

Ricerca MURST ex 40% - 1999/2000  
PER UNO SVILUPPO LOCALE AUTOSOSTENIBILE:  
TEORIE METODI ED ESPERIENZE

**UNITÀ DI RICERCA DELL'UNIVERSITÀ DI ROMA TRE,**  
ALESSANDRO GIANGRANDE, ELENA MORTOLA, ANGELICA FORTUZZI, FAUSTA MECARELLI

**REALIZZAZIONE DI UN ATLANTE IPERTESTUALE SU RETE COME STRUMENTO  
DI PIANIFICAZIONE STRATEGICA SOSTENIBILE**

## 1. Premessa

Anche i progettisti che riconoscono l'importanza della partecipazione in aree urbane limitate o in progetti settoriali (ad esempio, negli interventi di edilizia abitativa) nutrono generalmente molti dubbi in merito alla possibilità di mettere in atto un processo partecipativo efficace nel campo della pianificazione strategica, dove le scelte riguardano interessi ed aspetti che trascendono la scala locale.

Alla base di questi dubbi c'è quasi sempre una concezione sbagliata di pianificazione strategica. Per capire di quale concezione si tratti, sarà utile analizzare criticamente alcuni risultati del recente dibattito sulla riforma urbanistica che si è svolto nell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU).

Nella proposta INU vengono identificati due possibili livelli della pianificazione comunale: il *piano strutturale* e il *piano-programma* (o *piano comunale operativo*). Al piano strutturale spetterebbe il compito di stabilire i vincoli incontrovertibili e non negoziabili che dipendono dalla natura dei luoghi, dalle permanenze geografico-ambientali ecc., mentre al piano comunale operativo sarebbe affidata la gestione della componente programmatica, operativa e regolativa (Stanghellini 1995).

Nel piano comunale operativo la dimensione strategica dovrebbe essere gestita in una fase precedente alla conclusione del percorso tecnico di formazione del piano stesso e alla sua adozione: si tratterebbe in pratica di redigere uno *schema di piano* o *progetto preliminare* che prefiguri l'assetto futuro della città e che consenta contestualmente di mettere in atto una cooperazione tra enti e piani di livello diverso attraverso verifiche di coerenza e di compatibilità (Barbieri 1995). L'attuazione di questo assetto viene poi demandata agli aspetti operativi e regolativi del piano comunale.

**Ma l'oggetto della pianificazione strategica non è la prefigurazione dell'assetto futuro della città, bensì l'insieme delle decisioni operative che contribuiscono a trasformarla. Tale assetto va considerato come il prodotto finale di un processo che il piano può soltanto contribuire a determinare, ma non è l'oggetto del piano** (Faludi 1986 e 1989).

In questa prospettiva sembrano destinate a fallire tutte quelle forme di piano (*piano "disegnato"*, *piano-progetto* ecc.) che intendono

predeterminare con grande anticipo la forma e l'assetto funzionale della città attraverso un disegno e/o una rigida zonizzazione (\*), mentre assumono sempre più importanza gli approcci al *planning* che aiutano gli *attori* — istituzionali e non — a prendere le decisioni operative più efficaci ai fini della salvaguardia, del recupero e della trasformazione della città.

Uno di questi approcci è *Strategic Choice* (SC), un processo interattivo nel quale gli *attori* — tecnici e politici — partecipano a una serie di *sessioni di lavoro* per decidere in condizioni di incertezza, di urgenza, di carenza di risorse e di conflitti di interessi (Friend and Jessop 1969, Friend and Hickling 1997).

SC non perviene alla redazione di un piano inteso come rigido sistema di norme e prescrizioni, ma identifica le *opzioni* (programmi, progetti, ecc.) da realizzare nelle successive fasi di un processo di tipo incrementale e continuo. Le opzioni vengono scelte solo dopo averne verificata la mutua compatibilità e valutata la sostenibilità (ambientale, urbana, socio-culturale, economico-finanziaria, ecc.). Il prodotto principale di SC è un documento denominato *pacchetto di impegni* (o *progress*) in cui sono elencate le opzioni che gli attori s'impegnano ad attuare subito, le indagini che bisogna intraprendere per ridurre le *aree di incertezza* emerse, le decisioni che occorre differire nel tempo e le azioni contingenti da attuare in sostituzione di quelle stabilite, qualora dovessero sorgere difficoltà non previste.

