

Gli scenari strategici nel dibattito internazionale e nell'approccio statutario e identitario al governo del territorio: un modello interpretativo

David Fanfani

1. Premessa

Questo contributo analizza le possibili interpretazioni del concetto di scenario strategico all'interno del campo delle pratiche di pianificazione, con particolare riferimento a quelle più specificatamente orientate ad un approccio statutario e fisico alla pianificazione territoriale ed urbana con caratteristiche affini a quelle dell'approccio della scuola territorialista. Dopo aver proposto una prima ipotesi di classificazione di questo modello di scenario strategico - fondata anche sulla letteratura e sulle esperienze disponibili - secondo criteri di rilevanza sostantiva e comunicativa, viene sviluppato un modello procedurale relativo alla applicazione del metodo di scenario e del suo profilo strumentale al costruito normativo definito dalla L.R. Toscana 1/2005 sul governo del territorio.

Questo tipo di contestualizzazione sperimentale e pratica della ricerca consente di individuare punti critici ed opportunità per una possibile ed efficace interazione fra modello statutario di governo del territorio e pratiche di scenario strategico. L'obiettivo è quello di evidenziare il possibile ruolo dell'impiego di scenari strategici all'interno della pianificazione fisica per il conseguimento di una adeguata interazione fra politiche di sviluppo locale, dimensione strategica del governo del territorio e modalità e strumenti di trattamento progettuale del patrimonio territoriale.

2. Scenari strategici e pianificazione fisica, problematiche ed un possibile rapporto

Il crescente numero di esperienze e di riflessioni in ambito disciplinare italiano intorno al concetto ed alle pratiche di scenario strategico solleva alcune rilevanti questioni riguardo ad una accezione condivisa di questo strumento ed alle sue possibili relazioni con il sistema della pianificazione anche rispetto ai diversi casi regionali.

A fronte della sua recente reintroduzione in Italia, cui si faceva riferimento, l'utilizzazione degli scenari nell'ambito della pianificazione territoriale ha in realtà, almeno in alcuni Paesi una storia ormai quarantennale (Xiang, Clarke [2003], 886).

Si può sostanzialmente assumere che, malgrado un'ampia latitudine interpretativa del termine con particolare riguardo alle sue possibili utilizzazioni, vi sia una base interpretativa condivisa intorno ai principali profili che dovrebbero caratterizzare uno scenario nell'ambito della pianificazione territoriale (Kahn, Wiener [1967], 6; Schwartz [1996], XIV; Van der Heijden, Kees [1996]; Ringland [1998]; Vettoreto [2003], 137; Shearer [2005], 68).

Lo scenario strategico è in genere interpretato come uno strumento per il trattamento dell'incertezza - della sovradeterminazione - e della complessità dei fenomeni territoriali e sociali (Secchi [2003]; Gabellini [2004]); come un processo argomentativo ed inclusivo, per la generazione di ipotesi alternative di sviluppo e per l'inserimento della dimensione sociale e degli attori nei progetti e politiche territoriali. Questo include anche la possibilità di valutare le alternative ed assumere inoltre maggiore flessibilità nei piani anche rispetto agli esiti non prevedibili. Lo scenario strategico si configura al tempo stesso come un processo ed un progetto, sensibile alla dimensione sociale e delle politiche, in sintesi uno strumento tanto di *governance* quanto di progetto. In particolare, ciò che emerge da queste possibili e fondate interpretazioni è il profilo processuale e comunicativo dello scenario come strumento finalizzato alla costruzione di visioni progettuali e politiche condivise ed alla individuazione degli strumenti per il raggiungimento di tali obiettivi. Dunque in questo tipo di interpretazione, seppure con accenti diversi nella pratica, dimensione processuale-comunicativa e aspetti sostantivi si integrano verso il raggiungimento di obiettivi condivisi di sviluppo territoriale e assetto del territorio.

Dalla gran parte della letteratura *mainstream* emerge tuttavia anche una debole considerazione degli aspetti relativi all'uso degli scenari nel campo della pianificazione fisica, malgrado il numero delle esperienze in questo ambito sia tutt'altro che trascurabile; esperienze spesso condotte anche attraverso il recupero delle tecniche di *visioning* spaziale e della dimensione strategica nel campo della pianificazione territoriale ed urbana.

Da questo punto di vista, un aiuto imprevisto proviene dal dibattito sviluppatosi intorno al tema della pianificazione strategica e delle sue diverse e possibili interpretazioni operative e dal connesso accostamento dell'aggettivo "strategico" al termine di scenario. Vi è infatti - in numerosi contributi - un ricorrente avvicinamento del campo della pianificazione strategica con quello della pianificazione spaziale e del territorio attraverso una revisione ed articolazione - anche di carattere storico - delle diverse famiglie di piani strategici e la possibilità di integrarli in maniera efficace ed utile al campo della pratiche di pianificazione del territorio al fine di superare i limiti di alcuni sistemi di piani-

ficazione estremamente rigidi e, per questo, scarsamente efficaci. Su questi aspetti vale quantomeno la pena di richiamare i contributi tesi a riconoscere la possibilità di forme di pianificazione strategica di carattere reticolare e partecipato fondata sulla produzione di visioni di territorio (Gibelli, Curti [1996]) vs quelli di matrice più spiccatamente aziendalista e, al tempo stesso, il possibile ruolo di forme comprensive e interattive di piano (*framework plans*) in grado di costruire la cornice di legittimazione sociale e possibilità attuativa dei piani più direttamente regolativi dell'uso del suolo (Mazza [2004], Albrechts [2004]).¹

