

Valori e visioni territoriali: verso un modello europeo

Maria Cristina Gibelli

1. Premessa

La ricerca presentata in questo volume costituisce a mio avviso un contributo innovativo e fertile nella teoria e nella pratica della pianificazione territoriale per alcuni aspetti che intendo qui sottolineare, suggerendo alcuni spunti critici ed alcuni possibili affinamenti sulla base delle migliori riflessioni e delle migliori pratiche in ambito internazionale. Tali riflessioni e tali pratiche stanno ridefinendo i valori e le visioni territoriali in direzione di un possibile “modello europeo” in costruzione, nel quale colloco a pieno titolo questa ricerca.

Mi soffermerò pertanto su alcune tematiche rilevanti e su alcuni approcci alla pianificazione che possono aiutare a restituire ai “luoghi” e ai “giacimenti patrimoniali locali” il valore strategico che essi meritano.

In particolare rifletterò su:

- l’approccio cognitivo al progetto di territorio;
- l’integrazione fra programmazione e pianificazione nel progetto di territorio;
- la relazione fra sapere esperto e sapere comune;
- un ruolo non retorico ma realistico per i processi partecipativi;
- il rapporto presente/futuro, analisi/progetto.

Evidenzierò nelle mie note alcune convergenze teorico-interpretative ed alcune affinità metodologiche di questa ricerca con le proposte che negli anni più recenti sono andate emergendo nell’ambito delle politiche europee di sviluppo territoriale e nell’ambito della ricerca internazionale di economia territoriale.

2. L’approccio cognitivo al progetto di territorio

Il progetto di territorio è innanzitutto produzione di conoscenza: individuale, pubblica e collettiva.

Tre sono gli aspetti principali che assumono rilevanza in questo approccio:

- l'assunzione piena dell'incertezza (nelle condizioni di contesto e nella definizione degli esiti delle azioni) nei processi di pianificazione territoriale;

- la ricerca di metodi di riduzione della complessità attraverso la selezione di temi rilevanti e il tentativo di una loro rappresentazione, anche se inevitabilmente semplificata;

- il riconoscimento pieno, e non soltanto rituale e retorico, della processualità nella costruzione del piano/progetto di territorio, intesa come occasione continua di "apprendimento collettivo". Quest'ultimo, che si sviluppa nell'interazione fra amministrazione pubblica e comunità territoriali, aiuta a costruire il patrimonio cognitivo dell'amministrazione pubblica e ha, come esito desiderato, una migliore qualità del territorio, ma anche una sua maggiore efficienza e competitività (Camagni, Capello [2002]). Il progetto di territorio così costruito si inserisce pienamente nelle problematiche e nella filosofia complessiva della pianificazione strategica: in particolare, nella sua tipizzazione di "terza generazione" che caratterizza la più recente riflessione e le pratiche più innovative in ambito internazionale (Gibelli [1996], [2003]).

La pianificazione strategica è infatti anche discussione collettiva e ascolto, e trova condizioni facilitatrici nella presenza di attitudini alla interazione, alla cooperazione e al partenariato; vale a dire nella presenza di quello che oggi definiamo come capitale sociale (Putnam [1993]) o capitale relazionale (Camagni [2003]).

Non a caso capitale sociale e capitale relazionale sono considerati elementi fondamentali anche nelle nuove riflessioni sullo sviluppo *tout-court*, e sullo sviluppo locale in particolare: coesione sociale, codici condivisi di comportamento, fiducia reciproca, senso di identità e di appartenenza vengono indicati come essenziali per la riduzione dei costi di transazione, per la riduzione dell'incertezza che caratterizza i processi di innovazione economica e territoriale, per la creazione delle condizioni che favoriscono l'"azione collettiva".