Secondo la cultura urbanistica dominante la pianificazione strategica dovrebbe ottemperare a principi di gerarchizzazione scalare e di consequenzialità temporale: *prima* si elaborano i piani alla scala nazionale,

---

\* Queste forme di piano dissimulano spesso il desiderio del *planner* di esercitare un controllo globale sulla la forma e sull'assetto funzionale della città attraverso una procedura rigida e sostanzialmente regolamentativa. Esse non vanno confuse con le *visioni* e i *concetti spaziali* socialmente condivisi che sono presenti in certi contesti. Queste visioni e questi concetti assumono spesso la forma di *metafore* (espressioni verbali, immagini pittoriche, disegni, ecc.) che influenzano sia le attività di pianificazione sia i comportamenti degli abitanti (Faludi and van der Valk 1994) e svolgono un ruolo importante nella costruzione del quadro di riferimento strategico al quale vanno rapportate tutte le decisioni operative del processo di piano.

regionale e provinciale, *dopo* si procede a pianificare a scala comunale; *prima* si costruisce una schema di piano comunale al quale è demandato l'aspetto strategico e cooperativo/negoziabile, *dopo* si passa a definire nel suo ambito tutti gli aspetti operativi e regolativi. Anche l'auspicato superamento della *logica di conformità* a favore del *principio di sussidiarietà* ("ogni livello consulta tutti gli altri ed è a sua volta oggetto di osservazioni e pareri da parte di essi, ma è lui solo responsabile di tutti gli oggetti e gli aspetti dei problemi del territorio dominabili a quel livello", cfr. Barbieri, *op. cit.*, p.13) non comporta necessariamente il superamento dei suddetti principi.

**Ma un processo di pianificazione strategica è un processo incrementale che è incompatibile con ogni forma di aprioristica gerarchizzazione scalare e consequenzialità temporale** (Friend and Hickling, *op. cit.*, p 85).

La dimensione strategica del piano non è legata a una questione di *scala*, bensì di *scelta*. Ad esempio, una scelta progettuale che riguarda una parte anche molto piccola di territorio può assumere valore strategico se interferisce o s'intreccia con molte altre scelte importanti che riguardano l'area vasta. Pertanto non ha senso considerare automaticamente strategiche le scelte operate alle scale più alte, e operative tutte quelle che si riferiscono alla piccola scala. La tradizionale articolazione scalare della pianificazione, che procede dai livelli superiori a quelli inferiori, deve pertanto considerarsi come uno dei mezzi (e non sempre il più idoneo) per semplificare e rendere governabile il processo di piano, ma non serve a distinguere tra scelte strategiche e operative.

La governabilità del processo di piano può conseguirsi in altro modo.

SC, ad esempio, non opera a priori un'articolazione scalare né tanto meno settoriale dei problemi ma identifica dei *fuochi*, ovvero dei gruppi di *aree di decisione* fortemente interconnesse — perché sono sinergiche, perché molte opzioni che le riguardano sono potenzialmente incompatibili, ecc. — che possono essere provvisoriamente isolate dalle altre aree di decisione ai fini dello studio, dell'elaborazione e della scelta delle opzioni. Ma le aree che appartengono allo stesso fuoco possono essere disomogenee in relazione sia alla scala (possono cioè riguardare diverse scale territoriali), sia al settore d'intervento (Si

noti che anche le singole aree di decisione possono essere intersettoriali: ad esempio, possono riguardare aspetti relazionali).

Anche il coordinamento dei programmi e dei progetti da attuare alle diverse scale non è affidato all'attivazione di un'improbabile procedura di consultazione tra i diversi livelli di pianificazione (vedi proposta INU), ma è la naturale conseguenza dell'applicazione dei principi e delle modalità di lavoro di SC.