2.1 Le caratteristiche peculiari delle pratiche di scenario strategico rispetto alla dimensione della pianificazione fisica

Come abbiamo visto, l'introduzione di forme di scenario strategico all'interno del campo della pianificazione urbana e territoriale può essere motivata dalla necessità di ridurre e controllare in qualche modo la costitutiva incertezza legata alla sovradeterminazione dei fenomeni territoriali e la eccessiva rigidità della stessa strumentazione tecnica e dei suoi processi di formazione dovuta a forme deboli e spesso "formali" di partecipazione degli attori sociali nella individuazione degli obiettivi.

Rispetto a questo genere di problemi, la strada, intrapresa da alcune Regioni italiane, di articolare in due parti il piano urbanistico può apparire un primo passo nella giusta direzione, almeno al fine di far emergere due diversi livelli del piano, il primo relativo alla individuazione dei caratteri statutari del territorio, delle regole di trasformazione e degli obiettivi strategici generali, il secondo che contiene le specifiche norme regolative dell'uso del suolo che si inscrivono negli obiettivi di carattere strutturale. Ritornerò su questo tema, analizzando un concreto caso di studio regionale, tuttavia vale la pena fin d'ora segnalare che questo tipo di approccio, se sviluppato solo da un punto di vista meramente strumentale e procedurale, non risulta sufficiente per superare problematiche che attengono anche alla questione dei "contenuti" che una diversa forma di piano - non solo di livello comunale - impone di trattare.

Da questo punto di vista è necessario osservare come il profilo generale della "scenaristica", così come sinteticamente descritta, e la possibilità di coniugare la dimensione strategica con quella delle pratiche di scenario in una dinamica di reciproco rafforzamento, consentono di evidenziare e specificare, nella prospettiva di questo contributo, le potenzialità di impiego di pratiche di scenario strategico nel campo della pianificazione fisica e, più in generale, del governo del territorio, ancorando la dimensione sostantiva a quella procedurale.

¹ Fra i diversi contributi insieme a quelli citati si rimanda in particolare a Curti, Gibelli [1996] e Curti [1996], dossier apparso sul n.106 di *Urbanistica*, e, nel medesimo dossier, Gibelli [1996]; Healey, Khakee, Motte, Needham [1977]; Vettoreto [2003]; Albrechts [2004]; Fedeli, Gastaldi [2004]. Inoltre ai numeri 182 e 183 (2002) di *Urbanistica Informazioni*, che assumono particolare interesse per i numerosi casi studio presentati.

In questo ambito risulta centrale la possibilità di realizzare, attraverso l'impiego degli scenari strategici alcuni fondamentali obiettivi:

- costruzione di "senso dell'azione" (Forester [1998]) riferita non solo a intenzionalità condivise e socialmente prodotte, ma anche ad "accordi" che, per quanto "impermanentemente" ed in forma di "certezza ipotetica" (Mazza [2004], 111-113), possano riguardare l'uso delle risorse territoriali ed in particolare dei cosiddetti "beni pubblici". In questo senso appare fondamentale la dimensione di *place focus* (Albrechts [2004]) o *place making* (Healey [1977]) che, tramite l'introduzione di aspetti fisici e morfologici nei processi di scenario, è in grado di rendere significativi - e talvolta più conflittuali - anche gli aspetti comunicativi e "pattizi" conseguiti nella interazione fra gli attori;
- la possibilità di introdurre, in rapporto al punto precedente, la dimensione delle assunzioni di valore da parte dei diversi attori coinvolti nel processo di piano e di sottrarre quindi le varie scelte alla sola (arbitraria) razionalità tecnica riferendole, anzi, ad accordi "statutari" circa l'uso delle risorse del territorio e le relative visioni di futuro, secondo una dimensione più specificamente politica;
- la praticabilità della comunicazione fra sapere e competenze degli esperti e conoscenze contestuali, ove centrale risulta la possibilità di strutturare il processo comunicativo attraverso le potenzialità di *framing* consentite dall'impiego di immagini e "visioni" di possibili futuri (e progetti) di territorio - immaginati in rapporto a diverse ipotesi di uso delle risorse e "disposizioni spaziali" - in grado di costruire *crossing frames* cognitivi tali da favorire intese non solo verbali o linguistiche (Faludi [1996]) ma reali forme di *bridging* cognitivo fra saperi, nel contesto di un efficace processo di planning (Xiang e Clarke [2003], Gibelli in questo stesso volume);
- l'esplicitazione di intenzionalità progettuali che usualmente rimangono nascoste all'interno del processo di piano e, talvolta, affermate e introdotte sotto una presunta giustificazione tecnica non precisamente verificata ed argomentata, da soggetti maggiormente capaci di *voice* rispetto ad altri.

