

**Scuola Superiore Universitaria**

**IUSS**

**Corsi ordinari**

**La pianificazione strategica  
d'area vasta.**

**Il caso Terra della Franciacorta**

Classe accademica di Scienze Sociali

Diploma di Licenza

Franchi Elisa

Relatore: Chiar.mo Prof. Michele Rostan

Correlatore: Chiar.mo Prof. Luigi Orsenigo

Anno Accademico 2014-2015



# Sommario

<b>SOMMARIO .....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>5</b>
<b>1. LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA .....</b>	<b>9</b>
1.1 DEFINIZIONE E CARATTERISTICHE.....	9
1.2 LE AZIONI E LE FASI DEL PIANO STRATEGICO .....	13
1.3 COME DESCRIVERE UN PIANO STRATEGICO .....	15
<b>2. “TERRA DELLA FRANCIACORTA”, UN CASO DI PIANIFICAZIONE D’AREA VASTA .....</b>	<b>17</b>
2.1 IL TERRITORIO DI RIFERIMENTO .....	17
2.2 IL CONTESTO PRODUTTIVO LOCALE .....	22
2.3 LA VICENDA .....	24
2.3.1 <i>Sintesi del percorso di pianificazione.....</i>	<i>24</i>
2.3.2 <i>Perché un piano strategico: i soggetti promotori e le finalità.....</i>	<i>26</i>
2.3.3 <i>L’inizio della vicenda: come nasce l’idea di un progetto d’area vasta?.....</i>	<i>30</i>
2.3.4 <i>Lo studio di fattibilità .....</i>	<i>32</i>
2.3.5 <i>L’Accordo di collaborazione.....</i>	<i>37</i>
2.3.6 <i>La redazione del piano strategico .....</i>	<i>40</i>
2.3.7 <i>Lo stato attuale: il PTRa e la strada che stanno percorrendo i Comuni .....</i>	<i>44</i>
2.4 OSSERVAZIONI E CONSIDERAZIONI SULLO SVILUPPO DELLA VICENDA .....	48
<b>CONCLUSIONI .....</b>	<b>55</b>
<b>APPENDICE .....</b>	<b>57</b>
INFORMAZIONI SULLE INTERVISTE.....	57
GRIGLIA INTERVISTA.....	58
<b>RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....</b>	<b>59</b>
<b>ALTRE FONTI.....</b>	<b>59</b>



# Introduzione

Questo lavoro propone un'analisi del percorso che la Franciacorta sta seguendo per giungere alla realizzazione di un piano strategico d'area vasta. Il progetto di pianificazione chiamato "Terra della Franciacorta" non è ancora giunto a un momento conclusivo di attuazione degli strumenti che dovrebbero rendere questo territorio più competitivo e attrattivo, ma il cammino percorso merita comunque una riflessione per mettere in luce le dinamiche che ne hanno caratterizzato e continuano a influenzarne lo sviluppo.

Il tratto originale di questa esperienza sta nel fatto che il caso della Franciacorta è uno dei pochi in cui la pianificazione strategica, nata come strumento di sviluppo delle città, è applicata a un'entità diversa allo scopo di promuovere lo sviluppo di un'ampia area territoriale non urbana.

Nelle pagine che seguono, si offre un primo inquadramento teorico per definire cosa sia la pianificazione strategica così da inserire lo studio del caso empirico in una cornice di riferimento. Per motivi di coerenza e per evitare eccessive divagazioni sono stati indagati quegli aspetti della vicenda necessari a garantire una piena e completa comprensione del caso trattato. Ci si è quindi soffermati in primo luogo sulle definizioni e caratteristiche del piano strategico, sul tipo di approccio che propone e sulla cultura istituzionale che vi è alla base. Un paragrafo è stato inoltre dedicato ai modi con cui valutare un piano strategico così da avere una prospettiva di lettura da seguire.

Il capitolo riguardante il progetto "Terra della Franciacorta" si apre con una descrizione del territorio destinatario del piano e delle sue caratteristiche produttive e politiche. Questi aspetti sono fondamentali per capire le azioni degli attori: in primo luogo perché la Franciacorta non è un'entità territoriale definita da confini amministrativi, in secondo luogo perché lo stato del contesto e i suoi mutamenti hanno creato negli amministratori locali la convinzione che fosse necessario uno

strumento cooperativo che favorisse politiche di area vasta e che andasse quindi al di là dei confini del singolo comune.

Dopo una breve descrizione della vicenda, che permette al lettore di capire l'ordine cronologico dei fatti, si fornisce un'analisi dei soggetti coinvolti e delle finalità che ne hanno guidato le azioni. Per identificare le dinamiche e gli aspetti che hanno caratterizzato lo sviluppo del progetto, viene poi proposta un'analisi più approfondita della vicenda seguendo come punti di riferimento per la scansione delle fasi i documenti formali prodotti. Di tali documenti vengono, inoltre, analizzati i contenuti. La scelta di utilizzare i documenti formali come riferimenti temporali e logici è dovuta essenzialmente a due motivi: la loro scansione temporale aiuta l'analisi del caso studiato e la loro redazione consente di apprezzare come la concezione teorica della pianificazione strategica si sia concretizzata nel caso della Franciacorta. Anticipando una delle definizioni che saranno enunciate nella parte teorica, la pianificazione strategica può essere vista come il prodotto di attività di analisi e di progettazione (Florio, 2010, p. 155) di cui i documenti di pianificazione sono il risultato. Alla pianificazione strategica intesa come processo (Florio, 2010, p. 155) fanno invece riferimento tutte le dinamiche che si è cercato di mettere in luce nel corso del lavoro<sup>1</sup>.

Per realizzare il lavoro è stata consultata la letteratura in materia di pianificazione strategica e sono stati analizzati i documenti e gli atti formali prodotti nel corso dell'esperienza di pianificazione in Franciacorta. Si è inoltre ricorso ad alcune interviste<sup>2</sup> a soggetti che hanno vissuto il processo in prima persona e che, ricoprendo ruoli diversi, hanno fornito informazioni sulle differenti fasi e i molteplici aspetti del percorso. Sono stati intervistati Aurelio Filippi, attuale Sindaco di Ome, che ricopriva la carica di Sindaco anche agli inizi del percorso e al momento della firma dell'Accordo di Collaborazione tra i Comuni; Francesco Esposto, responsabile dell'Area Territorio e Ambiente della Fondazione Cogeme, che ha anche fornito

---

<sup>1</sup> Si rimanda per ulteriori approfondimenti alla sezione "Definizione e caratteristiche", pp. 7-8

<sup>2</sup> Per la griglia di domande utilizzata nelle interviste e ulteriori informazioni di rimanda all'Appendice a pag. 57.

materiale informativo relativo al piano strategico; e Leonardo Vizza, attuale Presidente di Terra della Franciacorta e consigliere comunale del Comune di Ome.



# 1. La pianificazione strategica

## 1.1 Definizione e caratteristiche

La pianificazione strategica è uno strumento di sviluppo delle città. In Italia la prima città che ha redatto un piano strategico è stata Torino nel 2000 e, a seguire, altre hanno seguito il suo esempio (Florio, 2010, p. 1). Ma che cos'è di preciso la pianificazione strategica?

Cercando una definizione di pianificazione strategica emerge immediatamente come non esista un modello formalizzato e unitario della stessa, perché si tratta di un insieme di pratiche di diverso genere (Florio, 2010, p. 19), e non vi è una forma istituzionale e normativa standard alla quale i piani si uniformano. Prendendo in considerazione le analisi di piani strategici realizzati, emergono diverse concezioni dello strumento che concorrono a darne una definizione. Una prima concezione vede la pianificazione strategica come un insieme di azioni che, facendo leva sulle interazioni tra diversi soggetti locali e sulle loro rappresentazioni, sono orientate alla costruzione di visioni condivise del futuro (Florio, 2010, p. 51). Sempre sullo stesso versante, si colloca la posizione del sociologo Paolo Perulli che evidenzia la funzione sociale che la pianificazione strategica riveste. Perulli infatti fa riferimento alla condivisione di una visione e alla costruzione di un'idea di città: il piano strategico non è solo uno strumento tecnico ma si configura anche come uno strumento di dialogo inter-soggettivo che costruisce un frame cognitivo che permette di far convergere le posizioni e gli interessi dei diversi attori sociali (Perulli, 2004, p. 73).

Un'altra visione definisce la pianificazione strategica come un'attività complessa, che ha come finalità lo sviluppo locale, attuabile migliorando in particolar modo il contesto urbano, la qualità della vita e incrementando la competitività del sistema locale (Florio, 2010, p. 153). Una quarta definizione sostiene che esistono due accezioni di piano strategico. Da un lato, se intendiamo il piano come un prodotto,

poniamo l'accento sul risultato di un'analisi e di una progettazione, che sono attività che si inscrivono in un contesto di politiche pubbliche concrete. Dall'altro, se guardiamo al piano come a un processo, ci riferiamo a un modo di operare che vuole favorire l'instaurazione di reti di relazioni tra i soggetti, anche di diversa natura istituzionale, presenti sul territorio (Florio, 2010, p. 155). Nella logica della pianificazione strategica come processo, si iscrive anche la definizione data da Raffaella Florio nell'Introduzione a "10 anni di pianificazione strategica in Italia. Ragioni, esiti, criticità". Secondo Florio la pianificazione strategica è un "percorso di elaborazione della strumentazione strategica, di costruzione della cassetta degli attrezzi per rendere possibile l'azione di governo" che si concretizza nella "definizione delle strategie di sviluppo" e nella "selezione delle priorità di intervento" (Florio, 2010, p. 3). Guardando alle caratteristiche formali del piano strategico nel caso di Torino, esso è considerato come un accordo volontario, non formalizzato, flessibile e trasparente che ha permesso a tutti gli interessati di partecipare (Dente & Melloni, 2005, p. 411). Una descrizione di che cosa sia la pianificazione strategica e che tocchi diversi aspetti su cui si soffermano le definizioni precedenti, è sempre proposta da Raffaella Florio. L'autrice rileva come elaborare un piano strategico significhi ricorrere a pratiche politiche e strumenti tecnici, che necessitano di imprenditori sociali, leadership politica, competenze tecniche e strutture di implementazione (Florio, 2010, p. 3).

Nonostante manchi una definizione unitaria di pianificazione strategica, dalle definizioni proposte fin qui emergono alcuni tratti comuni. Le finalità di sviluppo, la flessibilità, la complessità delle azioni da intraprendere, l'equilibrio tra tecnica e politica, le interazioni tra soggetti diversi, la condivisione di rappresentazioni della realtà, e il raggiungimento di un accordo, sono le espressioni chiave che caratterizzano la pianificazione strategica. Comuni a tutte le esperienze di pianificazione sono anche le criticità che rischiano di minarne l'efficacia. In primo luogo, si tratta di trovare un equilibrio tra sviluppo e tutela del territorio, subentra

poi la necessità di far dialogare *governance*<sup>3</sup> e *government*<sup>4</sup> e di realizzare il giusto compromesso tra un dialogo strutturato e il rischio che, aumentando la partecipazione, il quadro istituzionale si frammenti. Altre difficoltà possono emergere quando si deve passare dalla costruzione di visioni condivise all'implementazione delle iniziative e quando si devono superare le tradizionali logiche di programmazione e di leadership (Florio, 2010, p. 2).

La pianificazione strategica, attraverso il dialogo tra soggetti presenti sul territorio, la costruzione di visioni di sviluppo condivise e di prospettive di lungo periodo, ha lo scopo di superare i limiti di efficacia, efficienza e legittimazione che caratterizzavano la pianificazione tradizionale, e di realizzare una forma di *governance* che permetta alla città di rafforzare le proprie politiche e di competere all'interno dell'arena nazionale e internazionale (Florio, 2010, p. 1).

È importante evidenziare come, in tempi recenti, il concetto di pianificazione strategica sia stato riferito anche ad aree o territori non urbani. In questo senso, la pianificazione strategica si configura come uno strumento di *governance* locale, dove con il termine *governance* ci riferiamo "al modello capace di rappresentare le forme attraverso le quali vengono sollevati e possibilmente risolti i problemi collettivi dell'area [...]" (Dente & Melloni, 2005, p. 385). Alla base della *governance* locale, e ancor di più nella costruzione di reti di *governance* tra più territori, vi è la capacità delle aree interessate di convogliare e generare flussi di risorse e di persone così da unire centri indipendenti in un progetto comune di area vasta (Garavaglia, 2012, p. 84). Parlare di pianificazione d'area vasta significa parlare di piani intercomunali dove i protagonisti sono più comuni e non solamente una città, la cui area coinvolge zone limitrofe. Questo porta con sé un aumento di complessità rispetto alle altre esperienze di pianificazione perché richiede cooperazione tra i sindaci e la necessità

---

<sup>3</sup> Nonostante non esista una definizione univoca del concetto di *governance*, in letteratura si evidenzia come la differenza rispetto al *government* sia riconducibile ai processi impiegati dai due modelli. In questa accezione, la *governance* viene descritta da molti autori come un nuovo modo di governare che non si basa più sui tradizionali poteri autoritativi ma su pratiche di inclusione dei vari attori sociali (Spalla, 2012, p. 80,81) .

<sup>4</sup> Con il termine *government* ci si riferisce alle istituzioni pubbliche e alla loro capacità di prendere delle decisioni attraverso procedimenti formali e di realizzarle impiegando poteri e risorse (Spalla, 2012, p. 80)

che si crei una leadership riconosciuta da tutti i Comuni coinvolti (Florio, 2010, p. 203).

Il concetto di area vasta è fondamentale per capire perché è nato e a cosa aspira il progetto “Terra della Franciacorta” perché questo infatti non riguarda lo sviluppo di un singolo centro urbano ma, attraverso l’azione cooperativa di più Comuni, vuole favorire lo sviluppo di un’area territoriale più ampia. Anche le criticità che l’esperienza della Franciacorta ha incontrato sono riconducibili al fatto che il piano strategico coinvolge un’area vasta. In particolar modo, vedremo le difficoltà incontrate dai Comuni nel definire una forma di collaborazione capace di conciliare procedure di accordo efficaci con le esigenze organizzative del processo (Florio, 2010, p. 207,208).

Altro aspetto del concetto di governance che è necessario tenere presente per capire la natura dei soggetti coinvolti nel progetto “Terra della Franciacorta” è la mancanza di una netta distinzione tra pubblico e privato. L’apertura del processo decisionale che ha caratterizzato il progetto, infatti, ha fatto sì che anche altri soggetti potessero esercitare una leadership e giocare un ruolo in arene prima riservate esclusivamente allo Stato o alla politica locale in senso stretto (Perulli, 2004, p. 43,44). Lo scenario di governo locale si arricchisce pertanto di reti di relazioni che possiamo sinteticamente ricondurre alla messa in pratica di due principi: sussidiarietà verticale (funzioni trasferite dall’alto verso il basso) e sussidiarietà orizzontale (network pubblico-privati che agiscono a livello locale) (Perulli, 2004, p. 45). Rispetto a quanto esposto fino a questo punto, possiamo individuare due aspetti che identificano la pianificazione strategica. Il primo è la creazione di reti di relazioni. La creazione di network rappresenta un meta-obiettivo poiché rappresenta sia il principale esito del processo sia lo strumento per la realizzazione delle politiche locali. Il secondo aspetto riguarda la capacità del piano strategico di introdurre innovazioni nelle politiche sia da un punto di vista procedurale sia da quello sostanziale (Perulli, 2004, p. 67).