La pianificazione strategica in parte presuppone, ma in gran parte contribuisce a creare capitale sociale (Bagnasco [2002]). E se in molti contesti locali sono oggi all'opera significativi processi di apprendimento culturale, politico e organizzativo che rafforzano il processo di pianificazione strategica una volta che questo si è avviato, ciò dipende dall'evidenza dei forti vantaggi che si realizzano attraverso l'integrazione, la cooperazione, la sinergia: sia perché si ottengono economie di scala e di rete, allorché attori che in precedenza non avevano mai collaborato iniziano a lavorare insieme, e soprattutto allorché le collettività locali interessate ai progetti sono coinvolte; sia perché si limitano i rischi di opposizioni, civiche o politiche nella fase di realizzazione del progetto di territorio, grazie alla costruzione di un consenso ampio ex ante da parte delle collettività insediate.

Sto naturalmente facendo riferimento ad un modello "desiderabile" di costruzione del consenso: un modello il cui valore aggiunto risiede nella sua capacità di realizzare, grazie alla sua natura interattiva e a

pratiche argomentative ed inclusive, la ridefinizione dei punti di vista e degli interessi degli attori, la saldatura di nuove alleanze, la individuazione di soluzioni di compromesso.

Incertezza e sovradeterminazione costituiscono indubbiamente un elemento connaturato al processo di pianificazione territoriale, ma è possibile attraverso l'approccio cognitivo proprio della "buona" pianificazione strategica affrontarle e governarle, costruendo una razionalità comunicativa fondata su forme avanzate di ascolto e di coinvolgimento pubblico (Innes [1996]; Healey [1997]).

Un approccio cognitivo al progetto di territorio quale è quello qui sommariamente descritto sostanza a mio avviso il lavoro di ricerca presentato in questo volume. Esso si configura come una alternativa radicale rispetto alle tendenze rinunciarie che dominano oggi una parte non irrilevante della cultura urbanistica e territoriale del nostro paese la quale spesso si arresta alla "descrizione interpretativa" dei fenomeni insediativi emergenti o, tutt'al più, esaurisce il processo di pianificazione spaziale nella progettazione incrementale di microscala.

3. L'integrazione fra programmazione e pianificazione nel progetto di territorio

La convergenza fra approccio economico e approccio territoriale o, come si sarebbe detto alcuni anni fa, fra programmazione economica e pianificazione territoriale è un obiettivo perseguito ormai da tempo. La dicotomia appare in via di superamento, anche se alcune pratiche semplicistiche e semplificate di pianificazione strategica (di matrice "aziendale") sembrano rilanciarla.

Da una parte gli elementi funzionali (profittabilità delle attività, efficiente accessibilità interna ed esterna, efficacia degli strumenti di intervento) acquisiscono una importanza crescente nel processo di pianificazione; dall'altra, una "buona forma" della città, un appropriato profilo dell'armatura urbana complessiva, una "giudiziosa" compattezza degli insediamenti, una attenta tutela delle risorse ambientali ed identitarie locali costituiscono elementi cruciali non solo del benessere collettivo, ma anche della attrattività dei singoli siti nei confronti delle attività e delle imprese esterne e dell'efficienza delle attività già insediate.

Per tutti questi motivi si sta verificando una chiara convergenza economia/territorio, sia al livello microterritoriale di breve periodo, con l'apertura al partenariato pubblico-privato e ai grandi progetti di riqualificazione urbana,¹ sia al livello macroterritoriale di medio/lungo periodo, attraverso la costruzione di "visioni e strategie condivise" nelle quali il capitale territoriale e il capitale relazionale costituiscono elementi costitutivi.

¹ Naturalmente, alludo qui ad una convergenza economia/pianificazione alla scala microterritoriale in materia di grandi progetti di riqualificazione urbana che deve garantire virtuose prestazioni in termini di sostenibilità economica, ambientale e sociale.

Al livello macroterritoriale, è interessante sottolineare l'emergere di una "visione spaziale" nelle linee guida di sviluppo del territorio europeo in cui si stanno innovativamente affermando i concetti di coesione spaziale e di capitale territoriale.

