

L'uso degli scenari strategici “statutari” nel modello di pianificazione regionale: il caso toscano ed alcune pratiche sperimentali

David Fanfani

1. Premessa

La riflessione condotta nel primo capitolo circa le possibilità di traduzione ed impiego di forme di pianificazione di scenario strategico all'interno di un approccio statutario ed identitario agli strumenti di pianificazione e governo del territorio, ha trovato nel lavoro della rete di ricerca nazionale sugli scenari strategici e nei diversi casi affrontati un efficace campo di sperimentazione. Anche l'Unità di ricerca di Firenze ha sviluppato il lavoro su alcuni casi di ricerca/azione nei quali si è cercato di proporre una interpretazione di tipo statutario ed identitario al tema della pianificazione di scenario e di individuare - soprattutto in termini di prospettiva - le possibili criticità o punti di forza che tale genere di strumento può comportare all'interno di pratiche istituzionali e formalizzate di pianificazione.

Il contesto di riferimento dell'Unità è stato prevalentemente quello proposto dal caso regionale toscano, questo per motivi relativamente ovvii di contiguità geografico-istituzionale, ma anche per gli specifici temi territoriali e di *governance* che questo ambito regionale propone. La Toscana presenta infatti una caratterizzazione e dinamica insediativa incentrata su di un emergente “anello metropolitano” che, nel quadrante nord occidentale della regione, propone i temi e le problematiche tipiche di un'area originaria di “industrializzazione leggera” ed urbanizzazione diffusa, e che si trova a dover ripensare in forma innovativa le relazioni fra dotazione patrimoniale del territorio, riequilibrio ambientale e nuove forme di sviluppo locale.¹ Per questa operazione di “messa in prospettiva” del territorio, lo scenario strategico appare senza dubbio un strumento di grande interesse, soprattutto se collocato, come abbiamo visto nel primo capitolo, in un contesto normativo

¹ Per una descrizione delle caratteristiche e dinamiche del sistema territoriale regionale si veda Regione Toscana [2006a].

che prevede un approccio “statutario” al governo del territorio contenuto in particolare nella L.R. 1/2005.

Prima di cogliere in forma sintetica alcuni elementi critici e propositivi di questo lavoro, è opportuno quindi provare ad identificare le reali caratteristiche e problematiche che la L.R. Toscana 1/2005 propone in relazione alla possibilità di introdurre una dimensione “scenaristica” all’interno di pratiche istituzionali di pianificazione territoriale. Questo perché, come detto, la legge regionale toscana costituisce il punto di riferimento istituzionale cui i diversi casi presentati si riferiscono, ed in ragione del contenuto “strategico” che in essa viene attribuito alla parte strutturale del piano e del fatto che la interazione fra parte statutaria e strategica diviene lo snodo cruciale per verificare la reale possibilità - attraverso l’impiego di tecniche di *visioning* e scenario - di “messa in valore” del patrimonio territoriale e di *empowerment* della società locale.

2. Dimensione strutturale del piano e dimensione strategica nel caso toscano

L’obiettivo di questa parte del lavoro è dunque di evidenziare le possibilità e le criticità di utile impiego e costruzione di scenari strategici di progetto territoriale all’interno di un processo di pianificazione che assuma come riferimento da un lato l’approccio statutario ed identitario proposto dalla scuola territorialista di Firenze, dall’altro disposti normativi che, come quello della L.R. Toscana 1/2005 e di alcune legislazioni regionali, inseriscono molti elementi di tale approccio in un contesto istituzionale di pianificazione. Tale ultimo approccio, in particolare, si esplica nell’articolazione in due parti degli strumenti di governo, una di carattere appunto fondativo e statutario - che a livello comunale viene accentuata in un’accezione “strutturale”² - e una di carattere più prettamente normativo-gestionale che può divenire, nel caso comunale, direttamente ordinativa riguardo agli usi del suolo. Il modello di riferimento per lo studio è quello del caso regionale toscano in ragione dell’accentuata caratterizzazione statutaria ed articolazione operativa che la recente modifica della legge sul governo del territorio ha prodotto.³