Prima di descrivere le fasi della pianificazione strategica e i relativi aspetti in modo da poter capire il percorso seguito in Franciacorta, è fondamentale tenere presente una considerazione di Perulli senza la quale non si possono comprendere le cornici

cognitive entro le quali gli attori hanno elaborato le proprie azioni. Perulli definisce i piani strategici come “patti senza spada” perché sono “politiche pubbliche che si basano sul negoziato e sul consenso, sulla ricerca dell’intesa e sugli accordi di partenariato” (Perulli, 2004, p. 11). Secondo una concezione del genere, è evidente come le regole che caratterizzano la pianificazione strategica non possono basarsi su prescrizioni e comandi ma devono configurarsi come “procedure per l’accordo”. La convinzione è che non esistono soluzioni precostituite ma condizioni che possono favorire o scoraggiare le interazioni e quindi un agire comune orientato verso un obiettivo condiviso (Perulli, 2004, p. 118). Alla base di questa posizione vi è inoltre l’idea che la reazione dei soggetti a queste regole non sarà di sola conformità ma di partecipazione attiva poiché essi forniranno nuove risorse di diverso tipo che contribuiranno alla realizzazione delle politiche locali (Perulli, 2004, p. 119). Emerge chiaramente come la cultura istituzionale dei soggetti possa giocare un ruolo fondamentale nella definizione di strategie cooperative per favorire l’attrattività e la competitività del territorio. È questo che si è verificato nel caso di Terra della Franciacorta.

## **1.2 Le azioni e le fasi del piano strategico**

In termini molto generali, le azioni e le fasi di un piano strategico rispondono a una logica pragmatico-incrementale che ha l’obiettivo di orientare e dare un senso all’organizzazione entro la quale esso viene elaborato (Perulli, 2004, p. 59).

Osservando le fasi della pianificazione strategica emerge chiaramente la sua origine come strumento di gestione aziendale. Essa inizia, infatti, con una fase di analisi, durante la quale vengono definiti i problemi e si effettua un’analisi SWOT (strengths, weaknesses, opportunities, threats). A questa seguono l’elaborazione di strategie e l’identificazione di procedure e azioni da intraprendere per metterle in pratica. Alla fine del processo vi sono poi i momenti di monitoraggio e di verifica (Perulli, 2004, p. 72). Il parallelismo con la logica aziendale è evidente visto che quest’ultima si muove partendo un’analisi SWOT, definisce poi gli scenari, gli standard da prendere a

riferimento e la “vision” aziendale entro cui inquadrare le decisioni. Dopo l’implementazione, si effettua una valutazione degli esiti (Perulli, 2004, p. 70). La pianificazione strategica, però, non è uno strumento aziendale e subentrano altri elementi. In primo luogo, e questo lo vediamo soprattutto nelle esperienze di pianificazione strategica realizzate in Europa, gli obiettivi e le strategie dei piani strategici non sono definiti in maniera univoca ma risultano essere il frutto delle interazioni di attori sociali che si influenzano reciprocamente (Perulli, 2004, p. 71). Inoltre cambia il fine in quanto, se nella logica aziendale lo scopo è far aderire i dipendenti a determinati obiettivi, scopo della pianificazione strategica è quello di promuovere il dibattito (Perulli, 2004, p. 72). Le fasi della pianificazione strategica rispondono, quindi, a una domanda di governance e hanno lo scopo di generare, muovere, gestire e mantenere “le capacità di ascolto, accesso alle conoscenze e apprendimento collettivo” (Perulli, 2004, p. 72,73) richieste a un contesto locale.

Le fasi di un piano strategico non seguono una sequenza lineare, ma sono ricorsive e iterative; questo è inscritto nel fatto che il piano è un processo in itinere e necessita di continue revisioni. Vista la mancanza di una definita strategia d’azione, sono rilevanti quegli attori che detengono la leadership del processo ed è fondamentale che tutto il sistema locale inizi a pensare in modo strategico in modo che il processo non risenta del cambiamento degli attori coinvolti o del colore politico delle amministrazioni locali (Perulli, 2004, p. 81,82).

Viste le fasi e tenendo presenti le caratteristiche della pianificazione strategica, è opportuno soffermarsi brevemente sul tipo di azioni che vengono intraprese. Bisogna, infatti, tenere presente che le azioni non sono solamente un risultato della pianificazione strategica, ma servono a rinvigorirne il processo. Le azioni danno senso ai comportamenti degli attori e diventano esse stesse una cornice all’interno della quale i soggetti si orientano. Il piano strategico non propone quindi un semplice elenco di azioni, ma si articola in azioni e progetti che nel loro insieme creano nuovi impulsi e di conseguenza inducono comportamenti in altri settori e da parte di altri soggetti. Alla base di un elenco di azioni vi dovrebbe quindi essere una strategia generale che le integra tra di loro (Perulli, 2004, p. 79,80).

### **1.3 Come descrivere un piano strategico**

Partendo dalle considerazioni fatte sulla definizione di piano strategico, emerge chiaramente che, trattandosi di pratiche di natura diversa e non avendo un modello unitario di riferimento, non abbiamo a disposizione un modello unico per descrivere e valutare i piani strategici. Questa pluralità di processi è dovuta ai molteplici contesti, problemi e intenzioni a cui il piano cerca di rispondere e porta con sé un'eterogeneità di dimensioni di cui uno strumento valutativo deve tenere conto. Questa molteplicità di dimensioni comporta diversi effetti possibili, che possono essere diretti o indiretti, intenzionali o non intenzionali.

Bisogna inoltre considerare che non si può ricorrere a un approccio tradizionale visto che quest'ultimo si basa prevalentemente sul criterio di efficacia, ovvero sulla capacità del piano di conseguire obiettivi. Per valutare gli esiti sarebbe inoltre necessario considerarli sulla base delle intenzioni degli attori e guardare alle innovazioni di metodo portate dalla pianificazione strategica (Florio, 2010, p. 18,19). È sulla base di queste constatazioni che si deve creare il quadro teorico di riferimento con cui descrivere un caso empirico di pianificazione strategica. Il quadro concettuale si basa su tre domande: Perché elaborare un piano strategico? Qual è il suo valore aggiunto? Quali sono i suoi esiti? (Florio, 2010, p. 20). Queste domande sono state utilizzate per leggere il processo di pianificazione strategica che ha coinvolto la Franciacorta e per redigere le "griglie" per le interviste che abbiamo realizzato.

La prima domanda mira a mettere in luce le intenzioni dei protagonisti e i diversi problemi che questi cercano di risolvere, tenendo presente che, a seconda del contesto economico e sociale in cui è inserito, il piano strategico deve rispondere a esigenze diverse e quindi prevede soluzioni differenti.

Il secondo quesito vuole identificare quali risultati dipendono dal processo di pianificazione strategica e quali invece sono il frutto di altri fattori. In altre parole, si tratta di delineare cosa sarebbe successo se il processo non fosse iniziato e di analizzare il processo tenendo in considerazione le aspettative degli attori (Florio,

2010, p. 20). Nel presente caso useremo questa domanda per leggere le intenzioni dei soggetti coinvolti e per capire quali risultati si aspettavano di ottenere da uno strumento come il piano strategico, rispetto a quelli che si sarebbero potuti realizzare con gli strumenti tradizionali.

L'ultima domanda, alla quale però il presente lavoro non può dare una risposta esaustiva, cerca di capire quale sia stato il frutto del piano strategico, individuando quindi non solo gli obiettivi realizzati ma anche gli esiti di processo e le innovazioni eventualmente introdotte (Florio, 2010, p. 20).

A queste tre domande, che riguardano soprattutto la valutazione del piano strategico, si aggiunge un quarto punto: la descrizione della vicenda. Essa rappresenta il punto di partenza su cui basare le riflessioni. Si tratta di descrivere il processo, identificare i soggetti promotori, le risorse confluite nel processo, la leadership, la sequenza cronologica dei principali eventi, gli ostacoli, i punti di forza e di debolezza del progetto e il suo stato attuale (Florio, 2010, p. pp 29,30).

Il lavoro si è sviluppato soprattutto lungo questa quarta dimensione, perché, visti i mutamenti delle strategie di azione e degli attori coinvolti, è stato necessario prestare particolare attenzione alla distribuzione delle risorse economiche e di leadership tra gli attori, e ai punti di forza e debolezza delle forme istituzionali in cui gli attori hanno cercato di coordinare le proprie azioni. Per fare questo è stato necessario descrivere e analizzare nel dettaglio le fasi cronologiche del processo e partire da un dettagliato quadro descrittivo che permettesse poi di individuare le dinamiche che hanno caratterizzato il piano "Terra della Franciacorta".

## 2. “Terra della Franciacorta”, un caso di pianificazione d’area vasta

### 2.1 Il territorio di riferimento

La Franciacorta è una zona collinare non delimitata da confini amministrativi che si trova nel Nord Italia, nella parte occidentale della Provincia di Brescia ( Figura 1).



Figura 1 Localizzazione Franciacorta (Mappe d'Italia)

Prima di individuare in modo più preciso il territorio in cui si colloca il progetto di pianificazione strategica, è necessario rilevare che la definizione dei confini dell'area ha costituito l'oggetto di un forte dibattito anche tra i soggetti coinvolti nel progetto. Essi si sono trovati a dover dirimere un punto controverso perché il termine "Franciacorta" ha almeno due significati. Da un lato, esso si riferisce a un territorio i cui confini sono chiaramente definiti da un Decreto del Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali del 1967. Dall'altro, il termine Franciacorta si riferisce a un territorio storicamente determinato i cui confini non coincidono con quelli previsti da quella normativa.

Per quanto riguarda i confini storici, se ne trova una prima definizione nello Statuto del 1429 del doge Francesco Foscari. Nello Statuto, il territorio bresciano era suddiviso in quadre: alle due quadre di Gussago e Rovato era stata aggiunta la denominazione di Franciacorta. I comuni costituenti la Franciacorta, citati nel documento, erano Gussago, Cellatica, Sale, Castegnato, Ronco, Rodengo, Saiano, Ome, Brione, Polaveno, Monticelli Brusati, Valenzano, Provezze, Provaglio (quadra di Gussago), Rovato, Coccaglio, Erbusco, Calino, Cazzago, Camignone, Bornato, Passirano, Paderno (quadra di Rovato). Capriolo, Nigoline, Timoline e Colombaro non facevano invece parte della Franciacorta perché appartenenti alla quadra di Palazzolo. L'identificazione di quest'area era soprattutto legata a ragioni fiscali perché dal 1440 e per circa 400 anni a questi comuni furono riconosciute particolari esenzioni fiscali. Esse connotarono il territorio da un punto di vista politico-amministrativo e crearono un ceto contadino misto che incrementava il proprio reddito tramite attività mercantili particolarmente favorite anche dalla collocazione geografica che faceva della zona un punto di raccordo tra la Valcamonica e la pianura. Tuttavia, nel corso dei secoli altre fonti hanno cambiato la definizione di questi confini e per un certo periodo il nome Franciacorta è scomparso. Sull'origine del nome Franciacorta esistono diverse interpretazioni ma la più probabile è quella che fa riferimento alle "*franchae curtes*" (corti franche), cioè ai monasteri e badie della zona, che godevano di particolari franchigie e esenzioni (Comune di Castegnato, 2012) (Comune di Provaglio d'Iseo, s.d.).

La definizione ministeriale dei confini della Franciacorta individua un territorio che, tuttavia, non coincide esattamente con i confini amministrativi comunali. Il Decreto ministeriale, pubblicato la prima volta nel 1967 e in seguito modificato più volte<sup>5</sup>, si riferisce alla produzione vinicola. Esso individua come zona di produzione delle uve destinate alla produzione dei vini "Terre di Franciacorta" un'ampia area (vedi BOX 1 fuori testo) dalla quale rimane esclusa, perché non vocata e non presentando determinati requisiti, un'altra porzione di territorio (vedi BOX 2 fuori testo).

#### **BOX 1 Elenco Comuni inclusi nel territorio della Franciacorta**

*"Dalla riva del lago di Iseo segue il confine del comune di Paratico fino ad incontrare il confine del comune di Capriolo che segue fino ad incontrare il confine del comune di Adro. Segue il confine di Adro verso sud fino ad incontrare il confine del comune di Erbusco che segue, sempre verso sud, oltrepassando l'intersezione con il comune di Cologno che segue ancora verso sud fino ad incontrare la strada statale Bergamo-Brescia che segue fino all'intersezione con il confine del comune di Ospitaletto. Segue il confine di questo comune a nord fino ad innestarsi con il confine del comune di Castegnato. Segue, sempre verso nord, il confine del comune di Castegnato fino ad incontrare la strada statale n. 11 che segue verso est passando la località Mandolossa e prosegue sulla stessa strada statale fino a località Scuole. Da qui prende la strada a nord che va verso la Badia fino a quota 133. Da qui segue la strada che individua ad est la collina di S. Anna in direzione nord-est passando per le quote 136,9 - 138,8 - 140,2 - 150 - 160 - 157,9, fino ad incontrare la strada Brescia-Cellatica che segue in direzione di Cellatica. Da quota 139,9, la delimitazione si identifica prima con il confine comunale di Cellatica e poi con quello di Gussago comprendendo tutto il territorio dei suddetti due comuni, quindi segue prima il confine del comune di Brione e poi quello di Polaveno fino al lago di Iseo. Segue la riva del lago d'Iseo fino a Paratico" (Disciplinare di produzione - Franciacorta DOCG, 1995)*

#### **BOX 2 Zone escluse dai confini della Franciacorta**

*"Partendo dal confine della provincia di Brescia, a ovest, in prossimità dell'autostrada A4 e del fiume Oglio, fra i confini comunali di Palazzolo sull'Oglio e Capriolo, segue il confine del comune di Capriolo fino a intersecare la linea ferroviaria, con cui si identifica verso nord fino alla stazione di Paratico, poi con la*

<sup>5</sup> Approvato nel 1967 (Serie G.U. 209 del 21.08.1967) per i vini di origine DOC nel 1995 si è aggiunta la denominazione DOCG, l'ultima modifica è del 2014 (DM 7.03.2014) (La Franciacorta - Disciplinare)

*strada statale n. 469, la strada provinciale n. 12 fino all'abitato di Clusane, in corrispondenza di quota 193,8. Non includendo tutto il territorio di Villa Barcella, passa per quota 205 e interseca nuovamente la strada provinciale n. 12 a quota 197; si identifica con la strada provinciale n. 12 fino a quota 191 con l'esclusione del colle di Cascina Beloardo e transita per le quote 189,9 - 188 - 195,2 intersecando così la strada provinciale n. 11 verso sud fino alla chiesa di S. Pietro in Lamosa e in corrispondenza di questa imbocca la carrareccia fino a Casa Segaboli, poi passa per quota 192,3 - 189,5 - 187,5 - 198 e prosegue per Il Mulino, la stazione ferroviaria di Provaglio, quindi coincide con la linea ferroviaria verso nord, fino a incontrare, prima dell'abitato di Iseo, la s.s. 510 che ne segue il percorso fino a incontrare il confine comunale di Sulzano. Si identifica con esso, verso nord, fino al lago, quindi segue la riva del lago di Iseo fino a Paratico dove incontra, nei pressi di Sarnico, il confine della provincia di Brescia con cui si identifica fino a raggiungere il confine del comune di Capriolo da dove si è partiti" (Disciplinare di produzione - Franciacorta DOCG, 1995)*

Facendo quindi riferimento ai confini amministrativi dei comuni, la Franciacorta comprende interamente i comuni di Paratico, Capriolo, Adro, Erbusco, Cortefranca, Iseo, Ome, Monticelli Brusati, Rodengo Saiano, Paderno Franciacorta, Passirano, Provaglio d'Iseo, Cellatica e Gussago, più i territori a nord delle statali 573 e 11 dei Comuni di Cologne, Coccaglio, Rovato e Cazzago S. Martino e parte del Comune di Brescia. In Figura 2 sono riportati in blu confini amministrativi dei comuni compresi nel territorio della Franciacorta mentre in giallo è evidenziato il confine della Franciacorta così come individuata nel decreto; appare evidente come i confini amministrativi si differenziano rispetto a quelli tracciati dalla normativa.

