

PLANUM PLENUM
STRENGTHENING DIALOGUE AMONG CITIZENS:
A CHALLENGE & AN OPPORTUNITY FOR TOWN PLANNERS IN THE ERA OF
INFORMATION SOCIETY

Wien, 16 february 2006

Arch. Vincenzo Todaro
Dottorato di ricerca in Pianificazione Urbana e Territoriale
Dipartimento Città e Territorio
Università degli studi di Palermo
vincenzotodaro@hotmail.it

Abstract

Shared visions and territorial governance

The contribution proposes a reading of the processes of the local community's participation with forms and innovating instruments of territorial governance, analysing some of these forms of participation more diffused and trying to individuate the potential role the shared visions and territorial scenery can have into these processes.

Research is getting trough comparison between some forms of participation (considering afferent models) where future territorial visions have a role of the first importance as agreement instrument and opportunity of social integration. Such of role even is connecting to that can have in instruments of territorial governance, guiding choice of urban transformation/preservation.

Paper

Visioni condivise e governo del territorio

Introduzione

All'interno degli strumenti di governo del territorio che utilizzano approcci di tipo *bottom up*, vanno sempre più occupando un ruolo di primaria importanza le differenti "forme" di partecipazione delle comunità locali ai processi decisionali che regolano le trasformazioni della città e del territorio.

I modelli di governo del territorio interessati da tale fenomeno sono diversi e afferiscono a differenti matrici socio-culturali e contesti territoriali di riferimento. Si tratta, in genere, di piani e di programmi di tipo incrementale (Giangrande, 2004), all'interno dei quali si combinano strategie flessibili a sistemi di azioni calibrate sul raggiungimento di obiettivi specifici.

Tra le molteplici componenti che, all'interno di tale contesto, entrano in gioco, risultano di particolare interesse alcune delle tecniche di facilitazione maggiormente utilizzate, assieme al potenziale ruolo delle visioni e degli scenari territoriali condivisi all'interno di tali processi e a supporto degli strumenti di governo del territorio.

1. Tecniche e processi di partecipazione

L'attenzione della maggior parte delle tecniche utilizzate nei processi di partecipazione si concentra, da una parte, sui metodi di gestione del processo e, dall'altra, sulla "efficacia" del prodotto finale. E' chiaro che la gestione del processo costituisce uno sforzo non indifferente per la moltitudine di soggetti ed attori che interagiscono al suo interno (Crosta, 1996), così come risulta altrettanto evidente che il prodotto del processo di interazione non costituisce il futuro reale da raggiungere (Donolo, 2003), ma risulta utile solamente ad orientare le scelte e le azioni di trasformazione del territorio in direzione di un "orizzonte" condiviso.

In tale contesto, è possibile individuare alcune procedure particolarmente attente alla gestione ed alla facilitazione del processo, ed altre che, in particolari condizioni di incertezza, si concentrano maggiormente sulla definizione della visione che orienta le scelte e le decisioni.

A ciascuna di queste fasi del processo meglio si adeguano determinate tecniche che si rifanno tendenzialmente ad alcuni modelli. In particolare, alle tecniche maggiormente attente al processo, corrisponde in genere un modello strutturato su un tipo di percorso tendenzialmente rettilineo; a quelle che, invece, si concentrano sulla definizione della visione che orienta la decisione, corrisponde, in genere, un modello strutturato su un tipo di percorso tendenzialmente circolare (Friend e Hickling, 2004; Giangrande, 2004).

Al modello rettilineo appartengono quelle tecniche in cui, fondamentalmente, sono previsti, all'interno del processo di partecipazione e fin dal principio, un punto di partenza ed uno di arrivo. Si tratta, in genere, di tecniche più rigide che prevedono fasi contraddistinte concettualmente e ben definite temporalmente e spazialmente. In questi casi, il rispetto della sequenza codificata delle fasi è condizione di coerenza dell'intero processo. Rientrano tra queste le tecniche di *community visioning*¹, di *future search*² o quelle di *scenario workshop*³ all'interno delle quali, a partire da una determinata condizione iniziale, vengono elaborate delle visioni possibili di futuro tra le quali verrà scelta ed implementata quella che trova il maggiore consenso da parte della comunità⁴.