² La natura fondativa dal punto di vista “patrimoniale” presente - nel caso toscano - rispetto alla parte strutturale del piano la rende assolutamente non paragonabile alla pianificazione “di struttura” maturata in Inghilterra negli anni 60-’70. Su questo tema ed in riferimento ad un contesto più ampio si veda Mazza [2004]. In realtà, a livello regionale ed in un sistema non gerarchizzato - come ci ricorda lo stesso Mazza (28) - la distinzione fra dimensione operativa e strategica del piano rimane problematica, ove il piano stesso si configuri come un processo fortemente interattivo fra gli attori.

³ Infatti la legge 5/95 “Norme per il governo de territorio” è stata recentemente modificata (L.R. 1/2005), accentuandone il profilo statutario - introducendo per esempio il concetto di statuto del territorio per tutti i livelli di pianificazione - ed evidenziando il contenuto potenzialmente “strategico” riferito alla parte strutturale del piano comunale ma anche alle scelte fondative contenute negli statuti degli altri livelli di pianificazione.

L'ipotesi che si cerca di verificare, così come è stata formulata, comporta che si possano individuare le possibili “prese” fra il modello di pianificazione di “scenario strategico” e la forma di governo del territorio costituita dalla richiamata normativa regionale toscana.

Questo genere di operazione implica che, a fronte della descrizione del modello “scenario strategico” effettuata in precedenza, si individuino:

- i caratteri salienti della forma di pianificazione e governo del caso di riferimento insieme con il profilo e la natura del concetto di strategia presente nella legge ed i suoi limiti;
- le possibilità applicative delle pratiche di scenario in questo contesto operativo di governo territoriale;
- il contributo del sapere esperto e dell'approccio territorialista a questo quadro di pianificazione, letto attraverso alcuni casi studio.

2.1 Forma statutaria e strutturale del piano in Toscana: interpretazione e limiti di un uso implicito del concetto di strategia

La recente e già richiamata revisione della normativa regionale toscana rafforza decisamente la “omologia” fra i diversi livelli di governo del territorio introducendo, per ciascuno di essi, la necessità di elaborare lo “statuto del territorio”, così come la necessità di integrare la parte fondativa, in tutti i livelli di pianificazione, con una parte strategica idonea a definire obiettivi ed azioni da perseguire attraverso i piani e le conseguenti politiche. A fronte della mancanza di linee guida interpretative, la natura dello statuto è definita in base alla lettera della legge e sostanzialmente riguarda i criteri e le regole riproduttive circa l'uso delle risorse territoriali (sull'ambiente naturale, costruito ed antropico) ed assume al suo interno anche le “invarianti strutturali” definite ai diversi livelli territoriali.

La legge non individua - come già avvenuto per la L.R. 5/95 - linee guida per la definizione delle invarianti strutturali⁴ e, tantomeno, modalità operative o interattive per la costruzione dello statuto del territorio. In questo contesto ciò che emerge dalla impostazione della legge 1/2005 è la effettiva esistenza di una dimensione strategica, seppure non esplicitata, all'interno della parte più stabile del piano con significati e con una accezione del termine che tuttavia necessitano di essere interpretati, in quanto non specificati, per non prestarsi al rischio di fraintesi. In relazione a ciò va osservato come tale dimensione presenti, con una parte maggiormente interessata dalla componente del sapere tecnico od “esperto” - soprattutto per quanto riguarda la costruzione dei quadri conoscitivi relativi allo stato delle risorse, alla possibilità evolutive in termini sostenibili del sistema territoriale ed urbano, alla costruzione e proposizione delle stesse invarianti struttu-