Tra le due definizioni, nel processo di pianificazione strategica di area vasta è stata scelta quella normativa perché più pratica, attuale e definita. Nella scelta, inoltre, sono subentrati motivi economici perché tra gli attori coinvolti nel processo vi è il Consorzio di tutela del Franciacorta, che può finanziare solo i progetti che coinvolgono il territorio previsto dal disciplinare. Tuttavia, anche questa scelta ha causato dei problemi nell'inclusione degli attori visto che non coincide con i confini amministrativi e soprattutto, come vedremo nei paragrafi seguenti, esclude realtà che fanno economicamente e politicamente parte della Franciacorta.



Figura 2 Confini Franciacorta (Sistema Informativo Geostorico della Franciacorta (1807-09), 2014)

## **2.2 Il contesto produttivo locale**

Per capire le motivazioni che hanno spinto gli attori ad avviare un progetto di pianificazione di area vasta, dobbiamo prestare attenzione alle caratteristiche produttive del territorio di riferimento e al tipo di politiche locali che lo investono. Poiché non esistono banche dati che riportano dati aggregati per la Franciacorta, si è fatto riferimento alle elaborazioni effettuate in diversi studi che sono quelle riportate nello Studio di fattibilità del progetto, redatto per descrivere le potenzialità e le criticità dell'area della Franciacorta al fine di indicare delle possibili linee di sviluppo. È necessario tenere presente che i dati si riferiscono alle unità amministrative e, quindi, non coincidono esattamente con i dati che presenterebbe la Franciacorta se si seguissero i confini tracciati dalla normativa. A fine 2011, i 18 Comuni della Franciacorta presentavano una popolazione pari a 160.130 abitanti, con una media per comune pari a 8.896 abitanti ("Franciacorta sostenibile: Indicatori", s.d.).

Nell'opinione comune, Franciacorta significa esclusivamente vino, in realtà guardando i dati della Provincia di Brescia si scopre che il settore vinicolo rappresenta solo il 2% del PIL bresciano (Studio Agoraa, 2011, p. 19). Per meglio individuare i settori più rilevanti dell'economia della Franciacorta, lo studio di fattibilità si sofferma sul numero di addetti delle varie categorie produttive. Pur segnando come il resto della provincia un aumento nel settore terziario, nei primi tre mesi del 2011 il settore agricolo assiste a un incremento nel numero di addetti maggiore rispetto al dato provinciale (Studio Agoraa, 2011, p. 22-23). Nel settore manifatturiero assistiamo invece a una diminuzione nel numero degli addetti per entrambi i livelli di aggregazione territoriali presi in considerazione, tale tendenza si verifica sia nel lungo periodo confrontando i dati tra 2001 e 2011, sia nel breve periodo guardando al primo trimestre del 2011. Per quanto riguarda il commercio, tra dicembre 2010 e marzo 2011 sia nell'intera Provincia sia guardando nella sola Franciacorta il numero di addetti del settore aumenta di circa il 2%; stessa tendenza, ma incrementi maggiori (8% a livello provinciale, 10% in Franciacorta), si registrano nel confronto tra 2001 e 2011. Gli addetti sono aumentati anche nel settore alloggio

e ristorazione: parliamo di aumenti superiori al 100% tra 2001 e 2011 con un particolare sviluppo soprattutto nell'area della Franciacorta (+122% contro un aumento del 105% se calcolato sull'intera Provincia). Anche nel breve periodo si sono osservati aumenti, anche se in questo caso il dato della Franciacorta è in linea con quanto registrato a livello provinciale (Studio Agoraa, 2011, p. 23). Segnali di crescita sono giunti anche dal settore delle costruzioni, dove a livello provinciale si è assistito a un aumento del 40% nel numero di addetti tra il 2001 e il 2010, mentre in Franciacorta tale incremento è stato pari al 51%.

Il contesto della Franciacorta non può essere capito guardando solamente ai dati sul numero di addetti per settore. È importante prestare attenzione anche a quegli obiettivi che guidano le azioni di politica locale; parliamo nello specifico di migliorare la qualità della vita e di aumentare la competitività del territorio. Per affrontare queste sfide, che travalicano i confini comunali, i Comuni possono fare riferimento allo scenario delineato da strumenti sovracomunali quali il Piano Territoriale Regionale (PTR)<sup>6</sup> e il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP)<sup>7</sup>. Tuttavia, emergono dei problemi di fondo che impediscono ai Comuni di sfruttare le potenzialità di un'azione a più ampio raggio. Ci riferiamo nello specifico a interventi di area vasta, alla realizzazione di progetti finanziati da enti sovracomunali e dall'Unione Europea, a una maggiore possibilità di competere a livello internazionale nel momento in cui si sviluppessero forme di cooperazione territoriale e a un dialogo più continuativo e strutturato con il mondo imprenditoriale. Possiamo ricondurre le problematiche a due filoni principali. Il primo fa riferimento alla natura del PTR e del

---

<sup>6</sup> Il Piano Territoriale Regionale è un atto di indirizzo della programmazione territoriale Regione e di orientamento della programmazione e pianificazione territoriale di comuni e province. La Regione con il PTR definisce gli elementi essenziali del proprio assetto territoriale e determina i criteri e gli indirizzi per l'elaborazione degli atti di programmazione territoriale di province e comuni (Legge per il governo del territorio, art.19, LEGGE REGIONALE LOMBARDIA 11 marzo 2005 , N. 12) .

<sup>7</sup> Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale è uno strumento di programmazione territoriale tramite il quale la Provincia definisce gli indirizzi generali di assetto del territorio. Nello specifico definisce le "destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione; le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque; le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali" (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali - art. 20 DLgs 18 agosto 2000, n. 267)

PTCP i quali non indicano con quali risorse i Comuni devono realizzare gli interventi previsti dai singoli territori; il secondo riguarda invece l'atteggiamento dei Comuni che tendono a isolarsi invece di promuovere forme di collaborazione e progettualità sovracomunale (Studio Agoraa, 2011, p. 24). Ritornando ai due obiettivi che guidano le politiche locali, qualità della vita e competitività del territorio, si è sempre più affermata la convinzione che accanto a benessere e competitività sia necessario promuovere anche sostenibilità ambientale e sociale, passando perciò da una logica soltanto produttiva a una strategia di valorizzazione del patrimonio locale. È però evidente che parlando di sostenibilità il Comune deve aprirsi anche ad altri soggetti, sia pubblici sia privati. Nello studio di fattibilità viene quindi proposta la realizzazione di un piano di marketing territoriale per promuovere lo sviluppo locale e orientare quindi le scelte delle politiche locali tramite la pubblicizzazione di progetti finalizzati alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali e l'offerta di servizi qualificati che favoriscano la sostenibilità ambientale e rendano appetibile il territorio sia per i cittadini sia per i turisti. Il limite con cui questo progetto si scontra è sintetizzabile nel termine "nanismo" (espressione coniata nel 1991 dalla rivista TRASP per identificare il tessuto imprenditoriale bresciano) (Studio Agoraa, 2011, p. 25). In riferimento alle aziende, il termine descrive l'incapacità di innovazione e l'incapacità di aggregarsi in reti più ampie, mentre in riferimento alle amministrazioni locali esso indica l'incapacità dei singoli piccoli Comuni, non organizzati in reti di cooperazione sovracomunale, di affrontare temi e problematiche di area vasta.

## **2.3 La vicenda**

### **2.3.1 Sintesi del percorso di pianificazione**

Il percorso che vogliamo esaminare inizia nel 2007 quando viene attivato il progetto "Franciacorta Sostenibile", tavolo di lavoro che coinvolge i comuni della Franciacorta con lo scopo di elaborare e monitorare indicatori riguardanti la qualità ambientale.

Tra i sindaci di questi comuni, tre si fanno promotori dell'idea di creare un progetto più articolato e strutturato che coinvolga le politiche di sviluppo territoriale dei comuni; gli incontri preliminari tra questi sindaci avvengono tra luglio e dicembre 2010. Tra gennaio e marzo 2011, vengono organizzati incontri con gli altri sindaci per condividere le idee e i metodi. A marzo 2011 si arriva così alla firma di un protocollo d'intesa da parte dei Comuni, della Camera Commercio, del Consorzio di Tutela del Franciacorta, di Cogeme s.p.a. e Fondazione Cogeme Onlus per attribuire l'incarico di redazione di uno studio di fattibilità per un modello di sviluppo sostenibile (Terra della Franciacorta, 2012, p. 4). Lo studio di fattibilità è redatto dallo Studio Agoraa tra marzo e agosto 2011 e individua come condizioni chiave per l'avvio del piano strategico l'individuazione dei confini della Franciacorta, la creazione di un soggetto unitario e la redazione di un modello di sviluppo condiviso (Terra della Franciacorta, 2015, p. 3). Tra ottobre 2011 e dicembre 2011, lo studio viene presentato al territorio tramite l'organizzazione di eventi e mostre nell'ex monastero di San Pietro in Lamosa a Provaglio d'Iseo (BS) (Terra della Franciacorta, 2012, p. 4). Il 18 giugno 2012, i 18 Comuni della Franciacorta firmano l'accordo di collaborazione Terra della Franciacorta e danno vita alla "Franciacorta dei sindaci". A luglio dello stesso anno, i Comuni dell'Accordo di collaborazione, insieme ad altri partner, sottoscrivono un protocollo d'intesa pubblico-privato per elaborare il piano strategico "Terra della Franciacorta". A fine 2013, il piano viene presentato e avrebbe dovuto aprirsi la fase della sua implementazione. A questo punto, si conclude il contributo di Fondazione Cogeme. Nei primi mesi del 2014, viene sottoscritto un protocollo d'intesa dai Comuni, Regione Lombardia e Provincia di Brescia al fine di predisporre un documento preliminare al Piano Territoriale Regionale d'Area (PTRA)<sup>8</sup>. Già da questo riassunto della vicenda troviamo la conferma dei tratti della pianificazione strategica

---

<sup>8</sup> Nel caso in cui aree di significativa estensione vengano interessate da opere, interventi o destinazioni funzionali di rilevanza regionale o sovregionale, il Piano Territoriale Regionale può prevedere l'approvazione di un Piano Territoriale Regionale d'Area che governi tali aree. Tale atto definisce gli obiettivi socio-economici e infrastrutturali da perseguire, determina i criteri necessari per reperire le risorse finanziarie e dispone indicazioni puntuali e coordinate riguardanti il governo del territorio. Quanto dettato dal PTRA ha efficacia "diretta e cogente nei confronti dei comuni e delle province compresi nel relativo ambito" (Legge per il governo del territorio, ART. 20, LEGGE REGIONALE LOMBARDIA 11 marzo 2005, N. 12).

già visti nelle premesse teoriche. La mancanza di uno strumento unitario e formalizzato (Florio, 2010, p. 19) fa sì che non esista un percorso già definito e ideale e che, come in questo caso, gli sviluppi del progetto possano differenziarsi dalle previsioni iniziali o vedere l'inserimento di nuovi attori. Le fasi del processo non seguono quindi una sequenza lineare, ad esempio la redazione del documento preliminare al PTR, che costituisce l'ultimo degli atti formali realizzati, sembra ritornare a una fase di analisi piuttosto che continuare verso l'implementazione.

### **2.3.2 Perché un piano strategico: i soggetti promotori e le finalità**

Solo tenendo presente il contesto produttivo descritto precedentemente, è possibile comprendere perché le amministrazioni locali hanno sentito l'esigenza di promuovere uno strumento di cooperazione volontaria come un piano strategico. Prima di approfondire questi motivi e gli obiettivi delineati dallo studio di fattibilità, è necessario identificare i soggetti promotori coinvolti nel processo di realizzazione del Piano strategico. Tra i protagonisti troviamo i Comuni di Adro, Capriolo, Cazzago San Martino, Cellatica, Cologne, Coccaglio, Corte Franca, Erbusco, Gussago, Iseo, Monticelli Brusati, Ome, Paderno Franciacorta, Paratico, Passirano, Provaglio d'Iseo, Rodengo Saiano e Rovato ("I protagonisti", s.d.).

Confrontando i Comuni coinvolti con i confini della Franciacorta delineati dal Decreto Ministeriale e riportati in Figura 2, spicca l'assenza del Comune di Brescia che pur avendo dei territori compresi nella Franciacorta non rientra nel gruppo dei promotori. Il Comune capoluogo di Provincia – un soggetto che nella maggior parte dei piani strategici realizzati ha svolto il ruolo di promotore coinvolgendo i territori circostanti, come è avvenuto a Firenze (Florio, 2010, p. 136) – non è incluso nel progetto. Il processo avviato in Franciacorta si pone quindi come una novità rispetto alla maggior parte dei piani realizzati perché coinvolge Comuni che stanno tutti sullo stesso piano e le tematiche individuate riguardano l'intero territorio; tale novità non è però assoluta in quanto vi sono già stati altri pochi esempi, tra i quali il più conosciuto è il caso dei Comuni Copparesi, dove più Comuni si sono dati un piano

strategico per risolvere problemi condivisi (Florio, 2010, p. 31). L'esclusione di Brescia è legata al fatto che la città è orientata verso interessi e dimensioni troppo diverse da quelle degli altri Comuni coinvolti.