Diverse ragioni hanno determinato questo successo, sia pur parziale, dell'approccio territoriale nell'ambito dell'Unione Europea. Certamente ha contribuito il lavoro del Comitato di Sviluppo Spaziale nella elaborazione dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo [CEC, 1999], che ha ottenuto una crescente attenzione e un robusto supporto politico e culturale (Faludi [2002]).²

Il concetto di coesione territoriale - introdotto dal Terzo Rapporto sulla Coesione della Commissione Europea (CEC [2004a]) e citato nella proposta di Costituzione Europea -, è ben definito in un successivo documento interno della DG Regio (CEC [2004b]). In questo Rapporto, la coesione territoriale è complementare alla coesione economica e sociale, e riguarda "la distribuzione equilibrata delle attività umane attraverso l'Unione"; in modo ancora più significativo, si dice che "essa traduce in senso territoriale gli obiettivi di sviluppo sostenibile e bilanciato esplicitamente assegnati all'Unione nei Trattati" (pag. 3).

All'incontro informale in Lussemburgo dei Ministri territoriali (maggio 2005), la Commissione ha presentato uno *Scoping Document*, dal titolo "*Territorial state and perspectives of the European Union*", nel quale la definizione di coesione territoriale acquisisce un nuovo significato "pratico" quando viene inclusa in un quadro di *policy*. Si scrive infatti: "In termini pratici la coesione territoriale implica: *focalizzare le politiche di sviluppo territoriale nazionali e regionali* su un migliore sfruttamento del potenziale regionale e del *capitale territoriale* - la diversità territoriale e culturale dell'Europa; *un migliore posizionamento delle regioni in Europa* facilitando la loro connettività e la loro integrazione territoriale; e *la promozione di una maggiore coerenza fra le politiche dell'Unione Europea che hanno un impatto territoriale*" (Luxembourg Presidency [2005]; corsivo nel testo).

Il modello di riferimento non è dunque quello della deregolamentazione e della flessibilizzazione urbanistica *tout court*, ormai abbandonato in gran parte dei paesi europei, ma purtroppo ancora pervicacemente praticato in molti contesti locali nel nostro paese; è piuttosto, a puro titolo di esempio, quello introdotto dalla recente legge di riforma urbanistica francese con il nuovo piano urbanistico comunale (PLU: *Plan Local d'Urbanisme*) e il nuovo piano di inquadramento sopracomunale (SCOT: *Schéma de la Coherence Territoriale*). Il PLU si configura come il "progetto urbano" del comune; nella sua elaborazione si richiedono alle amministrazioni locali, e alle loro agenzie tecniche, alcuni passaggi chiave obbligatori: in particolare una preliminare accurata *diagnostic urbaine* e la elaborazione di un "progetto di sostenibilità" per l'intero territorio comunale (*PADD: Projet d'Aménagement et de Développement Durable*). Gli eventuali grandi progetti di riqualificazione urbana realizzati attraverso il partenariato pubblico/privato (ZAC) non possono più essere approvati in sequenza incrementale, ma devono essere inseriti nel progetto globale della municipalità e risultare compatibili con le indicazioni dello SCOT.

² Un supporto politico forte è venuto da parte Consiglio dei Ministri Europei che ha deciso di attribuire al programma INTERREG il compito di strumento per la realizzazione dello SSSE; ma anche dalla Commissione Europea con la realizzazione del programma di Osservatorio territoriale europeo ESPON 2002-2006 (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti [2005]).

In questo passaggio sono presenti alcune novità rilevanti. Innanzitutto le tradizionali politiche di sviluppo regionale (*spatial*) sono chiamate “territoriali”, usando un neologismo per la lingua inglese che suggerisce la valorizzazione delle specificità territoriali, al di là dei puri fattori di localizzazione e di superamento della distanza fisica. In secondo luogo, è usato per la prima volta il concetto di capitale territoriale, sottolineando implicitamente il fatto che il territorio è una risorsa che può generare incrementi di efficienza e di produttività per i settori produttivi e incrementi di benessere per le popolazioni. La locuzione di capitale territoriale infatti allude non soltanto ai beni pubblici, al capitale fisso sociale e al capitale produttivo, ma anche al capitale sociale incorporato nei luoghi sotto forma di senso di appartenenza e di tradizioni consolidate, e di capitale relazionale inteso come capacità di cooperazione e di “fare rete” su ambiti territoriali pertinenti e su sfide complesse (Camagni [2006a]).