Il carattere processuale e al contempo sostantivo della pianificazione di scenario strategico così come è stata sinteticamente delineata consente, almeno in via teorica, di superare la tradizionale "diade" oppositiva fra scenario come processo - volto in particolare alla soluzione di nodi decisionali e alla produzione di conoscenza (*decision oriented*) - e scenario come "progetto" finalizzato ad un insieme normativo di obiettivi (*ends oriented*) (cfr. Vettoreto [2003]; Xiang, Clarke [2003]), fra "scenario di stato" e "scenario di processo" (Kahkee [1999]).

In realtà questa duplice natura coesiste di fatto nel modello operativo dello scenario strategico, e l'accentuazione dell'una natura piuttosto che dell'altra nel contesto reale non dipende solamente dalle condizioni locali e dalle intenzionalità circa l'uso dello strumento, ma anche dalla diversa fase di sviluppo del processo stesso, che inizialmente, nella fase di avvio del piano, vede prevalere ipotesi più sfocate circa

gli assetti fisici rispetto ai temi della interazione e comunicazione fra attori e che, successivamente, può essere in grado di dettagliare in termini di assetto fisico, anche in forma normativa, i diversi obiettivi condivisi eventualmente definiti.

Da questo punto di vista, ed in rapporto a molti dei contributi citati, si può osservare che un'introduzione del tema del progetto di territorio all'interno delle pratiche di scenario strategico (e delle politiche nel concetto di scenario) risulta tutt'altro che "impertinente" anche rispetto ad altre declinazioni operative e teoriche volte a privilegiarne la dimensione procedurale, orientata alla decisione.

3. Il processo di scenario strategico nel modello della pianificazione statutaria: un possibile ruolo

A questo punto occorre chiedersi, rispetto agli obiettivi di questo contributo, se e come può essere individuato il ruolo di un processo di scenario strategico all'interno di pratiche di pianificazione territoriale ed istituzionale ove i diversi livelli di piano, ed in particolare quello comunale, siano caratterizzati da un'articolazione del piano stesso in due parti, una di carattere strutturale-statutario² ed un'altra con profilo più direttamente normativo ed attuativo.³

Vi è ormai un ampio campo di esperienze regionali ove le norme per il governo del territorio hanno definito all'interno degli strumenti di piano le due diverse componenti appena richiamate. In particolare, per quanto riguarda la Toscana, la recente L.R. 1/2005, che ha sostituito la già innovativa L.R. 5/95, individua anche al livello del piano regionale e di quello provinciale la presenza di una dimensione "statutaria" del piano che costituisce - o almeno dovrebbe costituire - il quadro di riferimento per le linee progettuali e strategiche individuate dal piano. Alcune considerazioni inducono ad affermare che, almeno nell'ambito della parte strutturale del piano - e quindi in relazione alla sua rilevanza statutaria e strategica non esclusiva, come detto, del solo livello comunale - appare plausibile ed utile l'impiego di pratiche di scenario strategico così come descritto in precedenza. La principale delle argomentazioni è riconducibile al fatto che un processo di scenario pare consentire, in linea di principio, di connettere le due dimensioni "strategiche" evidenziate nel paragrafo precedente: e cioè gli aspetti di carat-

² Sul concetto di statuto di territorio si fa riferimento in questo caso all'approccio "costituzionale" territorialista proposto da Magnaghi [2000].

³ Preferisco non usare l'aggettivo "operativo" per la seconda parte del piano come di solito viene fatto. Mi pare infatti che, quando si riconosca - e si attribuisca - una dimensione strategica alla parte strutturale, intesa come capacità di costruire visioni progettuali e strategie di azione territoriale con tutto quello che ciò comporta, non si possa negare una dimensione operativa in quanto performativa anche a questo livello del piano. La parte più direttamente ordinativa aggiunge alle strategie i necessari elementi di carattere normativo relativi in particolare al disegno ed uso del suolo ma si muove già all'interno di un contesto più ampio di obiettivi e strategie appunto, operativi.

tere sostantivo, le ipotesi conoscitive ed analitiche, le ipotesi ed esplorazioni progettuali, proposte dalle diverse forme di sapere esperto, con la dimensione inclusiva-procedurale del processo di piano dalla quale possono emergere forme e ipotesi condivise di sviluppo, processi attuativi pattizi, fondati invece sulla partecipazione e l'impegno dei diversi attori locali.

L'uso dello scenario strategico nella dimensione statutaria di formazione del piano e di attuazione di una ipotesi condivisa di uso delle risorse (e quindi di sviluppo locale) può in altri termini consentire di:

- esplicitare la possibilità di alternative, i valori e la "posta" in gioco;
- favorire l'interazione fra le diverse forme di sapere, tecnico e contestuale, costruendo "consapevolezza di territorio" e "senso dell'azione" per scelte e decisioni non più delegate agli "esperti" e definite nel campo delle politiche, senza eludere, però, dimensioni sostantive e di valore rilevanti;

- superare - tramite *visioning* ed immagini - l'opposizione tra piano disegnato (o progetto del piano) e dimensione strategica (Faludi, Van der Valk [1994]), consentendo di ampliare l'ambito di impiego del disegno come strumento di *framing* rispetto alla tradizionale riduzione tecnica del disegno stesso, recuperando una importante tradizione dell'urbanistica italiana volata alla elaborazione di "progetti di territorio" (Palermo [2003], [2004]);

- in relazione all'ultimo punto, sviluppare in forme non gerarchiche ma processuali le relazioni "generale-locale", "strategia-progetto territoriale urbano" o le stesse sequenze troppo spesso dicotomiche tra livello di area vasta (regionale e provinciale) e comunale o livello strutturale e livello attuativo espresse attraverso documenti diversi, spesso non comunicanti e contraddittori e troppe volte preludio a scarsa relazione fra obiettivi enunciati ed esiti effettivi.