Ai Comuni si affiancano soggetti esterni di diversa natura istituzionale che sostengono anche economicamente il progetto: la società Cogeme s.p.a., la Fondazione Cogeme Onlus, la Camera di Commercio di Brescia e il Consorzio per la tutela del Franciacorta. La società Cogeme s.p.a. è una holding che opera nei servizi di pubblica utilità, le cui azioni sono totalmente detenute da comuni (Cogeme, s.d.). I Comuni azionisti sono alcuni dei Comuni della Provincia di Brescia e di Bergamo (Cogeme, s.d.). Fondazione Cogeme è stata fondata nel 2002 da Cogeme s.p.a. per promuovere progetti di solidarietà sociale nell'area del bacino del fiume Oglio (Fondazione Cogeme Onlus, s.d.). Il Consorzio, che ad oggi conta circa 200 soci privati, è nato il 5 marzo 1990 a Corte Franca (BS), con il fine di garantire la tutela e il rispetto del metodo di produzione del Franciacorta (Consorzio per la tutela del Franciacorta, s.d.).

Tutti questi attori hanno sottoscritto il Protocollo d'intesa per assegnare a un partner tecnico la realizzazione dello Studio di fattibilità in previsione del Piano Strategico d'Area Vasta. Si tratta dello Studio Agoraa che si occupa di sviluppare progetti in grado di promuovere e valorizzare le risorse dei sistemi locali e il cui metodo di analisi e progettazione è stato legittimato da diverse istituzioni, tra le quali spicca l'UNESCO. Il coordinamento del processo è gestito dalla Fondazione Cogeme Onlus che ha rappresentato il luogo di dialogo tra i Comuni ("I protagonisti", s.d.).

I tre documenti contenenti il piano strategico presentano l'elenco di tutti i soggetti coinvolti; tra i partner proponenti oltre a quelli già citati vi sono anche l'Associazione Industriale Bresciana (AIB) Comitato Piccola Industria e Ellisse srl (società di comunicazione e organizzazione eventi). Vi aderiscono inoltre altri due Comuni (Castegnato e Palazzolo sull'Oglio) e altre associazioni: Linea Com<sup>9</sup>, Slow food condotta Oglio-Franciacorta Lago d'Iseo, Franciacorta Outlet Village e centro

---

<sup>9</sup> Linea Com è una società del Gruppo Linea Group Holding Srl (holding multiutilities, di cui è parte anche Cogeme), che opera nel campo dell'ICT e che supporta cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche (Linea Com, 2015).

commerciale Porte Franche. A livello istituzionale sono state inoltre avviate collaborazioni con Regione Lombardia, Provincia di Brescia, Soprintendenza, Diocesi di Brescia (Ufficio beni culturali) e con il consorzio Torbiere del Sebino. Sono state attivate collaborazioni anche con Bresciatourism, Strada del vino Franciacorta e Confcooperative (Terra della Franciacorta, 2015, p. 5).

L'elenco degli attori coinvolti rispecchia alcuni aspetti caratteristici della pianificazione strategica. Essa, infatti, è un processo che richiede sia pratica politica sia strumenti tecnici, sia attori pubblici sia attori privati e che utilizza risorse di diversa natura messe in campo da una pluralità di attori (Florio, 2010, p. 3). Anche nel caso di Franciacorta, accanto ai Comuni sono presenti soggetti tecnici quali lo Studio Agoraa o gli uffici territoriali della Regione e una struttura di coordinamento fornita dalla Fondazione Cogeme. Si tratta sia di attori pubblici sia di attori privati.

Come accennato, l'idea di una pianificazione di area vasta deve le sue radici al progetto "Franciacorta sostenibile", promosso nel 2007 dalla Fondazione Cogeme, che tramite il coinvolgimento dei 20 Comuni della Franciacorta (i 18 elencati precedentemente più Palazzolo sull'Oglio e Castegnato) costituisce un tavolo di lavoro dove definire il futuro del territorio tramite politiche urbanistiche e il monitoraggio di indicatori ambientali (Fondazione Cogeme Onlus, s.d.). In questo contesto, i Comuni diventano consapevoli della necessità di elaborare una riflessione comune sui temi dello sviluppo territoriale, delle difficoltà economiche che limitano l'offerta di servizi per i residenti e di come questo costituisca un ostacolo per rendere attrattiva e competitiva l'area (Terra della Franciacorta, 2012, p. 2). Il fine perseguito dai Comuni con il sostegno della Fondazione Cogeme era quindi quello di avviare un percorso per pensare strategicamente allo sviluppo territoriale. Dalle interviste che ho realizzato è emerso come in realtà l'iniziativa dei Comuni non sia stata una risposta a una precisa contingenza ma piuttosto il tentativo di promuovere un certo tipo di mentalità. Solo in seguito, quando è giunto il momento di definire le linee strategiche del progetto, si sono presi in considerazione i problemi e le criticità dell'area. Prima di capire quali sono gli esiti specifici attesi dagli attori, concentriamo l'attenzione sul valore aggiunto che i soggetti si aspettano da un processo di

pianificazione strategica in generale. Alla base dell'iniziativa dei sindaci vi è la consapevolezza, espressa da diversi attori coinvolti, che senza una progettualità come quella espressa da un piano strategico non esistano prospettive di sviluppo del proprio territorio e che sia impossibile perseguire determinati obiettivi agendo singolarmente (Bresciavera, 2011). In un'intervista rilasciata al giornale Bresciaoggi, il Sindaco di Ome, Aurelio Filippi, sottolinea come questa progettualità non è pensabile senza una cooperazione pubblico-privata sia in termini di interventi sia in termini di investimento. Egli, quindi, ritiene necessaria una logica di sistema per elaborare una politica di sviluppo dell'area (Bresciaoggi, 2011).

Se questa è la cultura istituzionale alla quale aspirano i primi soggetti coinvolti, vi sono poi gli obiettivi verso i quali questa strategia deve rivolgersi. In primo luogo, si sente la necessità di sviluppare un'immagine della Franciacorta che vada al di là del solo vino, perché per venderlo è necessario migliorare anche il territorio. Proprio in questa prospettiva, si iscrive il contributo del Consorzio, mosso dal timore che in mancanza di una politica territoriale unitaria si sottragga terreno all'agricoltura. Come reso esplicito dal sindaco di Paderno Franciacorta, Antonio Vivenzi, l'aspettativa è creare sviluppo attraverso la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, andando oltre i particolarismi politici e comunali e costruendo un'identità territoriale. Si realizzerebbe così un modello di sviluppo sostenibile capace di permettere un miglioramento nella qualità della vita dei residenti e in grado di rendere l'area attrattiva verso l'esterno (Comuni Terra della Franciacorta, 2011). Di conseguenza, i vincoli ambientali non sono più strumenti di tutela passiva ma, essendo strumenti che riconoscono il pregio di certi elementi paesaggistici, assumono valenza attiva perché diventano sinonimo di qualità (Bresciaoggi, 2011).

Gli obiettivi che hanno guidato e continuano a orientare le azioni dei partecipanti al processo di pianificazione strategica rispecchiano la maggior parte delle definizioni riportate nel primo capitolo: in primo luogo, vi ritroviamo l'idea che la pianificazione strategica ha come finalità lo sviluppo locale e la tutela del territorio (Florio, 2010, p. 153). A questo si aggiunge una vera e propria cultura istituzionale volta alla

pianificazione strategica. Nelle parole dei sindaci Vivenzi e Filippi si rispecchia una mentalità politica volta al dialogo e alla cooperazione tra Comuni e tra soggetti di diversa natura (Florio, 2010, p. 155) nella convinzione che sia solo tramite la realizzazione di tali reti che si possa giungere a innovazioni politiche, cioè a innovazioni procedurali che possano riflettersi in modo sostanziale nella definizione dei contenuti delle politiche (Perulli, 2004, p. 67). Il comunicato stampa insiste inoltre su un altro argomento che caratterizza la pianificazione strategica: la costruzione di un'immagine condivisa. Lo scopo del piano strategico è quello di costruire un'identità territoriale che prima di essere proiettata all'esterno deve essere interiorizzata dai soggetti interni così da creare obiettivi e visioni condivisi (Perulli, 2004, p. 73).

Nei paragrafi successivi vengono analizzati in modo più approfondito il ruolo dei vari attori e le dinamiche che ne hanno caratterizzato le scelte.

### **2.3.3 L'inizio della vicenda: come nasce l'idea di un progetto d'area vasta?**

Come accennato nel paragrafo precedente, alla base del processo di pianificazione strategica vi è il progetto "Franciacorta Sostenibile" avviato nel 2007. Questa iniziativa è stata promossa da Fondazione Cogeme Onlus, organizzazione no profit nata nel 2002 come emanazione di Cogeme s.p.a, che si occupa di effettuare analisi di indicatori sulla qualità ambientale dei territori in cui opera, estendendo tali analisi all'area in generale e non ai soli comuni serviti. "Franciacorta Sostenibile" aveva e continua ad avere lo scopo di monitorare indicatori di qualità della vita al fine di diminuire le emissioni di CO<sub>2</sub>, fornendo così un supporto anche economico ai Comuni nella definizione di studi sulla situazione ambientale. Fattore chiave è rappresentato dal fatto che oltre ad avere un attore che si assume la direzione del progetto (la Fondazione Cogeme), i costi per i Comuni rimangono contenuti perché, coinvolgendo più amministrazioni, si realizzano economie di scala non attuabili dal singolo Comune.

Grazie a questa prima esperienza di dialogo intercomunale, tra i Comuni prende forma l'idea di pensare a una strategia comune per lo sviluppo territoriale della

Franciacorta e di elaborare un progetto più strutturato e articolato. I Comuni capofila di questa nuova proposta, Rodengo, Iseo e Rovato, si presentano quindi come i primi imprenditori sociali della pianificazione. Grazie allo stimolo di questi tre Comuni e all'appoggio della Fondazione Cogeme, che ha svolto una funzione di coordinamento e di segreteria amministrativa, si è aperta la strada a una politica concertata e al coinvolgimento degli altri sindaci con il fine di trovare azioni concrete che possano interessare tutto il territorio senza gravare sulle finanze del singolo Comune. Prende così forma una piccola associazione, senza statuto, la cui quota di partecipazione è la stessa già versata per il progetto "Franciacorta Sostenibile". Questa associazione ha preso il nome di "Franciacorta dei Sindaci" poiché sono i sindaci a partecipare ai tavoli di concertazione. Partendo dalla consapevolezza che non esiste un'idea condivisa di sviluppo economico, che manca una strategia comune e che serve un tavolo di regia per favorire la collaborazione tra pubblico e privato, dopo una serie di incontri preliminari tra i sindaci promotori e i sindaci degli altri comuni della Franciacorta, a marzo 2011 si giunge alla firma di un protocollo d'intesa tra Comuni, Camera Commercio, Consorzio di Tutela del Franciacorta, Cogeme s.p.a. e Fondazione Cogeme Onlus per commissionare la redazione di uno studio di fattibilità (Terra della Franciacorta, 2012, p. 4) ("I protagonisti", s.d.). Lo studio ha la finalità di scattare una fotografia della Franciacorta, dei suoi limiti e delle sue potenzialità, ed è finanziato principalmente da Fondazione Cogeme e dal Consorzio, mentre il contributo economico del singolo Comune è minimo. In questa fase, la Camera di Commercio è stata fondamentale perché ha fornito i dati economici utilizzati per redigere il rapporto sul contesto produttivo bresciano. Inizialmente nello studio di fattibilità vengono presi in considerazione tutti i Comuni: i 18 della Franciacorta più Castegnato e Palazzolo. Questo dato è fondamentale perché l'inclusione dei Comuni sarà uno dei punti più dibattuti durante tutto il percorso di pianificazione strategica. Seguendo i confini della Franciacorta vinicola vengono quindi esclusi i Comuni di Palazzolo e Castegnato, nonostante quest'ultimo sia promotore di Franciacorta in Bianco, rassegna di prodotti lattiero-caseari provenienti da tutta Italia e in particolare da Lombardia e provincia di Brescia. Si ricorda anche l'assenza di Brescia, Comune la

cui esclusione sembra non essere mai stata messa in discussione lungo tutto il percorso. È vero che la valorizzazione del territorio e l'aumento di attrattività devono essere perseguite al di là della portata che il vino riveste nella definizione dell'immagine della Franciacorta, ciò però non toglie che quest'ultimo fattore sembra aver giocato un ruolo fondamentale nelle scelte che gli attori hanno dovuto fare. Nonostante il fine dei sindaci sia promuovere il territorio a prescindere dalla coltivazione dell'uva, il fatto che il Consorzio possa finanziare solo i territori indicati dal disciplinare ha determinato una certa selezione di attori.

#### **2.3.4 Lo studio di fattibilità**

Lo studio di fattibilità "Terre della Franciacorta" è stato redatto dallo Studio Agoraa dell'architetto Massimo Casolari. L'elaborazione di uno studio di fattibilità aveva il fine di individuare i punti di forza e di debolezza del territorio per poi definire politiche di sviluppo integrato, strategie e azioni coordinate e concertate (Studio Agoraa, 2011, p. 1). L'implementazione di politiche d'area vasta avrebbe permesso l'accesso ai bandi europei e quindi a maggiori risorse economiche. Infatti, la maggior parte dei bandi si rivolge ormai a gruppi di comuni o comunque a territori con determinate dimensioni in termini di popolazione e superficie. Quest'ultimo aspetto ha certamente prodotto un altro stimolo nel coinvolgimento di tutti i Comuni della Franciacorta.

Lo studio si pone tre obiettivi su cui poi impostare il percorso di pianificazione strategica: individuare le attuali attrazioni della zona; elaborare un quadro delle potenzialità inespresse e delle criticità dell'area; andare al di là di una logica campanilista che ragiona per confini amministrativi favorendo la collaborazione tra diverse istituzioni, tra i vari Comuni e tra pubblico e privato nella definizione delle politiche di governo territoriale (Studio Agoraa, 2011, p. 3).

Il piano è diviso in sei capitoli e presenta una serie di allegati e di elaborati. Il primo capitolo è dedicato all'individuazione dell'area vasta in cui verrà attuato il piano strategico. Non si tratta, però, soltanto di individuare il perimetro geografico

dell'area vasta, ma anche studiare come questa viene descritta negli attuali strumenti di pianificazione, determinare il tipo di sistema territoriale che la caratterizza, delineare la reputazione che ha all'esterno e proporre azioni che possano aumentarne l'attrattività. Nel caso della Franciacorta, viene suggerito un miglioramento nella comunicazione che deve rivolgersi a un pubblico giovane ed essere meno astratta e idealizzata promuovendo invece i veri elementi del paesaggio della Franciacorta. Viene ad esempio evidenziato il continuo rimando a scenari di fine Ottocento e inizio Novecento che cercano solamente di evocare emozioni, diventando quindi non adatte a un turista preparato e interessato al patrimonio culturale. In relazione al patrimonio culturale viene inoltre criticata la mancanza di una sua adeguata rappresentazione e promozione.