Se il sia pur vago concetto di coesione territoriale deve aggiungere qualcosa e non duplicare i contenuti della coesione economica e sociale, deve essere collegato con la problematica della sostenibilità. Esso può essere interpretato come la “dimensione territoriale della sostenibilità” ed essere applicato nelle seguenti tre componenti (Camagni, Gibelli [2004]): nella *qualità territoriale* (qualità dell’ambiente di vita e di lavoro; comparabili livelli di benessere e di qualità della vita fra territori, simile accesso ai servizi di interesse generale e alla conoscenza); nella *efficienza territoriale* (in termini di uso delle risorse naturali, di suolo, di paesaggio e in termini di uso dell’energia; competitività e attrattività; accessibilità interna ed esterna); e di *identità territoriale* (presenza di capitale sociale; patrimonio culturale e paesistico; costruzione di visioni condivise del futuro; salvaguardia delle specificità e delle vocazioni produttive; vantaggio competitivo proprio di ciascun territorio). Mentre i primi due obiettivi, efficienza e qualità, sono noti e condivisi, il terzo obiettivo, quello dell’identità territoriale, può apparire sorprendente per la novità della sua citazione in quel contesto, ma in realtà esso appare cruciale e sarà destinato a giocare un ruolo crescente nelle strategie e nelle politiche europee. Le identità incorporate nella cultura locale, nelle competenze, nel capitale sociale e nel paesaggio sono le basi costitutive della realtà territoriale in quanto, nello stesso tempo, rappresentano il collante delle comunità locali, sono legate alla divisione spaziale del lavoro e in molti casi determinano la sua evoluzione e l’emergere di “vocazioni” produttive; inoltre facilitano i processi di apprendimento collettivo e in conseguenza rafforzano l’efficienza dinamica del tessuto produttivo locale.

Ma le identità naturalmente evolvono, e possono anche essere facilmente compromesse da processi economici e territoriali come il declino economico e la desertificazione di aree interne, la periferizzazione e la inaccessibilità, la distruzione del patrimonio naturale e la banalizzazione del patrimonio culturale, l’omologazione territoriale prodotta dallo *sprawl* insediativo.

Le tre componenti sopra evocate sono individuabili sullo sfondo di questa ricerca e ne permeano le diverse articolazioni: la locuzione il “riconoscimento condiviso delle risorse patrimoniali e delle potenzialità del territorio” sembra infatti condividere molti elementi sottesi al concetto di coesione territoriale formulato, sia pure in forma ancora tentativa e generica, in ambito europeo.

La locuzione è attraente dal punto di vista semantico e costituisce una opzione generosa negli obiettivi; tuttavia richiede alcuni passaggi complessi per la sua realizzazione effettiva: richiede in particolare di saper affrontare realisticamente anche la problematica della “economicità privata di lungo periodo”; il che significa sapere riconoscere la dimensione decisionale del privato ed attrezzarsi per ricondurre l’ottica privata in una dimensione di sostenibilità.

In questa prospettiva, per la costruzione di uno scenario strategico condiviso finalizzato alla realizzazione di un progetto di territorio autosostenibile si rende a mio avviso necessario:

- evidenziare l’impatto negativo di comportamenti opportunistici che sfuggono al processo trasparente di discussione e condivisione pubblica (*free-riding*);
- dimostrare ed argomentare la non economicità di comportamenti opportunistici anche nell’ottica privata, e dunque il vantaggio del privato nel sanzionarli;
- sottolineare il carattere “sistemico” del territorio, evidenziando non solo i costi collettivi ma anche i costi privati di alternative indesiderabili.