## 2. *Strategic Choice come approccio alla pianificazione strategica sostenibile*

SC aiuta a superare quelle difficoltà procedurali e operative che sono tra le cause principali del fallimento di molti programmi e progetti che, pur essendo innovativi sotto il profilo sostantivo, sono tributari di paradigmi ormai obsoleti. Si tratta degli stessi paradigmi che hanno indotto coloro che hanno preso parte al recente dibattito sulla riforma urbanistica a concepire in modo sbagliato la pianificazione strategica e a formulare alcune proposte di riforma che difficilmente potranno essere attuate.

D'altra parte SC non è di per sé sufficiente a promuovere progetti di sviluppo locale autosostenibile, a "produrre" territorio. Ad esempio, un'applicazione di SC potrebbe portare a determinazioni non accettabili sotto il profilo della sostenibilità sociale qualora fossero escluse dal processo le componenti sociali più deboli e sotto-rappresentate nei consessi istituzionali.

Il rischio che l'approccio possa assumere una connotazione tecnocratica è alto, poiché è opinione diffusa che le scelte strategiche (con tutti gli equivoci che l'uso di questo termine implica) debbano essere gestite da un numero ristretto di attori: un approccio partecipativo "allargato" rischierebbe infatti di essere inefficiente poiché ritarderebbe la presa di decisione e l'attuazione delle scelte.

A questa opinione se ne può tuttavia contrapporre un'altra: la pretesa di affidare la pianificazione strategica a poche persone o a una struttura centrale appare chiaramente inattuabile o quantomeno inefficace, poiché non è possibile trovare un soggetto che sia in grado di assumere un punto di vista "esterno e onnisciente", che sia capace di legare direttamente "un sapere puro e neutrale e una decisione in grado di rappresentare gli interessi della collettività" (Governa 1997, p. 75). La convinzione che le decisioni prese a livello centrale secondo una logica *top-down* siano più efficienti con-

trasta inoltre con quanto avviene nelle situazioni reali, dove le scelte effettuate senza la partecipazione delle comunità locali finiscono quasi sempre per essere contestate e dare origine a contenziosi che tendono a durare un tempo infinito.

Resta tuttavia il problema della rappresentanza, poiché non si può pensare di mettere in atto un processo di pianificazione strategica *dal basso* al quale possano partecipare in prima persona tutti gli abitanti di un quartiere, di una città o di un'intera area territoriale.

Un'applicazione di SC, nella sua versione classica, prevede che il numero di attori che partecipano alle sessioni di lavoro di SC di norma sia compreso tra 6 e 12 (*gruppo di lavoro*). Il passaggio da un numero molto grande a solo una decina di attori richiede allora una procedura che riduca drasticamente il numero dei partecipanti senza che venga meno il controllo collettivo di ciò che viene deciso.

Per cercare di risolvere questo difficile problema l'unità di ricerca ha cercato di prefigurare una nuova procedura, una variante di SC diretta a favorire la comunicazione allargata, il dialogo e l'interpretazione positiva dei bisogni individuali e collettivi. Questa procedura, che dovrà essere verificata e affinata sul campo, è stata pensata specificamente per un'applicazione da sperimentare a Roma, nell'ambito di un Laboratorio Municipale di Quartiere (LMQ) (cfr. Giangrande 1998).

I passi della procedura sono i seguenti.

- Con l'ausilio di un metodo di *action planning* e sotto la guida di *facilitatori esperti*, gli abitanti costruiscono collettivamente lo *scenario futuro* del loro quartiere, dopo averne identificato i problemi e le potenzialità. Il LMQ invita a partecipare alla costruzione dello scenario sia gli enti e i gruppi istituzionalmente riconosciuti (associazioni di categoria, imprenditori, sindacati, comitati di quartiere, associazioni ambientaliste, ecc.), sia le associazioni e le comunità che sono interpreti di interessi debolmente riconosciuti (centri sociali, gruppi etnici minoritari, ecc.). Lo scenario può contenere "visioni" alternative (anche antagoniste), che rispecchiano interessi e sistemi di valori differenti.
- Nel corso di una riunione indetta dal LMQ vengono indicati gli attori che dovranno far parte del gruppo di lavoro SC. La scelta di questi attori è il risultato di una discussione

ed eventualmente di una votazione, alla quale si farà ricorso solo nel caso in cui nella discussione dovessero emergere posizioni divergenti e candidature contrapposte. I membri del gruppo di lavoro dovranno dimostrare di conoscere l'approccio SC, di essere perfettamente informati sullo scenario futuro costruito dagli abitanti e di avere un'ottima conoscenza dei luoghi.