In particolare gli ultimi due punti evidenziano una ulteriore potenzialità insita nell'impiego di pratiche di scenario strategico che riguarda la possibilità, peraltro evidenziata in questo volume anche dal saggio di Cristina Gibelli, di costruire visioni guida incentrate su "progetti di territorio" in grado di attivare ed orientare, in termini performativi, l'azione dei diversi attori - locali e non - implicati o coinvolgibili nei processi di trasformazione. In questi termini lo scenario viene a costituire una sorta di anticipazione progettuale che consente di costruire e dettagliare una strategia intorno alla quale e tramite la quale definire una serie condivisa di obiettivi da specificare poi ulteriormente nella parte attuativa del piano attraverso una pluralità di strumenti progettuali.⁴

⁴ L'opportunità di costruire una "cornice" strategica di sviluppo locale attraverso uno scenario di carattere generale all'interno di strumenti di pianificazione è ben esemplificata dalla recente esperienza Inglese che, con la riforma introdotta nel sistema di pianificazione tramite il *Planning and compulsory purchase act* del 2004, vede sovente la definizione - anche attraverso immagini e progetti di relativo dettaglio - di scenari di trasformazione fisica del contesto locale (in genere a livello di distretto metropolitano, cioè intercomunale) tramite i quali orientare e supportare i processi di rigenerazione fisica e sviluppo economico.

3.1 Sapere esperto, progetti di territorio ed Atlanti territoriali: un contributo al modello statutario

Nel contesto teorico ed operativo descritto, vale la pena infine soffermarsi brevemente sul ruolo potenzialmente attribuibile al cosiddetto “sapere esperto” nell’ambito della legge regionale toscana per il governo del territorio - ma anche in altre legislazioni assimilabili. In esse, infatti, esso pare assumere una rilevanza ed utilità nuova rispetto alla tradizione disciplinare dell’urbanistica italiana - spesso posta in secondo piano negli ultimi decenni - orientata a sondare le possibilità e le relazioni fra progetti di territorio e politiche di sviluppo (Palermo [2004]), o comunque un approccio del pianificatore disposto ad assumere la propria responsabilità nel processo progettuale e di piano circa la proposizione di forme e disposizioni spaziali esito della interazione fra la propria *expertise*, *frames* e *patterns* disciplinari e contesti di lavoro locali (Hall [1988], Faludi [1996]).

Questo attiene ovviamente sia alla dimensione analitica e descrittiva della parte pianificatoria - che viene fortemente orientata da questo approccio - sia a quella più marcatamente progettuale, segnata da una più rilevante interazione con il sapere contestuale e comune e chiamata a sviluppare con sempre maggiore insistenza concrete ipotesi di progetto territoriale. La ricerca in cui si colloca questo contributo ha sviluppato queste due dimensioni in particolare riferendosi a due concetti che recuperano il riferimento a esperienze diverse non frequentemente praticate nella corrente pratica urbanistica e di pianificazione: il concetto di Atlante patrimoniale e quello, richiamato in precedenza, di “progetto di territorio”.

Il primo aspetto si riferisce in particolare al rilevante spessore patrimoniale che la stessa legge regionale Toscana attribuisce alla parte conoscitiva del piano. Tale descrizione si ipotizza possa trovare un utile supporto ed essere sviluppata tramite “Atlanti del patrimonio territoriale e del patrimonio socio economico”⁵ in grado di restituire la complessa dotazione di materiali territoriali identitari e di progettualità sociale che possono essere alla base della costruzione di regole statutarie circa l’uso delle risorse e quindi dello stesso scenario progettuale. Tale pratica si connette fra l’altro alla più generale esigenza di costituire “una rappresentazione adeguata del contesto, che sappia riconoscere morfologie sociali oltre che quelle fisiche, secondo una visione pluralistica ed interattiva delle relazioni di interesse collettivo” (Palermo [2003], 64).⁶

⁵ Su di un primo esempio di costruzione di atlanti del patrimonio territoriale si vedano gli esiti della ricerca: Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio, Facoltà di Architettura di Firenze, *Atlante del patrimonio socio economico e culturale e delle nuove pratiche sociali del Circondario Empolese Valdelsa*, (resp. scientifico A. Magnaghi, a cura di D. Fanfani e C. Perrone), Firenze, Aprile 2006; l’Atlante è parzialmente consultabile sul web all’indirizzo http://www.empolese-valdelsa.it/Patrimonio_socio_economico/html/home_atlante_socio_economico.htm.

⁶ Sul tema degli atlanti socio economici e della rappresentazione delle morfologie sociali si veda il contributo di Fanfani e Perrone su questo stesso volume.