Il secondo capitolo evidenzia le potenzialità dell'area guardando non solo alla viticoltura o alle attrazioni turistiche in senso stretto ma soprattutto alle dotazioni infrastrutturali che, se sfruttate a pieno, possono attrarre persone e servizi. Tra gli strumenti operativi proposti troviamo gli strumenti di pianificazione territoriale e l'elaborazione di un progetto per la Franciacorta in occasione di Expo 2015, sia in termini di promozione sia in termini di attrattività sul territorio contestualmente all'evento (Studio Agoraa, 2011, p. 9-12).

Il capitolo successivo individua la mission che deve caratterizzare l'azione dei Comuni: incrementare la qualità della vita degli abitanti della Franciacorta. Il modello di sviluppo che la pianificazione strategica deve seguire è un modello basato su un sistema di relazioni tra soggetti che si muovono assumendo che ambiente e cultura locale siano fattori fondamentali per la produzione di servizi e la realizzazione di poli di sviluppo. Il valore aggiunto del territorio risiede nella qualità della vita per i residenti e nella capacità attrattiva e competitiva verso i non residenti. Serve, quindi, investire nel territorio per favorire il miglioramento dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale. I fattori che favoriscono la creazione del valore aggiunto sono riconducibili alla dotazione infrastrutturale, alla presenza di servizi, alla presenza di cultura e tradizioni che caratterizzano l'identità locale, alle caratteristiche

territoriali e ambientali, e ai processi produttivi e di innovazione che garantiscono lo sviluppo socio-economico. È lungo queste linee che deve muoversi l'attività di pianificazione strategica, tenendo presente che gli investimenti devono essere diretti verso questi molteplici fattori. Per far questo, lo studio di fattibilità individua una serie di eccellenze del patrimonio culturale, identitario e paesaggistico su cui investire, coinvolgendo una pluralità di attori provenienti anche dal settore privato (Studio Agoraa, 2011, p. 12-18). Un capitolo è dedicato al sistema produttivo della Franciacorta perché gli indicatori di contesto sono fondamentali per capire dove il processo di pianificazione strategica si cala; su tale capitolo non ci soffermiamo in quanto è già stato riportato nella sezione precedente relativa alla descrizione del contesto produttivo (Studio Agoraa, 2011, p. 19-24). Il quinto capitolo cerca di tracciare le prospettive future dell'area partendo dalla constatazione che sia necessario un piano di marketing territoriale per promuovere il modello di sviluppo locale. A questo si aggiunge la necessità di investire nelle risorse umane e nella formazione dei giovani soprattutto per quanto riguarda servizi, turismo, ospitalità e innovazione perché sono questi i settori in grado di accompagnare una futura e auspicabile internazionalizzazione del sistema produttivo bresciano (Studio Agoraa, 2011, p. 24-27). L'ultimo capitolo è quello da cui deve prendere forma il piano strategico perché individua le direzioni e le azioni che lo strumento deve intraprendere. Tirando le fila dei capitoli precedenti individua una serie di macrotematiche che caratterizzano il modello di sviluppo locale. In primo luogo è necessario individuare l'area e il soggetto giuridico di riferimento, accompagnando queste azioni con politiche di comunicazione e di pubblicità. La seconda tematica riguarda lo sviluppo delle potenzialità d'area: progettualità a livello provinciale e regionale, piano strategico "Terre della Franciacorta" e istituzione di un GEIE (Gruppo Europeo di Interesse Economico), per accedere ai fondi dei bandi europei, sono gli strumenti con cui realizzare le potenzialità inesprese. La terza macrotematica è rappresentata dallo sviluppo socio-economico; parliamo quindi di formazione, mercato del lavoro, infrastrutture, laboratori di ricerca e azioni volte a promuovere la storia dell'identità e della tradizione locale. Patrimonio ambientale e patrimonio

culturale sono altri due temi che devono essere inseriti nel modello di sviluppo sostenibile tramite riqualificazioni ambientali, revisione o redazione di regolamenti e la realizzazione di progetti riguardanti la difesa del suolo e le energie rinnovabili. Questi ultimi aspetti necessitano però di un'opportuna attività di marketing e promozione che pubblicizzi i servizi offerti, le strutture ricettive, la realizzazione di un parco tecnologico dedicato all'agricoltura nella pianura bresciana, un'area tematica dedicata a pesca e imbarcazioni nel Sebino, e un percorso museale dedicato a monasteri e viticoltura in Franciacorta. Altra tematica è la qualità della mobilità e della sosta in un territorio, ovvero delle infrastrutture viarie e dei percorsi escursionistici. In merito al primo aspetto si individua la necessità di migliorare l'offerta di trasporti pubblici e fornire un'adeguata informazione a riguardo. In relazione al secondo aspetto, si segnala invece l'attenzione da porre a percorsi pedonali e piste ciclabili in termini di sicurezza e informazione. Altro tema fondamentale per un modello di sviluppo d'area vasta è la presenza di sistemi di relazione tra territori e tematiche. L'autostrada BRE.BE.MI apre a diverse possibilità di sviluppo. La prima, negativa per la Franciacorta, vede come motori di sviluppo Milano da un lato e il Lago di Garda dall'altro, che sfrutterebbero il collegamento per investire in edilizia residenziale e industriale; i Comuni della Franciacorta affrontando singolarmente il problema finirebbero per offrire una risposta passiva. Uno scenario positivo vede invece la Franciacorta come soggetto attivo che, attraverso investimenti in servizi e settori di eccellenza produttiva, sfrutterebbe il collegamento per aumentare la qualità della vita dei residenti e rendere più competitiva e attrattiva l'area.

Un'altra accezione di sistema di relazione riguarda il rapporto tra sistema produttivo e sistema ambientale: la commistione presente in Franciacorta tra zone agricole, insediamenti abitativi e produttivi deve essere guidata e organizzata secondo precise finalità. Si dovrà quindi limitare l'impatto delle aree industriali, riqualificare le strutture storico-culturali, riqualificare i paesaggi tradizionali, fare una ricognizione della mobilità interna, sviluppare un accordo di programma con centri commerciali e outlet. I centri di investimento devono essere organizzati secondo una gerarchia, al

cui apice vi è il sistema Terre della Franciacorta. La tematica che deve guidare il progetto d'area vasta può essere quindi individuata nella visione della Franciacorta in quanto Parco europeo dell'ospitalità. Facendo leva su un'immagine già conosciuta all'esterno bisognerebbe completare l'idea di parco agrario e rurale migliorando il sistema artistico, di servizi e di polarità presenti nei comuni della Franciacorta.

Ultima macrotematica che il piano strategico deve affrontare riguarda l'individuazione di polarità interne all'area: si tratta di individuare dove e quali poli creare per realizzare investimenti, posti di lavoro e sedi di servizi. Alcuni esempi sarebbero la realizzazione di un laboratorio territoriale e uno di arti visive e l'organizzazione di una scuola di pubblica amministrazione.

È necessario sottolineare come gran parte delle tematiche dello studio di fattibilità riguardano lo sviluppo delle capacità dell'area di attrarre e convogliare flussi di informazioni, di risorse e di persone, aspetto fondamentale per un progetto di governance locale e di creazione di reti tra territori (Garavaglia, 2012, p. 84).

Sintetizzando la strada che dovrà percorrere il piano strategico, avremo una fase di verifica dei sindaci e dei partner coinvolti nel progetto, un momento di presentazione dei punti del piano strategico, la sottoscrizione di un protocollo d'intesa da parte degli attori coinvolti e l'individuazione della sede dove realizzare il laboratorio territoriale (Studio Agoraa, 2011, p. 28-37).

Tra ottobre e dicembre 2011 lo studio viene illustrato al territorio tramite delle tavole rotonde e un percorso espositivo nell'ex Monastero di San Pietro in Lamosa a Provaglio d'Iseo (BS). Il convegno e le tavole rotonde sono l'occasione per esporre il modello di sviluppo che si vuole proporre per la Franciacorta coinvolgendo attori non solo istituzionali ma anche provenienti dal mondo dell'industria e della cultura. Il percorso espositivo oltre a presentare i contenuti dello studio di fattibilità e le linee guida che dovranno orientare il piano strategico aveva due mostre, una dedicata al patrimonio identitario della Franciacorta e una alla "via del sacro", uno degli esempi di progetto contenuti nello studio ("Terra della Franciacorta", s.d.).

### **2.3.5 L'Accordo di collaborazione**

Come si sarà notato, il nome del progetto di pianificazione strategica non è il medesimo nelle varie fonti citate, questo è dovuto al fatto che nel tempo la denominazione è cambiata. Partito con "Franciacorta dei sindaci", il nome è poi diventato "Terre di Franciacorta". Ma questo nome non poteva andare bene perché esiste un vino con lo stesso nome. Si è quindi optato per Terre della Franciacorta, nome utilizzato anche nello studio di fattibilità, ma visto che l'uso del plurale poteva trasmettere un'idea frammentaria si è quindi deciso di passare a "Terra della Franciacorta". "Terra della Franciacorta" è quindi la denominazione finale riportata nell'Accordo di collaborazione sottoscritto a Rovato il 18 giugno 2012 dai 18 Comuni della Franciacorta.

L'accordo di collaborazione è una modalità di convenzione prevista dal Testo Unico degli Enti Locali (Dlgs 267/2000 e s.m.i) (Terra della Franciacorta, 2012, p. 3). L'accordo di collaborazione, realizzato per implementare un "sistema Franciacorta" in grado di elaborare strategie di sviluppo e favorire il radicamento dell'identità locale, ha una durata di cinque anni. Per attuare gli obiettivi previsti, la conferenza dei sindaci (o dei loro delegati) elegge un presidente, che rappresenta i Comuni nei rapporti con i terzi e attua gli indirizzi della conferenza; la carica ha una durata di 12 mesi. La conferenza dei sindaci può inoltre costituire un comitato esecutivo formato da quattro sindaci più il presidente, con cui collabora per attuare gli obiettivi previsti dall'accordo di collaborazione. La sede dell'ufficio unico sovracomunale è nel comune di cui è sindaco il presidente. Anche le risorse umane e strumentali da impiegare sono quelle dello stesso Comune, nel caso delle risorse strumentali possono altrimenti essere offerte da altri Comuni, ferma restando la loro proprietà. Altre risorse strumentali possono essere acquistate previo consenso dell'assemblea (Accordo di collaborazione per lo sviluppo della Franciacorta "Terra della Franciacorta", 2012). La forma di collaborazione scelta e lo statuto snello fanno sì che nessun Comune si senta eccessivamente vincolato. L'Accordo di collaborazione, infatti, non prevede nessuna spesa per le casse comunali e permette ai vari Comuni

di scegliere quanto impegnarsi. Lo scopo dell'accordo non è quello di forzare i Comuni a un'eccessiva mole di impegno ma di favorire la partecipazione, anche minima, di tutti i Comuni perché per dare senso al progetto era fondamentale coinvolgere tutti. Tutti i sindaci sono sullo stesso piano: per la votazione non viene seguito un criterio demografico, ma ogni testa vale un voto. Guardando alla scelta della forma di cooperazione che i Comuni hanno deciso di darsi, ritroviamo quei caratteri di volontarietà, flessibilità e informalità che hanno caratterizzato anche altri esperimenti di pianificazione strategica (Dente & Melloni, 2005, p. 411).

I principali atti approvati dai Comuni sono stati i seguenti: osservazioni al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), il regolamento dei fitofarmaci e il progetto "Franciacorta Sostenibile" (Terra della Franciacorta, 2015, p. 4).

I 18 Comuni che hanno sottoscritto l'accordo sono quelli che rientrano nei confini normativi della Franciacorta: nonostante lo studio di fattibilità includesse anche i Comuni di Castegnato e Palazzolo, questi ultimi sono poi stati esclusi perché per ricevere le risorse del Consorzio è necessario far riferimento alla definizione di Franciacorta riportata nel disciplinare di produzione del vino in quanto il Consorzio non può finanziare progetti estranei al proprio territorio di riferimento. Con i Comuni esclusi sarebbero poi stati siglati accordi ad hoc. Nonostante la stretta collaborazione con Fondazione Cogeme e con il Consorzio, la forma di convenzione scelta non prevede la rappresentanza di questi due soggetti. Così come la nascita del progetto è riconducibile all'azione di tre sindaci, così anche nell'Accordo di Collaborazione emerge il ruolo rilevante della leadership e dell'iniziativa personale di un sindaco. Dalle interviste emerge come il Presidente Antonio Vivenzi, sindaco di Paderno Franciacorta, abbia certamente investito molto nel progetto. Infatti, non solo il mandato gli è stato rinnovato, ma nel momento in cui nel novembre 2014 è stato eletto un nuovo presidente e la vice presidenza è toccata al Comune di Paderno Franciacorta, il sindaco in carica in quel momento l'ha delegato per fornire continuità al progetto.

Sembra che l'accordo tra i Comuni non abbia risentito del colore politico dei sindaci come accade invece all'interno di altre arene. Finché questa situazione rimane, si mantiene un clima positivo per la collaborazione sovracomunale perché il gioco politico basato sugli schieramenti è assente. Nel momento in cui giochi politici basati sugli schieramenti si insinuassero nella partita, si rischierebbe il fallimento del progetto. Bisogna però prendere atto che i cambiamenti nelle amministrazioni locali in seguito ai risultati delle elezioni hanno creato situazioni di stallo dovute all'entrata di sindaci che non conoscevano il percorso fatto fino a quel momento. La forma scelta per realizzare il progetto è, infatti, basata sulla figura dei singoli sindaci e non sugli uffici delle amministrazioni. Così, quando un sindaco cambia si determina una rottura nella continuità dell'azione di pianificazione a causa della perdita delle conoscenze accumulate nel tempo dai partecipanti. Altro aspetto critico è dovuto al fatto che alcuni dei nuovi sindaci si mostrano restii a continuare il progetto di pianificazione strategica. Questa forma di gestione del progetto porta con sé una serie di limiti strutturali dovuti al fatto che l'intero sistema si basa sulla volontà personale dei singoli attori. Tuttavia, è evidente come siano stati la spinta individualistica e i rapporti interpersonali tra i sindaci a far sì che il processo prendesse piede.

Le tornate elettorali hanno creato problemi soprattutto in Fondazione Cogeme e hanno determinato un cambio di rotta nel percorso verso la redazione di un piano strategico. Per capire quello che è successo, bisogna tenere presente che la nomina del presidente della Fondazione dipende dagli equilibri del consiglio di amministrazione di Cogeme s.p.a. al quale partecipano i Comuni azionisti. Inoltre, tra i Comuni azionisti vi sono molti Comuni che non fanno parte della Franciacorta, di conseguenza il piano non era un obiettivo prioritario da perseguire. Cambiando la composizione politica dell'azionariato, è cambiato anche il presidente della Fondazione. Le modifiche nella governance hanno determinato diverse scelte politiche e l'abbandono da parte di Fondazione Cogeme del ruolo di guida e di coordinamento. Tali dinamiche sono rimaste in parte poco conosciute o comunque non vissute direttamente da tutti i Comuni perché non tutti i Comuni di "Terra della

Franciacorta” sono serviti da Cogeme. Uno dei risultati di questi cambiamenti è evidente consultando il sito curato da Fondazione Cogeme <http://www.franciacortasostenibile.eu/>, relativo al progetto “Franciacorta sostenibile”: nella sezione Terra della Franciacorta sono riportati notizie e documenti solo fino al 2012.