- Il LMQ invita il Comune e la Circoscrizione a riconoscere ufficialmente il gruppo SC proposto dal LMQ e a farsi carico dei risultati del suo lavoro. Il Comune ha il diritto di stabilire un limite superiore di spesa per la realizzazione dei progetti e può decidere di integrare nel gruppo di lavoro uno o due membri "esterni" con il ruolo di garanti dei valori e degli interessi dei quartieri limitrofi e/o dell'intera città.
- Il gruppo di lavoro si riunisce periodicamente — una o due volte alla settimana — e procede ad operare secondo i principi e le modalità di lavoro di SC, tenendo esplicitamente conto delle indicazioni contenute nello scenario. Gli abitanti possono inviare al gruppo di lavoro, via *e-mail*, suggerimenti e commenti sui risultati parziali raggiunti. Questi risultati vengono memorizzati e costantemente aggiornati in un apposito *sito web* al quale tutti gli abitanti possono accedere in ogni momento (ma non modificarne i contenuti!). I suggerimenti e i commenti possono essere recapitati al gruppo di lavoro anche in altra forma (ad esempio, cartacea). Il gruppo esamina i suggerimenti e i commenti per valutarli, selezionarli ed utilizzarli nelle sessioni di lavoro successive.
- La costruzione del *progress* conclude provvisoriamente il lavoro del gruppo. I contenuti di questo documento vengono verificati nel corso di un'assemblea, alla quale possono partecipare tutti gli abitanti interessati. Questa assemblea può approvare o non approvare il *progress* elaborato dal gruppo di lavoro; nel secondo caso il gruppo di lavoro è tenuto a procedere alla sua revisione, tenendo conto dei punti di divergenza tra il *progress* stesso e le osservazioni degli abitanti. I membri del gruppo di lavoro possono anche sottoporre all'approvazione degli abitanti alcune modifiche di scenario che si rendessero necessarie a seguito delle trasformazioni del

contesto fisico e/o decisionale dovute ad eventi imprevisi e non modificabili.

- I progetti elaborati dal gruppo di lavoro e le opzioni esplorative atte a ridurre le aree di incertezza che il *progress* identifica come azioni da attuare nell'immediato sono trasmessi agli organi competenti (Comune, Circoscrizione) che dovranno approvarli e curarne la realizzazione sotto il vigilante controllo del gruppo di lavoro e dei membri del LMQ.
- Il gruppo di lavoro di SC procede quindi ad elaborare un nuovo *progress*, tenendo conto dell'evoluzione del contesto urbano a seguito dei programmi e dei progetti già realizzati o in corso di realizzazione. Il LMQ può decidere di affidare allo stesso gruppo di lavoro la prosecuzione dei lavori o di scegliere un nuovo gruppo. Il LMQ, se lo ritiene necessario, può anche procedere ad aggiornare lo scenario futuro.

La procedura non è rigida: essa può essere modificata anche in corso d'opera per tenere conto della specificità del contesto al quale si applica.

Considerando le difficoltà (soprattutto politiche) che ne rendono difficile la sperimentazione, sarà inizialmente opportuno affrontare un problema progettuale di portata limitata che apra la strada a una sperimentazione più vasta.

La procedura dovrebbe essere applicata tutte le volte che se ne presenti l'occasione in modo da favorire una sia pur lenta ma costante erosione del potere centralistico e autoreferenziale che caratterizza quasi senza eccezione le attuali amministrazioni locali.

**Ogni sperimentazione della procedura dovrà essere avviata soltanto dopo avere "strappato" all'amministrazione comunale l'impegno preventivo a realizzare i progetti ed avviare gli studi finalizzati a ridurre le incertezze che saranno stati individuati dal gruppo di lavoro.**

### 3. Un "atlante" dei fenomeni territoriali in rete a supporto alla pianificazione strategica

Il Laboratorio CAAD dell'Università Roma Tre ha già predisposto gli strumenti per sperimentare la procedura nel LMQ Marconi-Ostiense di Roma.