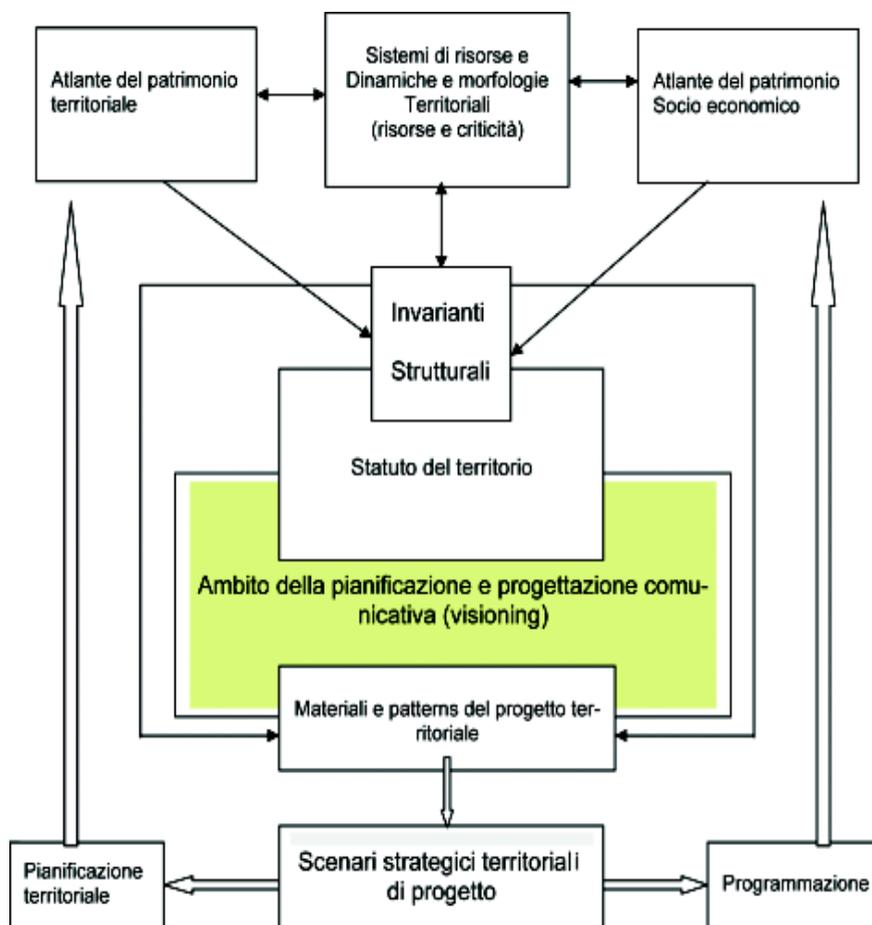
Tale approccio alla rappresentazione identitaria o patrimoniale si coniuga poi con i temi del progetto di piano e di territorio e trova riferimento nel nostro ambito di lavoro relativo alle pratiche di scenario strategico. Da questo punto di vista vale la pena sottolineare come la relazione fra dimensione patrimoniale del territorio, sua rappresentazione e costruzione di progetti di territorio in una dimensione “prospettiva” e di scenario si ponga con sempre maggiore evidenza e forza a misura che:

- la “patrimonializzazione” come progetto locale condiviso viene riconosciuta come strumento fondamentale per uno sviluppo locale che non voglia eludere i temi territoriali e che rafforzi la dimensione della (ri)produzione di territorio (Rullani [2001]; Gravari-Barbas [2003]);
- il “disegno” nel progetto di territorio, la evidenziazione di “strutture territoriali”, influenzano in maniera rilevante il processo multi-attore che si sviluppa nelle proposte di sviluppo locale, evidenziando anche eventuali conflitti circa l’uso delle risorse stesse (Hillier [2001]);
- il “disegno di prospettiva”, l’esplorazione progettuale, consente di affrontare il problema centrale della espressione della territorialità che di fatto si concretizza nella formulazione di progetti attorno a rappresentazioni collettivamente costruite (Eckert [1997]; Debarbieux, Vanier [2002]; Debarbieux, Lardon [2003]);
- la capacità di *framing* delle immagini patrimoniali risulta determinante nello strutturare efficaci processi di partecipazione per la costruzione di decisioni condivise che consentano di incrociare le diverse competenze disciplinari e non.

In conclusione, senza entrare nel merito di un tema trattato in maniera ben più estesa in altra parte di questo volume,⁷ in questo contesto vale la pena sottolineare come il *progetto di territorio* all’interno dello scenario strategico si configuri come un prodotto di carattere diversificato in relazione alle diverse fasi, livelli ed obiettivi del piano, orientato in primo luogo a strutturare la comunicazione, ad esplorare diverse ipotesi per un uso appropriato delle risorse e delle forme territoriali connesse, socialmente fondato ed aperto alla “messa in valore” del territorio stesso. Questo ovviamente non esclude che i diversi progetti di territorio vengano a costituire anche delle guide per l’azione e possano assumere gradienti di regolatività e dettaglio più espliciti ed ordinativi ove tuttavia la dimensione performativa tende a rimanere prevalente su quella conformativa del piano.