4. La relazione fra sapere esperto e sapere comune

In Figura 1 propongo una schematizzazione del rapporto fra sapere esperto e sapere comune, fortemente sottolineato nella ricerca, rappresentandolo come un processo circolare e cumulativo. Il rapporto si sviluppa a partire da analisi tecniche (A), del tipo analisi SWOT e da quelli che vengono chiamati scenari di contesto e che normativamente si traducono in proposte per lo statuto dei luoghi (invarianti strutturali e regole per la trasformazione). Analisi e scenari di contesto, che sono il prodotto del sapere esperto, si rafforzano attraverso il confronto partecipativo (B) che mira alla condivisione nell’identificazione dei valori e delle potenzialità; sono quindi pronti a proiettarsi in una dimensione futura attraverso la costruzione partecipata di visioni strategiche e di progetti alternativi di territorio (C). Naturalmente il processo non si deve arrestare a questo punto: visioni e progetti di territorio vanno sottoposti ad una valutazione necessariamente tecnica di impatto territoriale e ad una traduzione in chiave normativa (D). Una volta tradotti in decisioni, i piani/progetti devono essere supportati da un monitoraggio continuo delle trasformazioni (E), alla ricerca soprattutto degli effetti inintenzionali (Moroni [2005]); e ancora devono essere sottoposti ad una valutazione collettiva (F) al fine di riorientare/migliorare/aggiornare il progetto di territorio stesso.

Ciò che si configura in Figura 1 è un processo di apprendimento collettivo continuo in cui l'esperto dovrà contribuire a fare evolvere la percezione/valutazione collettiva in una direzione virtuosa di sviluppo locale autosostenibile. L'esperto dovrà altresì fornire gli elementi critici utili per destrutturare alcuni saperi e pratiche comuni consolidate, nonché usare le sue conoscenze per prefigurare gli esiti possibili di previsioni condizionali.

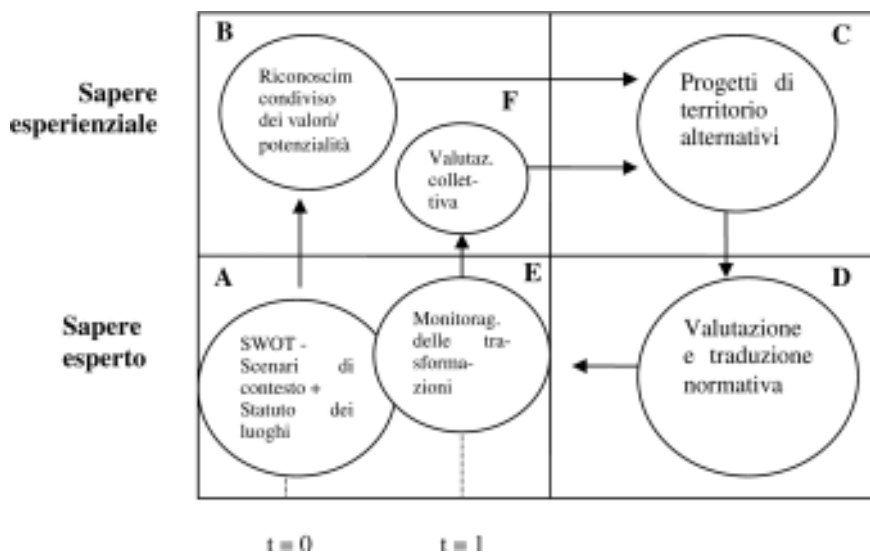


Fig. 1 - L'interazione fra saperi nella costruzione e realizzazione del progetto di territorio.

E' inutile qui sottolineare che il sapere esperto non sempre si dimostra capace di riorientare il sapere comune in una direzione virtuosa. Ad esempio, molta cultura urbanistica e territoriale recente nel nostro paese ha interpretato il sapere comune che si è accumulato nei territori della "Villettopoli" come un dato oggettivo, e per ciò stesso razionale, ed in qualche misura lo ha legittimato in termini di previsione scenariale ottimistica, evidenziando una sorta di "irresponsabilità dell'esperto" (Gibelli, Salzano [2006]).

Da sottolineare infine che, per quanto riguarda la relazione sapere esperto/sapere esperienziale, da tempo le discipline dell'economia territoriale hanno realizzato una interessante integrazione, ad esempio all'interno dei più recenti affinamenti dell'analisi costi benefici in tema di valutazione degli elementi ambientali ed immateriali. Attraverso tecniche di *contingency evaluation*, ormai ben note, e attraverso nuovi "modelli di scelta" pesati sulle preferenze "espresse" è possibile una valutazione non tecnocratica dell'impatto territoriale di programmi e progetti territoriali, a partire dalle preferenze delle "popolazioni obiettivo" (Camagni, Gorla [2006]; Travisi [2006]).