Questi fattori hanno determinato un rallentamento nei lavori e circa un anno di stallo: l’illustrazione e l’implementazione del piano strategico al territorio erano previste già nel 2013 ma ad oggi il piano non è ancora stato illustrato e gli strumenti operativi sono in fase di elaborazione.

### **2.3.6 La redazione del piano strategico**

Nonostante la notizia non sia riportata sui due siti del piano “Terra della Franciacorta”, un piano strategico vero e proprio è stato redatto. Esso è formato da tre elaborati e costituisce lo sviluppo dello studio di fattibilità. Il 12 luglio 2012 viene sottoscritto un Protocollo d’Intesa tra i 18 Comuni e i partner per elaborare il piano strategico; nel luglio 2013 lo Studio Agoraa ha concluso e presentato il piano ai 18 Comuni di “Terra della Franciacorta”, includendo anche i Comuni di Palazzolo sull’Oglio e Castegnato. Il piano strategico è composto di una relazione illustrativa, un documento sintetico orientativo e una raccolta di dati e tabelle (Terra della Franciacorta, 2015, p. 5).

Il metodo che ha guidato la redazione del piano strategico si basa su quattro moduli: Identità, Ruolo, Funzioni, Visibilità. Per “identità” s’intende l’insieme delle risorse locali, del patrimonio ambientale e culturale di un territorio; il “ruolo”, e quindi la mission, che il modello di sviluppo deve svolgere riguarda la capacità di organizzare strategicamente le risorse locali per incrementare l’attrattività e la competitività del territorio. Il modulo “funzioni” guarda invece al valore aggiunto che si può creare favorendo gli investimenti in poli d’attrazione e servizi e orientando gli imprenditori verso nuove funzioni e reti di relazioni. Alla fine del processo, si colloca una strategia di “visibilità”, cioè un’attività di promozione e marketing che incrementi le relazioni

tra soggetti locali ed esterni e pubblicizzi il modello si sviluppo (Studio Agoraa, 2013, p. 11).

Il piano elabora un percorso che partendo da un'adeguata valorizzazione del patrimonio territoriale giunga a perseguire lo sviluppo grazie al contributo di aiuti internazionali e collaborazioni locali (Studio Agoraa, 2013, p. 13). L'obiettivo che ha spinto i vari attori a sottoscrivere il Protocollo d'intesa è stato quello di realizzare un modello di sviluppo sostenibile locale basato sulla vocazione turistica. Per investire nelle potenzialità turistiche di un territorio, la Banca Mondiale degli Investimenti definisce le seguenti condizioni che il territorio deve soddisfare: la zona dev'essere dotata di mezzi di trasporto e la distanza massima da un terminale internazionale deve essere di un'ora; deve presentare tutti i servizi necessari per un adeguato sviluppo turistico; deve inoltre avere un determinato numero di stanze necessarie per l'ospitalità e la formazione degli addetti. In questa prospettiva è fondamentale un impegno pubblico a livello statale, regionale e locale per garantire le infrastrutture primarie; vi è inoltre la necessità di un'azione privata che garantisca gli investimenti e la qualità degli interventi realizzati. Ultimo aspetto fondamentale è il continuo impegno richiesto nella gestione del progetto, in particolar modo nella formazione delle risorse umane. La politica da perseguire non si deve basare sulle attese dei turisti ma deve tenere in considerazione le esigenze dei residenti e basarsi su una programmazione concertata tra Regione, Provincia e Comuni (Studio Agoraa, 2013, p. 21,22).

Il piano parte dall'analisi territoriale e urbana che comprende l'analisi della reputazione, della fruibilità e accessibilità, e del patrimonio identitario. Un elemento fondamentale per definire i punti di forza e di debolezza di un territorio consiste nel guardare come questo viene visto dall'esterno; viene quindi analizzato il materiale di promozione e di comunicazione prodotto da enti e associazioni. In generale viene rilevato come solo recentemente Franciacorta sia diventato sinonimo di qualità mentre prima era prevalente l'immagine di zona industrializzata e inquinata. Il vino e il sistema delle cantine, il paesaggio e l'artigianato sono individuati come fattori di pregio. La comunicazione presenta però notevoli limiti in quanto è frammentata e

incapace di fornire un'immagine univoca della Franciacorta; conseguenza di ciò è che all'esterno non conoscono la localizzazione dell'area. Si ritiene necessario migliorare l'offerta turistica e arricchire gli attuali strumenti di comunicazione con immagini della zona, agendo in maniera coordinata e non frammentata. Guardando all'accessibilità e alla fruibilità si segnalano l'eccessiva presenza di mezzi di trasporto pesanti, la sovrapposizione di segnaletica stradale, commerciale e promozionale, l'insicurezza delle piste ciclabili e dei percorsi pedonali, e il cattivo stato delle sedi stradali. Per quanto riguarda il patrimonio identitario, che rappresenta il fulcro del modello di sviluppo, il piano delle strategie propone una suddivisione del territorio in quattro sistemi: sistema della pianura, sistema lacuale, sistema collinare e sistema pedemontano. Per ognuno di questi sistemi, l'elaborato segue il metodo indicato da PTR, PTRR e PTCP individuando criticità e potenzialità (Studio Agoraa, 2013, p. 47-58).

Seguendo lo schema "Identità, Ruolo, Funzioni, Visibilità", il piano individua le macrotematiche e le strategie di sviluppo, evidenziando le potenzialità di relazione in merito a vincoli territoriali e urbanistici, ai beni culturali e ambientali, ai servizi turistici e residenziali, e al settore produttivo. È, inoltre, necessaria una futura analisi degli investimenti attuali e futuri del patrimonio disponibile. Questa fase prevede anche una revisione critica degli obiettivi del piano, prendendo consapevolezza dei punti di forza e di quelli critici. In particolar modo, emerge come i punti di forza del sistema territoriale debbano essere collegati al tema dell'identità rurale della Franciacorta, alla quale è collegato il marchio del vino. Per quanto riguarda il sistema urbano, il fulcro dell'attenzione è rivolto alla valorizzazione dell'edilizia storica, a cui è collegata la predisposizione commerciale, turistica e residenziale dell'area. Anche i punti critici sono collegati a queste due tematiche. Nello specifico, si tratta di tutelare le valenze culturali ed economiche del paesaggio, perché minacciate dal consumo di suolo, dalla costruzione di centri commerciali, dalle discariche e dal traffico intenso; in merito al sistema urbano, le criticità sono legate allo stato del patrimonio perché l'edilizia storica è in stato di abbandono, le piste ciclopedonali

sono poche, i servizi sono delocalizzati e sono presenti materiali e tecniche di costruzione non in linea con la tradizione locale (Studio Agoraa, 2013, p. 75,76).

Dopo aver individuato le tematiche di interesse e i network di attori che potrebbero essere coinvolti per la realizzazione di mostre ed eventi finalizzati alla condivisione del percorso con la collettività, la prima fase del piano si conclude con la redazione di un documento di sintesi che riporta gli assi strategici (interventi) della politica di sviluppo locale (Studio Agoraa, 2013, p. 22-24).

Riguardo al modulo “Funzioni”, il piano delle strategie deve delineare un modello che garantisca compatibilità tra sviluppo e tutela ambientale (Studio Agoraa, 2013, p. 24) tramite una politica di gestione del territorio condivisa da tutti i Comuni che coinvolga anche gli altri attori presenti sul territorio e determinanti per lo sviluppo (Studio Agoraa, 2013, p. 77). Gli assi strategici riguardano quattro macrotematiche: la mission d’area vasta, il rapporto territorio – sistemi urbani, il Sistema Turistico Locale e il Sistema produttivo bresciano e quello della Franciacorta. Le linee strategiche possono essere inquadrare in diversi sistemi: se guardiamo al sistema ambientale e del paesaggio, gli assi strategici riguardano la valorizzazione delle risorse territoriali e la sostenibilità ambientale del modello di sviluppo; per il sistema della mobilità e dell’accessibilità gli assi strategici si rivolgono sia alle infrastrutture di area vasta sia a quelle urbane prestando attenzione ai nodi intermodali e alla sostenibilità ambientale; altro sistema in cui contestualizzare le scelte strategiche è quello degli insediamenti, nel dettaglio si guarda alle trasformazioni urbanistiche e alla realizzazione di poli d’eccellenza, alle opere di riqualificazione e per nuovi insediamenti, all’organizzazione dei servizi turistici e a un parco tematico per i centri storici. Interno a questa fase vi è anche il momento di verifica del modello di sviluppo, l’elaborazione di schede progettuali di medio-lungo periodo destinate a progetti d’area vasta o ai singoli Comuni e la redazione di un documento orientativo (Studio Agoraa, 2013, p. 24,25). La velocità dei cambiamenti che investono il mercato e il contesto sociale necessitano di una gestione dinamica, e personalizzata che si attui tramite una politica concertata e programmata. È solo attraverso un’opportuna attività di programmazione che è possibile definire una regia unitaria tra i vari

Comuni che abbia lo scopo di attrarre e orientare gli investimenti verso la tutela del patrimonio culturale e naturale, realizzare programmi di sviluppo sostenibile, aumentare la competitività economica dell'area anche nel mercato internazionale e realizzare iniziative concertate (Studio Agoraa, 2013, p. 82).

L'ultima fase riguarda la visibilità e l'attuazione del piano strategico tramite eventi pubblici nei quali sia dato risalto sia alle azioni da intraprendere sia al percorso svolto. Nella fase conclusiva si inseriranno le collaborazioni tra i vari livelli istituzionali e le proposte di partnership (Studio Agoraa, 2013, p. 25).

La definizione di queste fasi si muove secondo la prospettiva nell'ottica di quella che il piano definisce "economia della cultura".

Una volta presentato il piano strategico (2013) si è aperta la fase dell'implementazione, il momento cioè di individuare gli strumenti necessari per tradurlo in concreto. Da questo momento viene meno il ruolo della Fondazione Cogeme e i Comuni rimangono privi di un centro di coordinamento terzo (Terra della Franciacorta, 2015, p. 6). Come già accennato nell'introduzione teorica alla pianificazione strategica, è in questa fase che si verifica una delle maggiori criticità del percorso in quanto è necessario passare da una fase di costruzione delle visioni e degli scenari al momento dell'implementazione e quindi della traduzione in concreto di concetti prima astratti e definiti solo sulla carta.

### **2.3.7 Lo stato attuale: il PTR e la strada che stanno percorrendo i Comuni**

Nel 2013 si apre una fase di stallo dovuta ai cambi nelle amministrazioni locali in seguito alle elezioni e alla perdita di un soggetto come Fondazione Cogeme che ha garantito una stabile struttura di coordinamento. Nonostante non siano state portate avanti iniziative concrete, l'esperienza dei Comuni della Franciacorta ha suscitato interesse sia a livello nazionale sia regionale; già prima delle elezioni del 2013 vi erano stati contatti informali con gli uffici regionali della pianificazione territoriale ma la collaborazione si è intensificata con la nuova giunta regionale. Con il nuovo Consiglio Regionale emerge la volontà di inserire la Franciacorta nel nuovo Piano

Territoriale Regionale d'Area (PTRA). Prima, infatti, non vi era un riconoscimento della zona né nello strumento regionale né nel Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP).

Il Piano Territoriale Regionale d'Area (PTRA) è uno strumento di programmazione ideato per pianificare le azioni finalizzate allo sviluppo della zona. Si tratta di uno strumento a carattere urbanistico che costituisce una componente del piano strategico, mentre quest'ultimo è qualcosa in più perché vede uno sviluppo ventennale della Franciacorta e mira a creare una politica territoriale condivisa. Il piano strategico non è uno strumento normativo poiché è paragonabile a un libro dei sogni. Il Piano Territoriale Regionale d'Area (PTRA) è redatto dalla Regione su indicazione dei Comuni; Regione e Comuni hanno un ruolo solo nel PTRA e interagiscono tra di loro sulla base di un rapporto di collaborazione.

Si giunge così alla sottoscrizione di un primo Protocollo d'intesa con la Regione Lombardia, la Provincia di Brescia e i 20 Comuni (18 più Palazzolo e Castegnato) per "la predisposizione di un documento preliminare all'elaborazione di un Piano Territoriale Regionale d'Area finalizzato alla promozione della competitività regionale ed al riequilibrio del territorio della "Franciacorta", alla valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale, ed al governo delle opportunità economiche anche in relazione ad EXPO 2015" (Protocollo d'Intesa Franciacorta, 2013). Obiettivo del documento è quello di identificare gli elementi territoriali capaci di conferire alla Franciacorta la definizione di area di interesse regionale su cui poi elaborare una pianificazione territoriale d'area vasta tramite il PTRA, strumento attuativo di maggiore dettaglio rispetto alle indicazioni del Piano Territoriale Regionale. Il documento preliminare dovrà delineare un "modello di sviluppo armonico, competitivo, sostenibile e durevole" (Protocollo d'Intesa Franciacorta, 2013), definendo le politiche e gli interventi degli enti coinvolti nel rispetto degli strumenti di pianificazione vigenti ai vari livelli. Le tematiche che dovranno guidare la redazione del piano strategico sono quelle esposte sia nello studio di fattibilità sia nel piano strategico: valorizzazione delle identità e delle potenzialità locali in un contesto di

sistema di polarità d'area vasta (vengono infatti presi in considerazione anche sistemi esterni alla Franciacorta quali ad esempio Lago d'Iseo e Lago di Garda); miglioramento della qualità della vita dei residenti; incremento della competitività del territorio sia da un punto di vista economico sia per rafforzarne la vocazione turistica; innovazioni nelle proposte di sviluppo territoriale così da coniugare aumenti di attrattività e competitività con una razionalizzazione nell'organizzazione territoriale e limitazioni nel consumo di suolo; sviluppo delle energie rinnovabili; promozione delle produzioni agroalimentari di qualità valutandone le possibili sinergie con EXPO 2015; organizzazione di un sistema di mobilità e accessibilità adeguato e opportuno. Visto il ruolo fondamentale ricoperto dal dialogo tra livelli e tra settori, gli enti promotori si impegnano a attuare forme che permettano la consultazione e il coinvolgimento delle associazioni economiche, professionali e sociali (Protocollo d'Intesa Franciacorta, 2013).

È curioso notare come il PTRA sembra porsi come una cesura rispetto al percorso svolto fino ad ora, per lo meno dal punto di vista tecnico, perché pur riconoscendo l'importanza di "Terra della Franciacorta", il Protocollo d'Intesa sottoscritto per la redazione di un documento preliminare non fa alcun riferimento formale al piano strategico scritto dallo Studio Agoraa.