In ragione dell’insieme di considerazioni fin qui condotte possiamo avanzare l’ipotesi che la pratica di scenario territoriale strategico si configuri come *uno strumento a supporto di un processo strategico di progettazione integrata ed inclusiva del territorio praticabile ai diversi livelli di pianificazione ed in grado di connettere adeguatamente la dimensione statutaria-regolativa con quella strategico-operativa del piano all’interno di una relazione di complementarità fra strumenti*

della pianificazione territoriale e della programmazione dello sviluppo locale. Questo tipo di lettura consente di ipotizzare l'applicabilità delle metodiche di scenario strategico alle pratiche della pianificazione identitaria statutaria e rafforza, fra l'altro, la dimensione di *governance territoriale* che caratterizza l'attuale orientamento degli strumenti urbanistici (cfr. anche L.R. Toscana 1/2005) favorendo la trasparenza e "rendicontabilità" delle diverse scelte e ove il progetto "pubblico" di territorio si configura dunque non solo come strumento, ma anche come metodo. Il modello processuale di progettazione può essere sinteticamente espresso attraverso lo schema 1. Tale schema va letto, appunto, come tentativo di visualizzazione di un processo e di un flusso continuo di interazione fra le diverse forme di conoscenza in grado anche di agire secondo modalità di *feed back* e riflessive fra assunti e ipotesi originari ed esiti del piano stesso.



Schema 1. Processo progettuale dello scenario territoriale identitario nel modello di governo del territorio regionale toscano.

Il modello riporta al centro della riflessione - come rilevato anche nel saggio di Cristina Gibelli - il valore identitario e patrimoniale del territorio come valore aggiunto nell'attivazione di processi autosostenibili di sviluppo locale. Proprio ponendo in relazione il riconoscimento delle dotazioni patrimoniali - fisiche, antropiche ed economiche - si avvia un processo di riconoscimento statutario e di *visioning* che, in una dimensione inclusiva e di *empowerment*, sviluppa materiali, linee guida e *patterns* di scenari evolutivi ed esplorativi del territorio e del suo sviluppo. Si tratta dunque di un'accezione processuale e multilivello dello scenario ove il progetto di territorio (cfr. ancora Gibelli) si sviluppa secondo un più marcato carattere - ma ritengo anche in relazione a gradienti diversificati - di normatività. La relazione fra sapere esperto e contestuale è centrale in questo processo, che non assume mai le caratteristiche della logica previsiva e della concezione "elitista" o corporativa della strategia ma poggia su di un profilo comunicativo ed inclusivo *bottom up* incentrato anche sulla qualità "cognitiva" di immagini, argomentazioni e *design* e su di un sistema di valutazione - relativo alle diverse fasi - "rendicontabile" e trasparente.

4. Alcune considerazioni di sintesi e di prospettiva

Rispetto alle considerazioni avanzate in precedenza, l'utilizzazione di pratiche di scenario strategico con una valenza di carattere visivo e morfologicamente "spinta" appare una ipotesi plausibile rispetto alle possibilità di far interagire dimensione strategica e dimensione statutaria della pianificazione territoriale e locale evitando la riproposizione di livelli di piano (e di attori) gerarchicamente ordinati e scarsamente comunicanti fra loro.

Da questo punto di vista il progetto di territorio può assumere, all'interno dello scenario, il ruolo di "collante" rispetto ad intenzionalità progettuali e conoscenze non sempre adeguatamente coordinate.

Ovviamente questo tipo di approccio ed ipotesi operativa pone il problema del passaggio, per niente scontato, da forme di *government* gerarchico a forme di *governance istituzionale* ove l'attore pubblico sia in grado di praticare, insieme con il principio della sussidiarietà fra enti, anche quello di una fattiva corresponsabilità e coordinamento delle scelte ai diversi livelli, al fine di coordinare e valutare al meglio le diverse ipotesi di assetto territoriale.

Questo implica, di conseguenza, un efficace e strutturato processo comunicativo, sia per quanto riguarda l'interazione fra le diverse dimensioni e discipline del sapere esperto - il planner e l'urbanista sono infatti in questa interpretazione sempre più al crocevia di un intenso scambio cognitivo e disciplinare -, sia in relazione alla comunicazione fra questo e il sapere contestuale o "comune" espresso dagli attori locali. In quest'ottica la dimensione partecipativa ed inclusiva del processo di piano necessita di essere sviluppata in termini reali ed effettivi ben

oltre (almeno nel caso Toscano, ma non solo) i confini attualmente disegnati dai formali istituti e norme di comunicazione ed accesso alle informazioni consentite ai cittadini ed ai diversi attori.

In particolare, come si evince anche dallo schema riportato in figura, appare determinante nella pratica di scenario la realizzazione di *forum* partecipativi ove poter sviluppare, anche sulla base di ipotesi e scenari di progetto esplorativi, i principi generali e gli elementi costitutivi dello statuto territoriale e, in relazione a questo, le principali linee guida del progetto di piano e di territorio nonché le conseguenti azioni di sviluppo locale.