⁴ Questo è stato in parte motivato con la necessità di aprire un campo di sperimentazione locale fin dalla legge del 1995, peraltro in un contesto di governo del territorio tendenzialmente orientato al principio di sussidiarietà fra enti. Tuttavia tale approccio ha comportato non pochi problemi di concreta applicazione di concetti nuovi e problematici, con conseguenze ed elaborazioni talvolta assai discutibili rispetto allo spirito della legge.

rali⁵ -, anche una parte che si riferisce alla individuazione degli obiettivi condivisi di sviluppo locale e - in termini estremamente vaghi - al coinvolgimento della società locale nella definizione di regole statutarie di uso delle risorse.⁶

Si tratta dunque di una declinazione del concetto di strategia che, in mancanza di chiarimenti ulteriori, fa prevalentemente leva su, o che rischia di riproporre, un modello di pianificazione fortemente incentrato sul ruolo dei saperi esperti e di attori tradizionalmente capaci di “voice” - il modello “elitista-partenariale” individuato da Cristina Gibelli nel suo saggio in questo stesso volume - nel processo di piano, secondo un’accezione di “strategico” e “strutturale” legata ad una retorica del piano incentrata su di una dimensione procedurale e sul ruolo di controllore piuttosto che di “animatore” dell’attore pubblico, la cui efficacia appare spesso messa in discussione dai risultati.

Da questo punto di vista pare opportuno, nelle pratiche, esplicitare rispetto alla dimensione strategica della legge la componente processuale e comunicativa, evidenziando e specificando i diversi ruoli che esperti, amministratori, attori pubblici e privati possono giocare nella formazione del piano strutturale. Tali ruoli potrebbero in particolare fare riferimento ad una duplice natura del concetto di strategia operabile realisticamente all’interno della legge e che in parte è congruente con la rilettura della dimensione strategica nell’ambito della pianificazione fisica proposto in precedenza;

- una statutaria e pattizia, composta attraverso l’argomentazione e l’interazione fra attori e saperi diversi, che propone accordi, “costituzioni impermanenti” intorno ad una visione di media-lunga durata e relative all’uso delle risorse, ai valori territoriali e ai futuri auspicabili;⁷

- una operativo-procedurale che, muovendo dalla dimensione statutaria, individua gli elementi di scenario e le “visioni” progettuali condivise insieme con gli strumenti e le modalità per la attuazione degli obiettivi di piano e di sviluppo, gli attori da coinvolgere, le regole di valutazione e le risorse disponibili, le scansioni temporali possibili per l’implementazione del piano.

⁵ La possibilità di definire in termini “positivi” elementi invariati e stabili nella parte strutturale del piano è stata criticata da Mazza, ritenendo che tali elementi possano scaturire solo da un processo “cooperativo e interattivo” in cui solo i principi possono essere ritenuti non negoziabili. Mi pare che, tuttavia, questa posizione escluda - appunto in un processo interattivo di comunicazioni fra saperi ed esperienze di senso diverse - la possibilità da parte del sapere esperto di portare il proprio contributo al processo argomentativo di costruzione di uno statuto condiviso del territorio, statuto nel quale forse è meglio individuabile la parte “socialmente prodotta” e non negoziabile del piano. Cfr. Mazza [2004], 28

⁶ Si veda L.R. Toscana 1/2005, art. 5.

⁷ In questo caso, e più in generale nel modello statutario di pianificazione, la natura regolativa del piano - malgrado la sua bipartizione - continua a coesistere con quella performativa. Questo contraddice solo in parte quanto sostenuto da Mazza [2004] che, in realtà, riconosce la non scindibilità completa di queste dimensioni in una parte strutturale-strategica ed una attuativa del piano. In questo caso la regola però è forse qualcosa di diverso rispetto a quello inteso da Mazza - e più che altro dalla legge urbanistica italiana -, non tanto come riferita alla prescrittività circa i diritti e gli usi del suolo quanto alla individuazione di regole “prestazionali” e relazionali circa l’uso delle risorse del territorio inteso nelle sue molteplici dimensioni.