Dopo essere stato sottoscritto, il Protocollo d'intesa deve essere approvato dalle giunte comunali, provinciale e regionale. Ed è qui che iniziano i problemi perché risulta problematica l'inclusione di Castegnato e Palazzolo sull'Oglio (quiBrescia.it, 2014). A marzo 2014 viene quindi sottoscritto un secondo Protocollo d'Intesa, approvato dalla Giunta Regionale di Regione Lombardia nella seduta n.61 del 30 Aprile 2014, da cui vengono esclusi Castegnato e Palazzolo sull'Oglio (Terra della Franciacorta, 2015, p. 6). L'esclusione di questi Comuni dal Protocollo d'Intesa non significa tuttavia precludere la possibilità che siano implementate altre forme di collaborazione future.

Allo stato attuale si è quindi arrivati alla redazione di un documento preliminare di Piano, realizzato grazie a finanziamenti della Regione e della ex Provincia. Il lavoro

prosegue in collaborazione con la Regione e con i tecnici che erano già stati chiamati a collaborare inizialmente dalla Fondazione Cogeme. Sono state per ora avanzate anche collaborazioni con altri enti, rimaste però sulla carta, e che richiedono una strategia unitaria così da evitare che proposte diverse svolgano la stessa funzione.

Il modello che si sta costruendo in Franciacorta costituisce un esempio sia a livello regionale sia nazionale: è uno dei primi tentativi di definizione concertata e sovracomunale di politiche pubbliche che riguardano la pianificazione urbanistica, la promozione turistica, la valorizzazione dei prodotti agroalimentari, la mobilità sostenibile e l'incentivazione delle energie rinnovabili, con il fine di migliorare la qualità della vita dei residenti e di rendere la zona attrattiva per gli attori esterni. Anche in questo caso si nota come il vino rivesta un ruolo fondamentale perché fa sì che il progetto "Terra della Franciacorta" sia immediatamente associato a un prodotto e a un marchio. In questo modo, il progetto non riguarda un'area sconosciuta ma una zona che ha già una reputazione; gioca quindi in vantaggio rispetto ad altri gruppi di Comuni che non hanno una propria identità riconosciuta da soggetti esterni.

Guardando all'implementazione del piano strategico, ora sarebbe necessario realizzare i laboratori che permetterebbero al Piano di diventare pubblico, coinvolgendo i vari attori presenti sul territorio. All'interno dei laboratori si dovrebbe realizzare una mostra del piano strategico. Il problema in questa fase sono le risorse economiche perché la realizzazione dei laboratori richiede nuovi investimenti in modo tale che l'esperienza diventi un caso pilota di interesse nazionale; finanziamenti potrebbero arrivare proprio alla luce dell'interesse suscitato a livello nazionale, tuttavia si tratta di risorse che potrebbero arrivare solo successivamente ai laboratori.

Altro aspetto da prendere in considerazione per descrivere lo stato attuale del progetto è la forma con cui i Comuni si organizzano per prendere le decisioni riguardanti il progetto d'area vasta; si sente, infatti, la necessità che alla forma snella dell'Accordo di collaborazione sia ora sostituita un'organizzazione dotata di

personalità giuridica. Questo, se da un lato potrà permettere di risolvere i limiti strutturali che legano lo sviluppo del percorso alla volontà dei singoli, dall'altro espone il progetto al rischio che le influenze della politica possano minare i rapporti di collaborazione tra i Comuni. Attualmente, visto che la forma di cooperazione tra i Comuni è ancora quella dell'Accordo di collaborazione non esiste una rappresentanza delle istituzioni esterne: ad esempio il Consorzio non ha un proprio rappresentante interno all'Accordo, nonostante venga invitato a partecipare alle riunioni e il dialogo continui a essere positivo. Tale aspetto si pone in controtendenza rispetto ad altre esperienze di pianificazione strategica nelle quali è stato costruito un organismo ad hoc che riunisce tutti i soggetti coinvolti.

## **2.4 Osservazioni e considerazioni sullo sviluppo della vicenda**

Sulla base dell'analisi della documentazione disponibile e delle interviste realizzate, vengono di seguito proposti alcuni elementi di riflessione utili per fornire una prima interpretazione della vicenda di pianificazione strategica d'area vasta in Franciacorta e discuterne brevemente i possibili sviluppi.

Dalla descrizione della vicenda si nota che nonostante i cambiamenti degli attori esterni ai Comuni, l'Accordo di collaborazione "Terra della Franciacorta" ha sicuramente rappresentato un elemento di continuità nello scenario dei soggetti protagonisti. I motivi alla base di questa continuità possono essere riconducibili a due fattori: un primo aspetto è di carattere strutturale e un secondo riguarda l'origine del progetto. Dato che la collaborazione non aveva un carattere costrittivo e non richiedeva particolare impegno, i Comuni hanno continuato a partecipare al progetto. Inoltre, la volontà iniziale dei sindaci era di creare un primo nucleo che promuovesse una mentalità strategica e un'azione "di sistema" nella definizione delle politiche territoriali. Flessibilità nella partecipazione e sviluppo di una nuova mentalità potrebbero spiegare la permanenza nel tempo dell'accordo. Dalla ricostruzione della vicenda emerge che non basta un cambiamento nella mentalità per portare avanti un progetto di pianificazione d'area vasta: con l'abbandono di

Fondazione Cogeme, i Comuni non solo si sono ritrovati senza una struttura di coordinamento ma è venuta a mancare anche una fonte di risorse economiche. Nonostante l'Accordo di collaborazione sia stato una forma efficace di collaborazione tra i Comuni non si può negare che la presenza di una struttura di coordinamento fornita da Fondazione Cogeme sia stata fondamentale per l'inizio del progetto e per il suo primo sviluppo. Ora che questa manca, per assicurare la cooperazione tra i Comuni è necessario cambiare la struttura organizzativa del progetto. Qui, tuttavia, i Comuni si trovano di fronte a un possibile trade-off tra maggiore strutturazione e snellezza della forma organizzativa: ognuno dei due aspetti porta con sé vantaggi e svantaggi. Disporre di una struttura organizzativa più forte, significa godere del sostegno di uffici amministrativi che garantiscono la continuità del percorso a prescindere dalle volontà dei singoli ma porta con sé anche il rischio di una maggiore politicizzazione dell'organismo di gestione del progetto. D'altra parte, una forma snella permette la partecipazione di tutti Comuni ma è troppo influenzata dall'impegno dei singoli, i quali sia per motivi di interesse sia per motivi di tempo a disposizione (ricoprendo la carica di sindaco e senza una struttura amministrativa di supporto è difficile pensare prioritariamente al piano strategico) non possono garantire la continuità di un processo che necessita della collaborazione di tutti gli attori. Trovare un equilibrio è difficile. Bisogna tenere presente che la forma dell'Accordo di collaborazione ha mostrato una mancanza di operatività causata da deficit di regolazione e strutturazione. Questa difficoltà rientra nei punti critici individuati anche da Raffaella Florio. In particolar modo, si tratta della difficoltà di far dialogare le esigenze della governance (Florio, 2010, p. 2), quindi flessibilità, iniziativa personale, informalità e snellezza, con le strutture del government, che pur garantendo solidità portano con sé il rischio di diventare un ostacolo per la cooperazione. Prendendo a riferimento la definizione proposta da Raffaella Florio<sup>10</sup> emerge come nel caso di "Terra della Franciacorta" sembra essere venuta a mancare proprio una struttura di implementazione.

---

<sup>10</sup> "la pianificazione strategica si è rilevata un'attività di equilibrio instabile tra i processi politici e pratiche tecniche che ha bisogno di leadership e investimento politico, ma anche di strutture di implementazione e buone ipotesi progettuali" (Florio, 2010, p. 3)

Qualunque sia la soluzione organizzativa che i sindaci sceglieranno rimarrà tuttavia fondamentale una forte e continua azione di dialogo interpersonale tra di loro.

Guardando al rapporto tra sindaci e rispettivi consigli comunali e giunte si nota come non vi sia stata e non vi sia una mancanza di legittimazione del progetto o un'avversione verso la scelta di firmare l'Accordo di collaborazione. Non vi sono però sufficienti elementi per affermare che ciò sia dovuto alla diffusione di una nuova mentalità piuttosto che al fatto che il limitato impegno finanziario per le casse comunali abbia favorito l'approvazione dell'Accordo di collaborazione. Guardando ai dati pubblicati nel documento di sintesi al 27 giugno 2012, l'Accordo è stato approvato da 16 consigli comunali, nei quali, su un totale di 217 consiglieri presenti, 195 consiglieri hanno votato a favore, 20 si sono astenuti e 2 hanno votato no; in 7 Comuni si è raggiunta l'unanimità (Terra della Franciacorta, 2012). In riferimento invece all'approvazione da parte delle giunte si ha notizia di un solo caso in cui la giunta si è opposta a un documento già sottoscritto. È il caso del primo Protocollo d'Intesa firmato da Regione Lombardia, ex Provincia di Brescia e i 20 Comuni della Franciacorta a fine 2013 e non approvato dalla giunta provinciale a causa della presenza di Castegnato e Palazzolo sull'Oglio.

L'anno di stallo di cui abbiamo parlato è stato determinato da fattori strutturali quali l'elezione di nuovi sindaci e il cambio della presidenza di Fondazione Cogeme dovuto anch'esso ai meccanismi di elezione della Fondazione. Esso, tuttavia, può essere ricondotto anche a fattori che riguardano il riconoscimento di un'identità locale comune. Infatti, se la forma dell'Accordo di collaborazione e una sorta di cultura della concertazione hanno contribuito alla continuità del progetto, sono anche emersi problemi di riconoscimento di un'identità locale condivisa. Non solo Fondazione Cogeme ha deciso di non continuare il percorso, ma anche tra i sindaci sono nate incertezze. Dalle interviste realizzate è emerso come spesso manchi una chiara consapevolezza del fine del piano "Terra della Franciacorta" e di che cosa sia la Franciacorta. Investire sull'identità locale è, dunque, un obiettivo da perseguire prima sul fronte interno per rendere consapevoli gli attori locali, e solo in seconda istanza diventerà una spinta per attrarre risorse e persone dall'esterno. Al tema

dell'identità locale si collega nuovamente l'importanza del vino nella promozione della Franciacorta, visto che è il Consorzio uno degli enti che investe maggiormente per far conoscere la zona all'interno e all'esterno.

Nonostante i vari documenti pongano l'accento sul fatto che la Franciacorta non sia solo vino, è però evidente come il vino rivesta un'importanza assai maggiore di quella che formalmente gli è riconosciuta. In primo luogo, è proprio sulla base dei confini del Consorzio che si determina quali Comuni includere nell'Accordo di collaborazione e nel Piano Territoriale Regionale d'Area (PTRA) e la decisione di quali attori vengono coinvolti è uno degli elementi più importanti nell'elaborazione di un piano strategico. Tale dinamica riemerge con forza al momento dell'approvazione del Protocollo d'intesa per redigere il documento preliminare al PTRA quando i Comuni di Palazzolo sull'Oglio e Castegnato sono esclusi dal progetto. Il PTRA, infatti, si configura come uno strumento di identificazione di un'area vasta incentrato su servizi, turismo e qualità della vita, e quindi su un sistema di relazioni piuttosto che su confini amministrativi o territoriali. Seguendo questa logica, secondo l'opinione di Antonio Vivenzi, entrambi i Comuni avrebbero dovuto essere inclusi in quanto protagonisti del sistema Franciacorta di cui ne "rappresentano le porte orientali e occidentali" (quiBrescia.it, 2014).

Una seconda considerazione sull'importanza del Consorzio è la seguente. Il Consorzio, a differenza di Fondazione Cogeme, ha continuato a rappresentare uno stabile interlocutore per i Comuni. L'ambito in cui il brand viticolo Franciacorta ha rivestito l'importanza maggiore è stato quello della comunicazione verso l'esterno e dei rapporti istituzionali con altri enti. Questo è stato uno dei punti di forza che hanno differenziato l'area da altre esperienze di cooperazione tra Comuni di zone prive di identità. Se un soggetto come Fondazione Cogeme può essere sostituito, è difficile pensare a un piano strategico d'area vasta che escluda il Consorzio perché quest'ultimo, pur non avendo un ruolo formale, mette a disposizione risorse economiche e di legittimazione che i Comuni non possono fornire. Bisogna, inoltre, tener conto che tutti gli obiettivi di valorizzazione del territorio, di sviluppo

sostenibile e di aumento dell'attrattività dell'area sono funzionali alla viticoltura e alla promozione del vino Franciacorta. Il ruolo del Consorzio si iscrive perfettamente nella logica della governance secondo la quale non vi è una netta distinzione tra pubblico e privato in termini di potere esercitabile (Perulli, 2004, p. 43,44), perché si tratta di un soggetto privato che, nel momento in cui l'arena del dibattito pubblico viene aperta, può esercitare la propria influenza mettendo a disposizione risorse che servono agli enti locali.

La vicenda della pianificazione strategica in Franciacorta mostra come il ciclo elettorale, l'alternanza nel colore politico delle amministrazioni locali o del personale politico possano avere effetti negativi sugli sviluppi del piano e sulla capacità di perseguire gli obiettivi definiti inizialmente. Uno dei fattori che hanno ostacolato lo sviluppo del percorso di pianificazione sono state le elezioni amministrative. Il cambiamento degli schieramenti politici al governo ha prodotto effetti anche su enti esterni, come nel caso del cambio del presidente della Fondazione Cogeme. L'entrata di nuovi sindaci nell'Accordo di collaborazione ha prodotto incertezze, anche indipendentemente dal colore politico dei sindaci, incidendo notevolmente sugli sviluppi di un progetto di piano strategico che era nato grazie al forte impulso da parte di una leadership personalistica.

Guardando agli aspetti istituzionali del percorso realizzato fin qui, occorre assumere una prospettiva di lungo periodo. Dalla lettura dei documenti e dalle interviste, emerge infatti che gli attori promotori non volevano realizzare risultati concreti e immediati ma perseguivano piuttosto la messa a punto di meccanismi in grado di orientare e incanalare le politiche territoriali e di sviluppo da quel momento in avanti. È proprio per questo che il percorso deve essere valutato soprattutto per gli aspetti procedurali che ha introdotto, oltre che da un punto di vista sostanziale. In questa prospettiva, è senza dubbio da giudicare positivamente il dialogo instauratosi tra i Comuni. Essi sono stati capaci di organizzarsi in modo tale da garantire la continuità del progetto nonostante alcuni momenti di instabilità. Positivo è stato inoltre il fatto che i Comuni sono stati capaci di dialogare in modo costruttivo con

istituzioni esterne, in particolar modo con Fondazione Cogeme prima e con Regione Lombardia poi. Questi aspetti della vicenda confermano l'importanza per la pianificazione strategica delle cosiddette "procedure per l'accordo" (Perulli, 2004, p. 118); infatti esistono delle condizioni che possono favorire o ostacolare le relazioni tra diversi attori e la possibilità di giungere ad accordi che stanno alla base di una politica efficace. In questo quadro, sembra svilupparsi anche nel caso della Franciacorta la mentalità che sta alla base della promozione delle unioni di Comuni per lo svolgimento di determinate funzioni degli enti locali. Non ci si limita, quindi, solo al dialogo tra attori di diversa natura ma si sviluppa anche una concezione dell'azione politica a più ampia estensione territoriale e orientata alla condivisione nella titolarità di determinate scelte.