5. Un ruolo non retorico, ma comunque realistico per i processi partecipativi

I processi partecipativi svolgono nel modello proposto dalla ricerca un ruolo cruciale; ma forse richiedono un approfondimento “tecnico” per quanto riguarda le loro effettive potenzialità, le condizioni di efficacia e di effettiva rappresentatività.

Anche nei processi di pianificazione strategica quella della partecipazione dei cittadini alle decisioni costituisce insieme una sfida, un obiettivo e una condizione di successo della pianificazione stessa. Le migliori esperienze internazionali ci insegnano infatti che il contributo della partecipazione civica è fondamentale per due principali motivi:

- perché essa assolve in primo luogo ad un compito politico di rinnovamento della democrazia locale, attraverso lo sviluppo di un dibattito pubblico finalizzato ad adattare le strategie, le azioni e i progetti alla domanda sociale. In questo senso, la partecipazione può, e deve, estendersi anche a temi complessi e a sfide di lungo periodo, soprattutto su temi di grande sensibilità collettiva, poiché può portare a nuove idee e nuovi modi di pensare, ad una nuova “razionalità comunicativa” fondata su estese pratiche argomentative;

- perché contribuisce ad aumentare l'efficacia del piano. Un numero crescente di ricerche empiriche relative all'implementazione in specifici contesti urbani ci conferma che i piani “forti”, i piani che producono risultati attuativi coerenti con le ambizioni e gli obiettivi, sono quelli scaturiti da processi decisionali partecipati; da processi che, costruendo senso di cittadinanza e di appartenenza, facilitano lo sviluppo di coalizioni ampie e solide per dare soluzione duratura anche a problemi complessi, di area vasta e proiettati sul lungo periodo (Burby [2003]). Dunque, i vantaggi offerti dai processi di partecipazione e inclusione sono chiari:

- arricchimento della democrazia (un obiettivo in sé);
- legittimazione per il potere decisionale pubblico;
- efficienza nelle decisioni, allorché si scoraggiano opposizioni e conflitti ex-post, nella fase realizzativa;
- strumento per risolvere (alcuni) conflitti di interesse, attraverso la discussione e argomentazione pubblica;
- stimolo al rafforzamento del senso di appartenenza della comunità e di fiducia nelle istituzioni;
- efficace strumento di bilanciamento del potere degli interessi forti e strumento per limitare i rischi di neo-corporativismo nella negoziazione fra pubblico e privato;
- stimolo e suggerimento per la soluzione di problemi (locali): i cittadini sono *experience experts*, esperti per esperienza personale, e la loro voce è spesso più lungimirante di quella di esperti non-esperienziali; Ma sono chiari anche i limiti dei processi partecipativi o di “democrazia deliberativa” (Bobbio [2002]) che sono quelli che nella pianificazione strategica maggiormente richiedono cultura e civismo diffusi,

opportuni metodi di gestione del dibattito e dell'ascolto, sensibilità nelle operazioni di interpretazione, sintesi, risposta e interazione.

Due sono i principali presupposti per l'efficacia dei processi partecipativi: da una parte rispettare nei processi comunicativi e nella gestione della costruzione del piano una serie di criteri di rappresentatività capaci di garantire anche gli interessi deboli; dall'altra controllare i canali di espressione politica di molti interessi forti che spesso non partecipano e non affidano la esplicitazione delle loro preferenze a canali di comunicazione trasparenti e partecipati, poiché prediligono pratiche lobbystiche o rapporti diretti con il potere.