In relazione a queste considerazioni si può avanzare l'ipotesi che, a livello operativo, gli aspetti strategici della parte strutturale del piano - non solo a livello comunale - possano consistere sostanzialmente:

- nella possibilità, che la legge offre, di individuazione interattiva e condivisa degli obiettivi fondamentali circa l'uso delle risorse e dei conseguenti statuti del territorio;
- nella possibilità di costruire delle relazioni, delle sequenze argomentate e fondate, fra parte analitica del piano - in gran parte tecnicamente costruita e giustificata - e scenari progettuali, regole ed azioni di trasformazione del territorio (politiche, strategie, progetti) in grado di essere sviluppate perché esito, invece, di pratiche inclusive ed interattive di costruzione;
- in rapporto al punto precedente, sul ruolo di animazione e di *governance* svolto dal soggetto pubblico e sul processo di comunicazione e scambio fra forme diverse di sapere che si sviluppa sia nella costruzione della parte statutaria che nella conseguente definizione di ipotesi di sviluppo locale.

3. Strumenti di piano e pratiche di scenario strategico: alcune esperienze ed interpretazioni operative

Il lavoro e le esperienze di ricerca/azione condotte attraverso il lavoro della Unità di Firenze hanno inteso appunto sondare e sviluppare, o comunque proporre alcuni spunti di riflessione su, possibili modalità di interpretazione della componente strategica all'interno della parte strutturale del piano sia di livello territoriale che comunale, verificandone le potenzialità di impiego in un nuovo apparato normativo. In particolare il tentativo è stato quello di sostanziare questa stessa dimensione attraverso la definizione di forme di scenario progettuale dense, “spinte” verso la dimensione fisica e territoriale ed in grado di arricchire, da un lato, il valore identitario e patrimoniale dei diversi strumenti e, dall'altro, di costituire un processo di effettiva verifica “sul campo” di ipotesi e scelte che - come nel caso del PIT della Regione Toscana - erano formulate come visioni e prestazioni di carattere generale circa l'impiego delle risorse ma non sottoposte alla verifica delle “disposizioni” e relazioni spaziali che le diverse previsioni e strategie enunciate potevano e meno attivare.

Nel caso del comune di Dicomano (FI) - ma anche in quello siciliano di Gioiosa Marea (ME) - l'esperienza evidenzia le possibilità di interpretazione innovativa delle sequenze di piano e di “ricostruzione identitaria” in una visione condivisa del territorio e del suo sviluppo. Ciò insieme con una ricostruzione ed interpretazione non banale della relazione fra dimensione patrimoniale e progetto urbanistico.

Il caso del “green core” della Toscana centro-occidentale, confrontandosi con un livello progettuale di tipo regionale, si orienta invece a sostanziare una visione ed una strategia già definite attraverso lo stru-

mento del piano territoriale regionale (PIT). La costruzione dello scenario che qui viene proposta cerca di orientare in termini tecnicamente corretti e di sostenibilità - prevalentemente attraverso uno scenario "esperto" ma fortemente comunicabile anche in termini di rappresentazione - le regole riproduttive del territorio metropolitano, cercando poi di specificare una strategia multilivello attraverso piani e progetti di territorio di maggior dettaglio, come nel caso del *master plan* per il parco fluviale dell'Arno nel Circondario Empolese Valdelsa.

Infine, il caso dell'Atlante del Patrimonio socio economico e delle nuove pratiche sociali del Circondario Empolese Valdelsa esplora la possibilità di impiego del metodo di scenario strategico come orientato alla definizione di "prospezioni territoriali" finalizzate ad individuare le potenzialità coevolutive, in termini di sviluppo locale, fra patrimonio territoriale, capitale e progettualità sociale.