A proposito dei rapporti tra istituzioni è importante osservare come a un'azione spontanea e nata dal basso, perché proposta dai Comuni, si sia affiancata quella di altri enti quali Fondazione Cogeme e Consorzio che hanno fin da subito supportato il progetto, giacché era nel loro interesse che i Comuni assumessero la consapevolezza che costruire politiche unitarie sia vantaggioso. Il ruolo di queste istituzioni, seppur non rappresentato formalmente nell'Accordo di collaborazione, è stato quindi quello di supportare e coordinare l'azione dei Comuni.

Nel corso della costruzione del progetto e nei primi passi verso la sua implementazione, i ruoli dei soggetti partecipanti sono cambiati o si stanno modificando, come è accaduto nel caso di Fondazione Cogeme. Uno degli aspetti cruciali per gli sviluppi futuri dell'esperienza di pianificazione strategica di area vasta che si sta realizzando in Franciacorta riguarda, perciò, gli spazi di partecipazione che rimarranno o si creeranno per gli attori extra o sovracomunali con la redazione del PTR e con la realizzazione degli altri strumenti di intervento.



## Conclusioni

In conclusione, guardando al caso della Franciacorta, sono riconoscibili molti degli elementi che caratterizzano la pianificazione strategica anche se l'oggetto della pianificazione non è una città ma una vasta area non urbana. In primo luogo, ricordiamo la cultura istituzionale che guida i promotori del progetto che vogliono favorire l'affermazione di una mentalità strategica tra i soggetti che popolano il sistema locale. A questo si aggiunge il carattere volontario della cooperazione e la snellezza dell'Accordo di collaborazione che garantisce il coinvolgimento di tutti i Comuni. "Terra della Franciacorta" vuole promuovere lo sviluppo locale, tutelare il territorio e costruire un'identità locale, obiettivi che caratterizzano anche le altre esperienze di pianificazione strategica. A questi elementi si aggiunge anche la diversa natura istituzionale dei soggetti coinvolti che sono portatori di risorse materiali, tecniche e politiche.

La ricostruzione che abbiamo offerto della vicenda della Franciacorta permette di mettere in evidenza alcuni dei problemi che sorgono nel processo di pianificazione strategica. Il primo elemento di criticità che emerge è l'instabilità determinata dalle elezioni comunali. Ai cambiamenti portati dalle elezioni è imputabile anche il venire a mancare di una struttura di coordinamento come Fondazione Cogeme che ha fornito supporto ai Comuni. A queste prime criticità si aggiunge la difficoltà nel far dialogare procedure snelle, che favoriscono la partecipazione di tutti gli attori, con il bisogno di avere una struttura formale capace di supportare l'azione dei singoli sindaci e di garantire stabilità nel tempo. Altro aspetto critico è legato alle risorse economiche perché i bilanci comunali non offrono le stesse risorse che possono invece mettere in campo soggetti privati. Problematica è anche la creazione di un'identità locale perché non tutti gli attori hanno l'esatta percezione di cosa sia la Franciacorta.

Sotto il profilo dell'introduzione di nuove procedure e di nuovi strumenti di creazione di relazioni utili al perseguimento di obiettivi di sviluppo, gli esiti raggiunti fin qui dal progetto sono da valutare positivamente, perché l'Accordo di collaborazione ha saputo resistere ai cambiamenti seguiti alle elezioni comunali e si è rivelato

un'ottima forma per garantire la partecipazione di tutti i sindaci. Inoltre, possiamo giudicare positivo anche il rapporto instauratosi tra i Comuni e il Consorzio perché il dialogo e la cooperazione sono continuati nonostante quest'ultimo non faccia parte dell'Accordo di collaborazione.

Nonostante questi aspetti positivi, al momento in cui terminiamo queste pagine vanno pure segnalati alcuni problemi che vanno risolti per proseguire nel percorso di pianificazione strategica. In primo luogo, è necessario risolvere il dilemma snellezza-strutturazione della forma di cooperazione comunale per evitare che alle prossime elezioni il processo subisca nuovamente momenti di stallo. Inoltre, vi è il problema delle risorse economiche, di cui i Comuni non dispongono, necessarie per realizzare i laboratori e implementare il piano.

# Appendice

## Informazioni sulle interviste

Per approfondire il caso di pianificazione strategica d'area vasta "Terra della Franciacorta", sono state effettuate tre interviste a tre persone che hanno giocato un ruolo diverso nello sviluppo della vicenda così da poter approfondire più aspetti. Si è trattato di interviste semistrutturate perché la necessità è stata quella di instaurare con i soggetti un dialogo informale così da far emergere anche quegli aspetti che dalla lettura dei documenti disponibili non è stato possibile prevedere, tuttavia è stato opportuno avere una griglia di riferimento per inserire le informazioni e affrontare tutti i punti di interesse.

Nella prima intervista, realizzata il giorno 7 marzo 2015 presso il municipio di Ome (BS), è stato intervistato l'attuale sindaco Aurelio Filippi, che era sindaco anche quando è cominciato il progetto e ha quindi vissuto in prima persona gli sviluppi della vicenda fin dall'iniziativa da parte dei sindaci.

Il secondo soggetto intervistato è stato Francesco Esposto, responsabile dell'Area Territorio e Ambiente della Fondazione Cogeme; l'intervista si è svolta presso la sede di Fondazione Cogeme a Rovato (BS) in data 10 marzo 2015. Era presente anche Michele Scalvenzi, responsabile Area Sociale ed Educativa di Fondazione Cogeme.

L'ultima intervista è stata fatta all'avvocato Leonardo Vizza, consigliere comunale di Ome e attuale presidente di Terra della Franciacorta, presso il suo studio a Ome (BS) in data 11 marzo 2015.

## Griglia intervista

<b>Presentazione soggetto intervistato, ruolo ricoperto</b>
<b>Nascita: dal punto di vista dell'intervistato descrizione nascita del progetto di pianificazione strategica. Può descrivere, dal suo punto di vista, come è nata l'idea di un piano strategico d'area vasta per la Franciacorta e i primi passi compiuti per attuarlo?</b>
Fattori interni all'area Franciacorta e fattori esterni che hanno influenzato la situazione di partenza e quindi la decisione di avviare un processo di collaborazione sovracomunale.
Imprenditori sociali: Quali sono i soggetti (o istituzioni) che più hanno spinto per far partire questo progetto? Che ruolo hanno avuto nelle successive fasi di sviluppo?
Obiettivi formali: Quali obiettivi ci si è formalmente posti all'inizio?
Che tipo di relazioni si sono instaurate tra i vari soggetti (collaborazione, conflittualità, soggetto trascinante....)
Aspettative personali: Lei personalmente cosa si aspettava e continua ad aspettarsi da questo percorso per la redazione di un piano strategico?
<b>Sviluppo e stato attuale: Nel documento di sintesi pubblicato nella sezione Terra della Franciacorta del sito "Franciacorta Sostenibile", l'ultimo atto formale riportato è quello della firma dell'Accordo di Collaborazione tra i 18 Comuni e la successiva approvazione in 16 consigli comunali. Cercando ulteriori informazioni è però emerso che il percorso è continuato e si è giunti alla sottoscrizione di un Protocollo d'intesa tra Regione Lombardia, Provincia di Brescia e i 18 Comuni dell'accordo Terra di Franciacorta per la redazione di un PTR. Può descrivermi il percorso sviluppatosi tra questi due momenti e lo stato attuale del progetto? (data sottoscrizione Protocollo?)</b>
Ci sono stati ritardi rispetto alle previsioni? A cosa sono stati dovuti? Ritardo rispetto alle tempistiche previste; ci sono stati ritardi rispetto alle previsioni? A cosa sono stati dovuti?
Risultati rispetto alle aspettative formali
Risultati rispetto alle aspettative personali – Giudizio personale riguardo l'iniziativa
Ruolo altri attori (coinvolti attivamente o meno)
Punti di forza e punti di debolezza del processo
<b>Comunicazione e reazione cittadini; quali canali sono stati utilizzati? Quanta pubblicità ha ricevuto il processo?</b>

## Riferimenti bibliografici

- Dente, B., & Melloni, E. (2005). Piano Strategico come strumento di governance locale: il caso di Torino. *Amministrare*(35).
- Florio, R. (A cura di). (2010). 10 anni di pianificazione strategica in Italia : ragioni, esiti, criticità. *PIANIFICAZIONE STRATEGICA ISTRUZIONI PER L'USO*.
- Garavaglia, L. (A cura di). (2012). Rappresentare l'Italia. Gli scenari dello sviluppo urbano a 150 anni dall'Unità. *PIANIFICAZIONE STRATEGICA ISTRUZIONI PER L'USO*.
- Perulli, P. (2004). *Piani strategici: governare le città europee*. Milano: F. Angeli.
- Spalla, F. (2012). *Il governo locale in Italia. Istituzioni in trasformazione*. Milano: McGraw-Hill.

## Altre fonti

- Accordo di collaborazione per lo sviluppo della Franciacorta "Terra della Franciacorta". (2012, Giugno 18). Rovato, BS.
- Bresciaoggi. (2011, Ottobre 25). "*La Franciacorta capta energie per un futuro da protagonista*". Tratto il giorno Marzo 16, 2015 da Terra della Franciacorta - rassegna stampa:  
[http://www.franciacortasostenibile.eu/media/File/RASSEGNA\\_STAMPA/bsoggi%2025102011.pdf](http://www.franciacortasostenibile.eu/media/File/RASSEGNA_STAMPA/bsoggi%2025102011.pdf)
- Bresciaoggi. (2011, Novembre 13). "*La Franciacorta, gioiello da difendere*". Tratto il giorno Marzo 16, 2015 da Terra della Franciacorta - rassegna stampa:  
[http://www.franciacortasostenibile.eu/media/File/RASSEGNA\\_STAMPA/bresciaoggi%20ESITO%20l'incontro%2013112011.pdf](http://www.franciacortasostenibile.eu/media/File/RASSEGNA_STAMPA/bresciaoggi%20ESITO%20l'incontro%2013112011.pdf)
- Bresciavera*. (2011). Tratto il giorno Marzo 16, 2015 da  
<http://www.bresciavera.it/it/video/49/246/La-Franciacorta-fa-squadra:-19-comuni-per-il-Piano-Strategico.htm>
- Cogeme. (s.d.). *I comuni azionisti*. Tratto il giorno aprile 7, 2015 da  
<http://www.cogeme.net/index.php/il-gruppo-comuni-azionisti>

- Comune di Castegnato. (2012, Aprile). *Castegnato "Dal 1429 è terra di Franciacorta"*.  
Tratto il giorno Marzo 10, 2015 da  
[http://www.comune.castegnato.bs.it/upload/castegnato/gestionedocumentale/Castegnato%20TERRA%20DI%20FRANCIACORTA\\_784\\_3670.pdf](http://www.comune.castegnato.bs.it/upload/castegnato/gestionedocumentale/Castegnato%20TERRA%20DI%20FRANCIACORTA_784_3670.pdf)
- Comune di Provaglio d'Iseo. (s.d.). *La Franciacorta*. Tratto il giorno Marzo 10, 2015 da  
<http://www.comune.provagliodiseo.bs.it/node/152>
- Comuni Terra della Franciacorta. (2011, giugno 27). *Comunicato stampa*. Tratto il giorno Marzo 16, 2015 da  
<http://www.terradellafranciacorta.it/comunicato%20Terra%20della%20Franciacorta270612.pdf>
- Consorzio per la tutela del Franciacorta. (s.d.). *La storia del Consorzio*. Tratto il giorno aprile 2015, 7 da <http://www.franciacorta.net/it/consorzio/storia-consorzio/>
- Disciplinare di produzione - Franciacorta DOCG. (1995). *D.M. 1 settembre 1995 (rettificato dal D.M. 2 settembre 1996, errata corrige su G.U. n. 288 dell'11 dicembre 1995) G.U. n. 249 del 24 ottobre 1995*.
- Fondazione Cogeme Onlus. (s.d.). *I protagonisti*. Tratto il giorno Marzo 16, 2015 da  
<http://www.franciacortasostenibile.eu/bin/index.php?id=1885>
- Fondazione Cogeme Onlus. (s.d.). *Indicatori di contesto e socio-economici*. Tratto il giorno Marzo 16, 2015 da  
[http://www.franciacortasostenibile.eu/media/File/INDICATORI\\_2012/dati%202012/popolazione%20residente.pdf](http://www.franciacortasostenibile.eu/media/File/INDICATORI_2012/dati%202012/popolazione%20residente.pdf)
- Fondazione Cogeme Onlus. (s.d.). *Chi siamo*. Tratto il giorno aprile 7, 2015 da  
<http://fondazione.cogeme.net/index.php/chi-siamo>
- Fondazione Cogeme Onlus. (s.d.). *Il progetto*. Tratto il giorno Aprile 7, 2015 da  
<http://www.franciacortasostenibile.org/bin/index.php?id=1767>
- Fondazione Cogeme Onlus. (s.d.). *Terra della Franciacorta*. Tratto da  
<http://www.franciacortasostenibile.eu/bin/index.php?id=1882>
- La Franciacorta - Disciplinare*. (s.d.). Tratto il giorno Marzo 16, 2015 da  
<http://www.franciacorta.net/it/vino/disciplinare/>
- Legge per il governo del territorio. *LEGGE REGIONALE LOMBARDIA 11 marzo 2005 , N. 12*.

- Linea Com. (2015, aprile 7). *Chi siamo*. Tratto il giorno Aprile 7, 2015 da <http://www.lineacom.it/chi-siamo>
- Mappe d'Italia*. (s.d.). Tratto il giorno Aprile 2, 2015 da <http://www.free-italyguide.com/index.php?hm=mappe>
- Protocollo d'Intesa Franciacorta. (2013).
- quiBrescia.it. (2014, Febbraio 11). Franciacorta, La Giunta rimanda il Ptr. *quiBrescia.it*.
- Sistema Informativo Geostorico della Franciacorta (1807-09)*. (2014, Settembre 18). Tratto il giorno Marzo 16, 2015 da <http://www.arcgis.com/>: <http://www.arcgis.com/home/webmap/viewer.html?webmap=2df49ee513bf48dea18d2adbdd47638f>
- Studio Agoraa. (2011). *Studio di fattibilità per il modello sostenibile d'area vasta - Relazione illustrativa*.
- Studio Agoraa. (2013, Giugno). Piano strategico d'area vasta per il modello di sviluppo sostenibile - Relazione illustrativa.
- Terra della Franciacorta. (2012, Luglio 27). *TERRA DELLA FRANCIACORTA - Accordo tra i Comuni*. Tratto il giorno Marzo 16, 2015 da <http://www.terradellafranciacorta.it/SINTESI%20percorso%202007-2013.pdf>
- Terra della Franciacorta. (2015). Il modello di sviluppo sostenibile locale per la competitività internazionale d'area vasta. *Piano strategico Terra della Franciacorta*.
- Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. *DLgs n 267 18 agosto 2000*.