A questo fine ha memorizzato nel sito <http://rmac.arch.uniroma3.it> una sorta di "atlante" dinamico (cioè costantemente aggiornato) che illustra in forma ipertestuale le informazioni di contesto e le ipotesi progettuali che sono state avanzate nel quartiere dagli attori interessati: il dipartimento *Politiche del Territorio* del Comune di Roma, la Circoscrizione, le società immobiliari, le associazioni culturali, i comitati di quartiere, i centri sociali, ecc. Queste ipotesi hanno differenti livelli di approfondimento: dalla semplice proposta preliminare formulata da un singolo abitante o da un comitato di quartiere, al progetto definitivo elaborato dagli uffici tecnici del comune o da un imprenditore privato.

Le informazioni contenute nell'"atlante" sono multisetoriali, poiché non riguardano solo gli aspetti fisici, ma anche quelli sociali, economici e culturali del territorio, nonché le loro mutue relazioni; esse sono state strutturate e organizzate come aree di decisione, opzioni, ecc. in modo da essere direttamente utilizzabili da un gruppo di lavoro SC.

Tutte le informazioni sono facilmente comprensibili anche agli attori non tecnici, che sono messi in condizione di comprenderne le conseguenze e anche di formulare ipotesi alternative. Coloro che lo desiderano e che hanno la possibilità di accedere all'uso di un computer collegato a *internet* (gli abitanti di Marconi che non possiedono un computer possono utilizzare quello del Laboratorio Municipale) possono accedere al sito e inviare via rete commenti scritti, immagini fotografiche, mappe, elaborati progettuali, ecc. che il gestore del sito (oggi l'università, in prospettiva il gruppo di lavoro SC) utilizzerà in seguito per aggiornare l'"atlante".

Le scelte più innovative e "progressiste" dovrebbero provenire soprattutto dagli abitanti che hanno avuto la possibilità di sperimentare con successo alcune pratiche di progettazione interattiva autosostenibile a scala locale nel LMQ, e che chiedono di avere voce in capitolo nelle decisioni strategiche che riguardano l'intero quartiere. Una parte dell'"atlante" descrive alcuni progetti esemplari, realizzati dal LMQ, che possono essere presi ad esempio dagli abitanti per formulare le loro proposte.

La costruzione di un "atlante" dinamico, consultabile in rete da tutti gli abitanti del quartiere, ha delle ricadute anche sul piano della rappresentazione dei fenomeni territoriali. Queste rappresentazioni non potrebbero non essere

strutturalmente diverse da quelle contenute in atlanti cartacei (statici) realizzati a supporto di forme tradizionali di pianificazione.

Diversamente dagli atlanti che hanno la finalità dichiarata di voler influenzare indirettamente il destino del territorio modificandone le descrizioni ("le descrizioni cambiano il territorio"), l'"atlante" da noi predisposto vuole essere so-

prattutto uno strumento al servizio di un approccio innovativo alla pianificazione come SC, grazie al quale sarà forse più facile in futuro sperimentare e sviluppare quelle forme di pianificazione *dal basso* che sono indispensabili per produrre sviluppo autosostenibile anche alla scala sovralocale.

### *Bibliografia*

- Barbieri C.A., (1995), *Riforma urbanistica e riforma dello Stato*, Supplemento al n.146 di Urbanistica Informazioni: 'La nuova legge urbanistica. I principi e le regole'.
- Faludi A. (1986), *Decision Centred View of Environmental Planning*, Pergamon Press, Oxford.
- Faludi A. (1989), *Conformance vs. Performance: Implication for Evaluation*, Impact Assessment Bulletin, 7, 135-151.
- Faludi A. and van der Valk A.J. (1994), *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Friend J. and Hickling A. (1997), *Planning under Pressure: The Strategic Choice Approach*, Butterworth-Heinemann, Oxford[seconda edizione].
- Friend J. and Jessop W. N. (1969), *Local Government and Strategic Choice*, Pergamon Press, Oxford.
- Giangrande A. (1998), *Laboratori municipali di quartiere, partecipazione e nuova legge urbanistica*, Urbanistica Informazioni, n. 158.
- Governa F. (1997), *Il milieu urbano. L'identità territoriale nei processi di sviluppo*, Franco Angeli, Milano.
- Stanghellini S. (1995), *Relazione del Presidente*, Supplemento al n.146 di Urbanistica Informazioni: 'La nuova legge urbanistica. I principi e le regole'.