Il modello ciclico, invece, è più vicino ai processi a *feedback* in cui le decisioni elaborate in un dato momento si arricchiscono e si rielaborano in maniera incrementale con il contributo di apporti esterni provenienti da altre aree decisionali che intervengono in momenti non prestabiliti. In questi casi la visione contribuisce a gestire l'incertezza, e la scelta assunta in un determinato momento può comunque essere messa in discussione. La capacità di gestire l'incertezza, rielaborando in continuazione le scelte, è condizione che contribuisce al rafforzamento del processo e della visione stessa. Tra queste tecniche rientrano quelle di *strategic choice*⁵.

2. Visioni e scenari

All'interno di questi processi entra in gioco una componente fondamentale che costituisce, al contempo, il prodotto della interazione tra gli attori e lo strumento che informerà gli strumenti di governo del territorio: la visione territoriale futura condivisa.

Visioni e scenari sono oramai da tempo utilizzati come strumento di comunicazione in quanto, per capacità di coinvolgimento, flessibilità di elaborazione e gestione, sono utili ad orientare e guidare i processi di trasformazione della città e del territorio. Tra i modi di usare una visione territoriale è possibile rintracciare una moltitudine di modelli e variabili differenti tra i quali, per approcci spesso antitetici, distaccano in genere le strategie promosse delle politiche territoriali eterodirette o top-down e quelle elaborate dal basso, spesso utilizzate per dotare di maggiore flessibilità spaziale e temporale gli strumenti «innovativi» di governo del territorio.

¹ Cfr. S. C. Ames, "Community Visioning. Pianificare il futuro delle comunità locali", in AA.VV., *Planificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, 1996, Alinea, Firenze.

² Weisbord M. e Janoff S. (1995), *Future Search - An Action Guide to Finding Common Ground in Organizations & Communities*, Berrett-Koehler, San Francisco.

³ Fondazione IDIS, e I. Andersen, R. Bilderbeek, U. Leone, F. Terragni (1996), "European Awareness Scenario - Workshop, Training Manual", European Commission, DG XIII/D2, Luxembourg.

⁴ Cfr. S. C. Ames, *op.cit.*.

⁵ Cfr. J. K. Friend e Hickling A., *Planning under Pressure: the Strategic Choice Approach*, Elsevier, 2004, Oxford.

A. Giangrande, "Un contributo critico alle proposte preliminari di regolamento e normativa", in Univ. Degli studi "La Sapienza" di Roma - Comune di Roma-Dipartimento VI, *Metodi e procedure di partecipazione alle trasformazioni e alle scelte urbanistiche*, 2004, Roma.

Rientrano tra queste ultime quelle visioni che utilizzano approcci che valorizzano i processi di partecipazione e autorganizzazione, in cui svolge un ruolo prioritario la condivisione degli scenari preferibili rispetto alla moltitudine di scenari futuri possibili. Esse non hanno valore normativo, ma assumono significato, da un lato, come strumento per immaginare, trasmettere e condividere il "senso della città" (Piroddi, 2000) e, dall'altro, come esito di un processo di negoziazione tra attori sociali in contesti decisionali incerti (Forester, 1989).

In tali contesti il processo di partecipazione si caratterizza come un *re-framing*, e la visione prodotta costituisce un *re-frame* che ricomponi i frammenti di realtà o di visioni parziali e soggettive, traducendole in immagini tendenzialmente unitarie e condivise. All'interno di questo processo cognitivo, la condivisione della visione può contribuire a:

- ? risolvere l'eventuale conflitto traducendolo in negoziato (Donolo, 2003), e in alcuni casi in patto "sociale";
- ? rafforzare il senso di appartenenza alla comunità⁶ e l'identità di questa.

Al contempo e viceversa, la risoluzione del conflitto e la coesione della comunità contribuiscono a rafforzare la visione.