Questo tipo di processo richiede ovviamente una non banale e per niente scontata capacità di progettazione del processo e delle forme organizzative per poter efficacemente sviluppare le diverse forme di relazione sia di carattere orizzontale fra i diversi attori coinvolti sia di carattere “verticale” rispetto alle varie specificità settoriali da coordinare.⁸ Tuttavia da questo tipo di progettazione e strutturazione, legato ovviamente solo in parte alle competenze del pianificatore “ordinario” e molto di più a figure professionali e discipline di altro tipo, dipende in gran parte anche la possibilità di sviluppare efficacemente il processo di scenario territoriale strategico e, con esso, di definire plausibili e fattibili ipotesi di progetto di territorio.

In un efficace contesto inclusivo e comunicativo, la pratica di scenario può allora consentire di misurare le analisi, le ipotesi e le proposte progettuali del sapere “esperto” evitando da un lato i rischi di una “delega” su problemi di interesse comune e di ipotesi progettuali “autoriferite” e autoriferite e, dall’altro, il rischio di eludere il problema dell’assunzione di responsabilità e della rilevanza etica e sostantiva dell’azione del pianificatore-progettista.

In questo senso il *planner*, collocandosi all’incrocio di differenti *frames* cognitivi, può animare un efficace processo di “conversazione strategica” tramite l’uso di “visioni” e progetti di territorio fondati su principi ordinatori di disposizioni spaziali tali da sollecitare l’immaginazione, la consapevolezza e l’azione di altri attori e da alimentare un effettivo processo di progettazione “statutaria” e socialmente prodotta (Faludi [1996], *cit.*, 105sg.).

Va infine osservato come il tema della pianificazione di scenario strategico richiami la necessità di sviluppare approcci progettuali e visioni di ampio respiro in grado di connettere, in una sorta di continuum esplorativo e di governo, la dimensione sovralocale - intercomunale e regionale - con quella più specificamente locale. A fronte di una debolezza italiana e regionale nel campo della organizzazione delle com-

⁸ A questo proposito devo ancora richiamare l’esperienza inglese, in cui ingenti risorse politiche, tecniche, finanziarie ed umane sono orientate alla fase partecipativa ed inclusiva della pianificazione. Tale impostazione è stata peraltro di recente rafforzata, attraverso il *Community statement involvement*, documento obbligatorio del *Local development framework* previsto dalla già citata legge del 2004, che statuisce modalità, tempi, risorse, metodologie per la costruzione condivisa da parte delle comunità ed attori locali delle scelte di piano e progetto.

petenze e della collaborazione delle autonomie locali, soprattutto nel governo del territorio in prospettiva intercomunale, numerose esperienze europee indicano invece l'opportunità di questa direzione di lavoro verso una *governance* multilivello in grado di trattare i problemi di organizzazione territoriale e sviluppo locale alla scala pertinente e quindi di sviluppare in maniera più efficace le diverse pratiche di scenario.⁹

Bibliografia di riferimento

- Albrechts L. [2004], "Strategic (spatial) planning re-examined", in *Environment and planning B: Planning and design*, vol. 31, pp. 743-758.
- Curti F., Gibelli M.C. (a cura di) [1996], *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze.
- Curti F. (a cura di) [1996], "Pianificazione strategica in ambiente urbano", dossier in *Urbanistica*, n.106, pp. 73-115.
- Debarbieux B., Vanier M. [2002], *Ces territorialités qui se dessinent*, ed. de l'Aube, Le Moulin de Château, La Tour d'Aiguës.
- Debarbieux B., Lardon S. [2003], *Les figures du projet territorial*, ed. de l'Aube, Le Moulin de Château, La Tour d'Aiguës.
- Delamarre A. [2002], *La prospective territoriale*, La Documentation Française, Paris.
- Eckert D. [1996], *Evaluation et prospective des territoires*, La Documentation Française, Paris.
- Faludi A., van der Valk A. [1994], *Rule and order: Dutch planning doctrine on the twentieth Century*, Kluwer academic publisher, Dordrecht.
- Faludi A. [1996], "Framing with images", in *Environment and planning B: planning and design*, vol. 23, pp. 93-108.
- Fedeli V., Gastaldi F. (a cura di) [2004], *Pratiche strategiche di pianificazione. Riflessioni a partire da nuovi spazi urbani in costruzione*, Franco Angeli, Milano.
- Ferraresi G., Moretti A., Facchinetti M. (a cura di) [2004], *Reti, attori, territorio. Quaderni del dipartimento di Architettura e Pianificazione*, Politecnico di Milano, Franco Angeli, Milano.
- Fishman R. [2000], "The American metropolis at century's end. Past and future influence", *Housing policy debate*, vol.11.
- Forester J. [1998], *Pianificazione e potere*, Dedalo, Bari.
- Forester J. [1998], *Pianificazione e potere. Pratiche e teorie interattive del progetto urbano*, Dedalo, Bari.
- Fowles [1978], *Handbook of future research*, Greenwood, Westport.
- Friedman J. [1992], *Empowerment. The politics of alternative development*, Blackwell, Malden (Mass.).
- Gabellini P. [2004], "Fare urbanistica e costruire politiche", *Territorio*, n.31, pp. 71-80.
- Gibelli F. [1996], "Tre famiglie di piani strategici. Uno sguardo d'insieme alle vicende internazionali", *Urbanistica*, n.106, pp. 92-95.