Inoltre, anche se partecipano, gli interessi forti spesso tendono a non esprimere la loro funzione di utilità: non la esprimono neppure ai tavoli istituzionali e formalizzati di concertazione, poiché "sanno che la conoscenza che essi rivelano in quella sede sarà nota a tutti e ciò è fattore di scoraggiamento" (Barca [2004], 27); a maggior ragione ciò può verificarsi quando i processi partecipativi che vengono attivati a livello locale si nutrono della ricchezza, ma anche della aleatorietà, delle procedure informali.

A questo proposito, in ambito internazionale, una caratteristica cruciale della attuale pianificazione strategica, che differenzia gli approcci più fertili da quelli che sono stati definiti di matrice "aziendale" o di seconda generazione, è rappresentata proprio dal superamento di concezioni partenariali ed elitiste a favore di concezioni argomentative e partecipative dei processi di piano.³

La partecipazione nelle pratiche strategiche di autosostenibilità locale deve privilegiare, in estrema sintesi, trasparenza, informazione completa, ascolto e presa in conto delle aspettative dei cittadini, e soprattutto dei gruppi più svantaggiati e deboli: tutti elementi che devono essere presenti sin dalle prime fasi del processo di pianificazione e che richiedono la utilizzazione di un ampio ventaglio di tecniche dialogiche e comunicative, e il supporto di una informazione chiara, corretta ed esauriente (Brody et Al. [2003]).⁴

³ Nel dibattito culturale italiano su significato e compiti della pianificazione strategica si è invece presentata recentemente anche una concezione opposta, neocorporativa ed assai rischiosa, che la riconduce ad "un'azione politico-tecnica volontaria rivolta alla costruzione di una coalizione intorno ad alcune linee strategiche condivise (la strategia)" (Mazza [2000], 28). L'assunto alla base di questa concezione, e cioè la necessità per qualunque processo di pianificazione che si manifesti una leadership e un consenso stabile fra attori, appare corretto e legittimo; ciò che qui si vuole porre in discussione è la visione elitista secondo la quale l'azione strategica implica "l'esistenza di una classe dirigente all'interno della quale un gruppo costruisce una comunanza di interessi e di programmi" (*ibid.*, pag. 29, corsivo nostro). Per una critica argomentata si veda Camagni [2006b].

⁴ A titolo di esempio, nel contesto francese recentemente sensibilizzato anche in ambito legislativo nazionale al tema del coinvolgimento civico in materia di pianificazione urbanistica una esperienza di frontiera di coinvolgimento della cittadinanza metropolitana è rappresentata dalla *Démarche Stratégique et Participative* avviata nel 1997 dalla *Communauté Urbaine* di Lione e dal suo allora presidente Raymond Barre con il programma "*Millénaire 3*". Non a caso la *démarche* è stata promossa da un'istituzione intercomunale ormai legittimata ad estendere le sue sfere di azione e le sue procedure argomentative grazie ad una lunga tradizione di buone pratiche di pianificazione strategica di area vasta. La svolta partecipativa si è formalizzata nel luglio 2003 con l'approvazione di una "*Charte de la participation*" che statuisce le procedure cui dovranno attenersi tutte le attività di pianificazione e trasformazione fisica del territorio lionese (dai piani di inquadramento strategico/SCOT, ai piani urbanistici comunali/PLU, ai piani di settore, ai grandi progetti, ai servizi di prossimità) (Grand Lyon *Communauté Urbaine* [2003]).

6. Il rapporto presente/futuro, analisi/progetto

Il rapporto fra presente e futuro, fra analisi e progetto, fra descrizione e visione implica un processo creativo, “su misura” dei singoli territori, per il quale è difficile individuare delle regole unificanti. E’ necessario comunque valutare adeguatamente le difficoltà di questo rapporto, spesso non sufficientemente considerate nella ricerca accademica.

In particolare:

- nel passaggio fra presente e futuro può cambiare il contesto in cui le decisioni si collocano per effetto del variare di condizioni esterne, non controllabili. Pertanto l’attività di costruzione del progetto di territorio deve essere accompagnata da esercizi di prefigurazione del futuro non in termini banalmente previsionali, ma in termini di prospezioni condizionali (*foresight*);
- si possono verificare, come già sottolineato, effetti negativi non intenzionali e non previsti delle politiche;
- le trasformazioni territoriali possono implicare trasformazioni identitarie che mutano dall’interno il contesto istituzionale;
- infine, possono evolvere i valori e le preferenze sociali.