In tutti i casi presentati si manifesta con particolare evidenza il tentativo di affrontare molti dei nodi problematici evidenziati in precedenza con riferimento all'apparato normativo toscano. Emergono con chiarezza alcuni consistenti ambiti problematici riferiti in particolare alle questioni di innovazione istituzionale e di *governance* e di carattere disciplinare su cui le pratiche di scenario in contesto istituzionale vanno inevitabilmente ad infrangersi. Tali questioni riguardano in particolare:

- la necessità di sviluppare forme, processi, istituti di partecipazione e pianificazione comunicativa - come del resto praticato in gran parte dei Paesi europei - finalizzata non tanto al *consensus building* o al partenariato interistituzionale ma alla costruzione interattiva di problemi e temi progettuali, ad una reale produzione di conoscenza, ove il sapere tecnico-amministrativo, seppure senza venir meno alle proprie specifiche responsabilità, assuma un atteggiamento di tipo riflessivo e di ascolto;

- l'intenzionalità e selettività che l'approccio territorialista alla tematica strategico-statutaria implica, rileggendo in maniera non banale e deterministica la filiera quadro conoscitivo - statuto del territorio - scenario strategico - progetto, ove lo scenario e le visioni talvolta alternative che lo sostengono e precedono divengono spesso l'elemento che orienta ulteriori e mirati approfondimenti statutari e riconoscimenti patrimoniali;

- il ruolo, attraverso le diverse visioni di futuro, di anticipazione progettuale, di guida per l'azione che lo scenario può svolgere, anche in termini di momento preliminare ad uno o più specifici "progetti di territorio" e a successive specificazioni normative da sviluppare tramite strumenti di carattere attuativo. In questo senso lo stesso progetto di territorio può consentire un percorso esplorativo come parte integrante dello scenario e della strategia più generale di sviluppo locale, e non come semplice derivata di questi.

Questo genere di temi, traggurati attraverso i casi ed esperienze presentati in questa sezione, evidenzia alcuni elementi di criticità non facilmente eludibili o di immediata risoluzione. In particolare, si osserva

come la sperimentazione e l'introduzione di pratiche di scenario nel contesto della pianificazione istituzionale venga in gran parte proposta e sostenuta dallo stesso *planner*, che si trova così molto spesso ad esercitare un ruolo di supplenza rispetto ad un attore o committente pubblico che talvolta manifesta scarsa consapevolezza od interesse circa il valore innovativo e di efficacia mobilitabile attraverso l'impiego di pratiche di scenario strategico ed in genere di tecniche di pianificazione inclusiva e comunicativa all'interno dei processi di piano.

In questo senso il pianificatore o progettista territoriale si trova sovente a svolgere il ruolo non solo di “facilitatore” e del “professionista riflessivo” (Schön [1993]) rispetto alla comunicazione dei contenuti di tipo tecnico e all'attivazione e conduzione del processo di scenario strategico, ma anche dell'“urbanista di parte” o comunque spesso in condizione di gestire, attraverso il progetto, situazioni di conflitto e “squilibri di potere” (Forester [1998]), da un lato con amministrazioni ancora molto legate a modi procedurali o al massimo “concertativi” di partecipazione, dall'altro con *stakeholders*, relazioni di potere ed *assets* istituzionali consolidati non facilmente ed efficacemente inseribili nel processo e nelle arene comunicative richieste dal processo di scenario.

Riferimenti bibliografici

- Forester J. [1998], *Pianificazione e potere. Pratiche e teorie interattive del progetto urbano*, Dedalo, Bari.
- Schön D.A. [1993], *Il professionista riflessivo*, Dedalo, Bari.
- Mazza L. [2004], “Piani ordinativi e piani strategici”, in *Piano, progetti, strategie*. Franco Angeli, Milano, pp. 18-28.
- Regione Toscana [2005], *Legge regionale 3 Gennaio 2005, Norme per il governo del territorio*.
- Regione Toscana [2006], *Piano di indirizzo Territoriale regionale*, documento preliminare, Novembre 2006.
- Regione Toscana [2006a], *Piano di Indirizzo Territoriale regionale, Quadro conoscitivo e quadri analitici di riferimento*, http://www.rete.toscana.it/sett/pta/territorio/pit_20052010/menu.htm.