and Managing Intellectual Capital of Cities", *Knowledge Management Research & Practice*, 2, 1: 13-23.
- Volpato O. (1987), *Amministrare oggi l'ente locale*, Milano: Giuffrè.
- Zambon S. (2003), *Study on the Measurement of Intangible Assets and Associated Reporting Practices*, <http://ec.europa.eu>.
- Zangrandi A. (1994), *Autonomia ed economicità nelle aziende pubbliche*, Milano: Giuffrè.