⁹ Oltre alla già richiamata esperienza inglese ricordiamo il caso francese che, tramite la Legge 98-586 del 12 Luglio 1999 (detta Loi Chevenement), sostiene ed incentiva - peraltro con successo - la creazione di *Communautés d'agglomération* fra comuni al fine di favorire la cooperazione fra questi e la gestione coordinata del governo del territorio.

- Gravari-Barbas M. [2003], “Le patrimoine territorial. Construction patrimoniale, construction territoriale: vers une gouvernance patrimoniale?”, in Beauchard J. (dir. d’Ouvre), *Le Mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*, ed. de l’Aube, Le Moulin de Château, La Tour d’Aiguës, pp. 51-67.
- Healey P., Khakee A., Motte A., Needham B. [1977], *Making strategic spatial plans. Innovation in Europe*, UCL press, London.
- Healey P. [1998], “Collaborative planning in a stakeholder society”, *Town planning review*, n.69, pp. 1-21.
- Healey P. [2003], *Città e istituzioni*. Dedalo, Bari.
- Hillier B. [1998], “A note on the intuiting of form: three issues in the theory of design”, in *Environment and planning B, Planning and design*, pp. 37-40.
- Höll A., Andersen E. et al. [2002], “Scenario analyses for cultural landscape development - a Danish interdisciplinary research project”, *Geografisk Tidsskrift, Danish Journal of geography*, special issue, n.3, pp. 1-12.
- Kahn H., Wiener A.J. [1967], *The year 2000: A framework for speculation on the next thirty three years*, McMillan, New York.
- Khakee A. [1999], “Scenari partecipativi per lo sviluppo sostenibile”, *Urbanistica*, n.112, pp. 161-168
- Lanzani A. [1999], “Alcuni appunti su sviluppo locale, politiche territoriali ed urbanistica”, *Archivio di studi urbani e regionali*, n.64, pp. 159-180.
- Magnaghi A. (a cura di), IReR, [1995], *Bonifica, riconversione, valorizzazione ambientale del bacino dei fiumi Lambro, Severo e Olona*, Quaderni di Urbanistica informazioni, n.2, INU, Roma.
- Magnaghi A. [2000], *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Magnaghi A. (a cura di) [2005], *La rappresentazione identitaria del territorio. Atlanti, codici e figure per il progetto locale*, Alinea, Firenze.
- Mazza L. [2004], “Piani ordinativi e piani strategici”, in Mazza L., *Piano, progetti, strategie*, Franco Angeli, Milano, pp. 18-28.
- Mazza L. [2004], “Strategie e strategie spaziali”, in Mazza L., *Piano, progetti, strategie*, Franco Angeli, Milano, pp. 124-133.
- May G. [1996], *The future is ours: foreseeing, managing and creating the future*, Adamantine press, London.
- Oregon [1993], *A guide to community visioning*. Oregon chapter of the American Planning Association, Planner press, Chicago IL.
- Palang H., Alumäe H. et al. [2000], “Holistic aspects in landscape development: a scenario approach”, *Landscape and Urban Planning*, n.50, pp. 85-94.
- Palermo P.C. [2001], *Prove di innovazione. Nuove forme ed esperienze di governo del territorio in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Palermo P.C. [2003], “Interpretazione dei progetti di territorio”, in Maciocco G., Pittaluga P. (a cura di), *Territorio e progetto. Prospettive di ricerca orientate in senso ambientale.*, Franco Angeli, Milano, pp. 51-65.
- Palermo P.C. [2004], “Un campo di pratiche, una varietà di profili: tendenze evolutive dell’urbanistica italiana”, *Territorio*, n.31/2004, pp. 92-97.
- Puglisi M. [1999], “L’analisi di scenario e i futuri: i future studies”, *Urbanistica*, n.112, pp. 170-174.
- Ringland, G. [1998]. *Scenario Planning: Managing for the Future*. Chichester, John Wiley & Sons.
- Rullani E. [2001], “Marketing territoriale: produrre territorio o venderlo soltanto? Working paper presentato per il Forum internazionale della piccola e media impresa, Prato 12-13 ottobre 2001 (non edito).
- Secchi B. [2003], “Scenari”, in “Diario di un Urbanista”, *Planum, European journal of planning on line*, <http://www.planum.net/topics/secchi-diario.html>

- Shiple R. [2000], "The origin and development of vision and visioning in planning", in *Environment and planning A*, vol. 34, pp. 7-22.
- Shiple R. [2002], "Visioning in planning: is the practice based on sound theory?", *International planning studies*, vol. 5 n.2, pp. 225-236.
- Sanoff, H. [1990], *Participatory Design: Theory and Techniques*, Bookmasters, Raleigh NC.
- Urbanistica Informazioni* [2002] nn. 182 e 183, INU edizioni.
- Vettoretto L. [2003], "Scenari: un'introduzione, dei casi, e alcune prospettive di ricerca", in Maciocco G., Pittaluga P. (a cura di), *Territorio e progetto. Prospettive di ricerca orientate in senso ambientale*, Franco Angeli, Milano, pp. 137-173.