**Netscape: Marconi Indice**

Location: <http://rmac.arch.uniroma3.it/ricerca/marc/index.html>

Per uno sviluppo locale autosostenibile: teorie, metodi ed esperienze  
**Costruzione di Atlanti** @ **ATLANTE DINAMICO**  
 per lo sviluppo locale autosostenibile


» Benvenuto » [Indice Atlanti](#) » [Obiettivi](#) » [Unità di Ricerca](#)

**PIANIFICAZIONE STRATEGICA DI MARCONI**

» [Marconi Indice](#) » [Aiuto](#) » [Letture per progetti](#)

» **Categorie di problemi:** [Spazi pubblici](#) · [Mobilità](#) · [Cultura e ambiente](#) · [Relazioni sociali](#) · [Reti locali](#) · [Progetti problematici](#)

**letture per PROGETTI**



**letture per AREE DI DECISIONE (PROBLEMI)**

- spazi pubblici
- collegamenti e mobilità
- cultura e ambiente
- relazioni sociali
- reti locali

progetti problematici

CONSULTA L'AUTO  
sul metodo usato

Università Roma Tre  
DIPSA - Dipartimento di Progettazione e Scienze dell'Architettura  
Laboratorio C.AAD

<http://rmac.arch.uniroma3.it/ricerca/>  
Per contattarci:  
Ultimo aggiornamento: Ottobre 2000

**Netscape: Marconi, aree di decisione**

Location: [http://rmac.arch.uniroma3.it/ricerca/marc/a\\_decis/1\\_spazi/spazi.html](http://rmac.arch.uniroma3.it/ricerca/marc/a_decis/1_spazi/spazi.html)

Per uno sviluppo locale autosostenibile: teorie, metodi ed esperienze  
**Costruzione di Atlanti** @ **ATLANTE DINAMICO**  
 per lo sviluppo locale autosostenibile

» Benvenuto » [Indice Atlanti](#) » [Obiettivi](#) » [Unità di Ricerca](#)

**PIANIFICAZIONE STRATEGICA DI MARCONI**

» [Marconi Indice](#) » [Aiuto](#) » [Letture per progetti](#)

» **Categorie di problemi:** [Spazi pubblici](#) · [Mobilità](#) · [Cultura e ambiente](#) · [Relazioni sociali](#) · [Reti locali](#) · [Progetti problematici](#)

**letture per AREE DI DECISIONE (problemi)**

**RIQUALIFICAZIONE DEGLI SPAZI PUBBLICI**

**CARDAHO?** Quale riqualificazione e riuso degli spazi di piazza Cardano?

OPZIONI

- [descrizione](#)
- [normmerc](#) Messa a norma degli spazi del mercato e tumazione del parcheggio
- [spaziopub](#) Spostamento del mercato e sistemazione della piazza a spazio pubblico

**TEATRO?** Come recuperare e attrezzare gli spazi circostanti il teatro India?

OPZIONI

NB: NON CI SONO OPZIONI PER QUEST'AREA DI DECISIONE

...  
...

**VOLPATO?** Come riqualificare l'area verde tra l'asilo di via Volpato e via di Pietra Papa?

OPZIONI

- [Della Seta](#) Progetto Della Seta
- [comparc](#) Progetto compatibile con il parcheggio di piazza della Radio

**CASELLI?** Quale recupero per piazza Caselli?

OPZIONI

- [Dip Comune](#) Recupero di piazza Caselli secondo il progetto del X Dipartimento

...  
...

**COLLEROSATO?** Quale recupero per l'area ubicata tra via Colle Rosato e via Portuense?

OPZIONI

NB: NON CI SONO OPZIONI PER QUEST'AREA DI DECISIONE

...  
...