Perché, infine, una visione sia effettivamente in grado di far presa sugli attori e di risolvere l'eventuale conflitto, deve proporre: un futuro realistico, che si crede cioè che possa essere raggiunto; un futuro desiderato, tanto da spingere all'azione; e un futuro condiviso, in quanto non imposto dall'alto, ma autonomamente elaborato e scelto.

3. Governo del territorio

Ma oltre ai processi, alle tecniche di elaborazione ed al valore in sé delle visioni come strumento di comunicazione e di condivisione sociale (Gibelli, 2003), risulta utile cercare di comprendere quale possa essere il ruolo dello scenario condiviso all'interno degli strumenti di governo del territorio al fine di orientare concretamente le scelte politiche.

Se le esperienze internazionali di riferimento a riguardo sono diverse e probabilmente non riconducibili a matrici unitarie, il contesto italiano nel quale sono declinate, risulta quello segnato dalla crisi dei tradizionali modelli e processi di pianificazione, dagli effetti della riforma degli Enti locali, dalle esperienze della stagione dei programmi complessi e, non per ultimi, dai processi di Agenda 21 locale e di pianificazione strategica che, soprattutto a partire dai primi anni novanta, affidano al livello locale un ruolo "strategico" nella definizione di innovativi modelli di sviluppo basati su forme di autorganizzazione dal basso.

Tra gli strumenti di governo del territorio all'interno dei quali, secondo modalità e livelli differenti di declinazione, vengono implementati processi decisionali partecipati ed estesi alle comunità insediate, è possibile individuare i seguenti riferimenti:

- ? **Pianificazione urbanistica.** La strutturazione dei processi di partecipazione nella pianificazione, soprattutto, urbanistica sebbene gli sforzi compiuti, costituisce l'obiettivo principale da raggiungere. Sia in ambito normativo (recenti leggi regionali sul governo del territorio) che all'interno dei piani di ultima generazione, si vanno sempre più registrando esperienze significative in tal senso che, tuttavia, necessitano di più significativi livelli di "strutturazione". In questo contesto, l'articolazione del piano in parte strutturale e parte operativa, offre un possibile quadro di riferimento all'interno del quale l'utilizzo dei processi di partecipazione e, soprattutto, delle visioni territoriali condivise può costituire uno strumento utile a mettere in relazione e calibrare le previsioni di breve e medio periodo del piano operativo con le "invarianti strutturali" e le previsioni di lungo periodo del piano strutturale: la visione può diventare lo scenario spazio-temporale socialmente condiviso che relaziona piano strutturale e piano operativo.
- ? **Pianificazione strategica.** In questo contesto la visione rappresenta lo scenario strategico futuro verso il quale orientare le azioni di piano ed gli "obiettivi strategici" da raggiungere. In particolare, il binomio *vision-mission* risulta utile proprio al governo

⁶ Condividere la visione significa riconoscersi nella comunità che l'ha prodotta ed equivale a sentirsi parte di un disegno globale (Donolo, 2003). In tal senso risulta molto forte la componente culturale nordamericana della *community* (Piroddi, 2000).

delle relazioni tra obiettivi ed azioni strategiche in un contesto di forte competitività (Healey, 1997).

- ? **Programmi complessi.** In questo contesto la visione costituisce l'idea-forza (in alcuni casi semplicemente uno *slogan*) che orienta il progetto di trasformazione/conservazione del contesto territoriale di riferimento e sulla quale si gioca, anche intermini di possibile finanziamento del programma e di coinvolgimento del settore privato, la capacità di successo dello stesso (Ombuen, Ricci e Segnalini, 2000).

4. Conclusioni

Nel contesto riformista che attualmente interessa il governo del territorio, ci si trova spesso di fronte al paradosso che vede, da una parte, la promozione di esperienze di coinvolgimento delle comunità nei processi decisionali che si prestano, spesso, ad usi strumentali e, dall'altra, la diffusione di procedure amministrative abbreviate, quali conferenze di servizi e accordi di programma, che non prevedono affatto tali processi.

Per quel che nello specifico concerne le visioni territoriali, bisogna sottolineare la differenza esistente tra queste e il piano urbanistico, e tentare di approfondire il ruolo che possono svolgere all'interno di questo strumento. Se intese, inoltre, come esito di un processo cognitivo collettivo, frutto della partecipazione democratica dei cittadini ai processi decisionali, le visioni territoriali richiedono, per potenziare la propria efficacia, di un ulteriore livello di responsabilizzazione da parte di coloro che si occupano del progetto della città e del territorio (Secchi, 2003).

Visioni, processi di partecipazione e governo del territorio, se adeguatamente relazionati, possono contribuire a costituire un percorso politico, culturale e sociale, tendenzialmente "organico", nel processo di rinnovamento in atto degli strumenti tecnici.

Riferimenti bibliografici

- Ames S. C. (1996), *Community Visioning. Pianificare il futuro delle comunità locali*, in AA.VV., *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze.
- Borri D. (2000), "Problemi e tendenze della pianificazione partecipativa comunicativa", *Urbanistica Informazioni*, 170.
- Castells M. (1997), *The Power of Identity*, Blackwell Publishers, Massachusetts-Oxford.
- Crosta P.L. (1996), "Istituzionalizzare l'interazione professionale in pratiche professionali", *Urbanistica* n. 106.
- Donolo C. (2003), "Partecipazione e produzione di una visione condivisa", in Pugliese T., Spaziantè A. (a cura di), *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, FrancoAngeli, Milano.
- Faludi A. (1987), *A Decision-Centred View of Environmental Planning*, Pergamon Press, Oxford.
- Forester J. (1989), *Planning in the Face of Power*, University of California Press, Berkeley; trad. it.: *Pianificazione e Potere*, Dedalo, Bari, 1998.
- Friedmann J. (1987), *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action*, Princeton University Press, Princeton; trad. it.: *Pianificazione e dominio pubblico*, Dedalo, Bari, 1993.
- Friend J. K., Hickling A. (2004), *Planning under Pressure: the Strategic Choice Approach*, Elsevier, Oxford.
- Friend J.K., Jessops W.N. (1969), *Local Government and Strategic Choice*, Pergamon Press, Oxford.
- Fondazione IDIS, e Andersen I., Bilderbeek R., Leone U., Terragni F. (1996), "European Awareness Scenario – Workshops: Self Training Manual", European Commission, DG XIII/D2, Luxembourg.
- Giangrande A. (2004), "Un contributo critico alle proposte preliminari di regolamento e normativa", in Univ. Degli studi "La Sapienza" di Roma - Comune di Roma-Dipartimento VI, *Metodi e procedure di partecipazione alle trasformazioni e alle scelte urbanistiche*, Roma.
- Gibelli M. C. (2003), "Flessibilità e regole nella pianificazione strategica: buone pratiche alla prova in ambito internazionale", in Pugliese T., Spaziantè A. (a cura di), *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, FrancoAngeli, Milano.
- Healey P. (1997), *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, MacMillan Press, London.
- Khakee A. (1999), "Scenari partecipativi per lo sviluppo sostenibile: temi metodologici", *Urbanistica* n. 112.
- Lindblom C.E. e Cohen D. (1979), *Usable Knowledge*, Yale University Press, NewHaven.
- Magnaghi A. (2001), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Marradi A. (1987), *Concetti e metodo per la ricerca sociale*, Giuntina, Firenze.
- Moor C.M., Longo G., Palmer P. (1999), "Visioning", in Susskind L. et al.(eds), *Consensus Building Handbook. A comprehensive guide to reaching agreement*, Sage Publications, Thousand Oaks.
- Ombuen S., Ricci M., Segnalini O. (2000), *I programmi complessi. Innovazione e piano nell'Europa delle regioni*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Piroddi E. (2000), "Prefazione", in F. Fratini, *Idee di città, Riflettendo sul futuro*, Franco Angeli, Milano.
- Secchi B., (2003), "Progetti, visions, scenari", *Planum*, www.planum.net/topics/main/m-secchi-02-10.htm.
- Weisbord M. e Janoff S. (1995), *Future Search - An Action Guide to Finding Common Ground in Organizations & Communities*, Berrett-Koehler, San Francisco.