Pur nella consapevolezza di questi limiti e di queste difficoltà, le esplorazioni qualitative sul futuro elaborate a livello locale stanno godendo in Europa di una considerevole fortuna. Esse si differenziano dalla ben più consolidata tradizione degli studi di prospettiva territoriale predisposti da grandi agenzie pubbliche di livello nazionale per almeno due aspetti: in primo luogo perché privilegiano la continuità ed il processo evolutivo, ancorandosi più strettamente ad una analisi approfondita delle tendenze in corso ed interrogandosi sugli effetti possibili di discontinuità maggiori nei grandi elementi di regolazione del sistema territoriale;⁵ in secondo luogo, perché l’approccio al futuro privilegiato nei contesti locali (urbani-metropolitani-regionali) è strettamente finalizzato alla elaborazione (e realizzazione) di un progetto per il territorio.

La prospezione sul futuro in ambiente urbano viene oggi definita, con una nuova locuzione, *visioning* strategico: essa allude ad un metodo e ad un processo che, inaugurati in alcuni contesti locali nordamericani, stanno attualmente sviluppandosi anche in ambito europeo. Si tratta di un metodo e di un processo ben più complessi ed articolati della mera previsione estrapolativa, o anche della prefigurazione scenariale affidata ai soli esperti, poiché essi diventano il momento centrale dell’azione di politica urbana o territoriale ed in particolare un importante strumento di aiuto alle decisioni (Gibelli [2005]).

⁵ Gli studi di prospettiva dedicati alla elaborazione di visioni nazionali hanno invece privilegiato la discontinuità, senza curarsi eccessivamente del percorso attraverso il quale tali visioni potrebbero realizzarsi: un approccio questo tipicamente adottato per le previsioni di lungo/lunghissimo periodo in cui l’aspetto del cambiamento paradigmatico prevale sull’elemento della continuità. Si pensi a puro titolo di esempio alle “*images*” del territorio elaborate dalla francese DATAR negli anni Novanta.

Quanto ai processi che intende attivare e alle tecniche che si propone di utilizzare, la costruzione della visione condivisa del futuro segna dunque il passaggio da una fiducia tecnocratica esclusiva nei modelli di previsione e di simulazione, alla consapevolezza critica che, sotto la apparente neutralità valoriale delle previsioni e delle simulazioni, si possono celare scelte predefinite da parte dell'amministrazione pubblica (e degli interessi che si intendono premiare).

Per limitare questi rischi, il *visioning* strategico aspira a configurarsi come processo ad un tempo complesso ed estroverso, che implica la costruzione di scenari qualitativi alternativi e la successiva selezione dell'alternativa desiderabile attraverso tre principali momenti: l'utilizzo, comunque indispensabile, di tecniche di previsione e di modelli formalizzati (*forecasting*); il contributo di riflessioni qualitative prospettive affidate agli esperti ma anche al "sapere comune" (*envisioning*); la valutazione delle alternative possibili e la individuazione della "shared vision" attraverso l'interazione con la pluralità degli attori e degli interessi, ma anche attraverso il coinvolgimento e la consultazione dei cittadini (*polling*) (Wachs [2001]). L'obiettivo di fondo del processo di *visioning* strategico è dunque la costruzione di un accordo sullo scenario desiderabile ("visione condivisa"), ma anche sulla definizione degli assi strategici e dei conseguenti progetti di territorio da realizzare. La costruzione di scenari si pone comunque come passaggio fondamentale e come momento centrale nel processo decisionale: si tratta di utilizzare al meglio l'informazione esistente per interrogarsi sulle tendenze evolutive future dei sistemi territoriali, così da attrezzare in anticipo il decisore pubblico per rispondere alle possibili nuove sfide ed evitare possibili irreversibilità avverse al benessere collettivo.⁶

⁶ Una ricerca recente dal titolo "*Quand les villes pensent leurs futurs*" (Parrad [2004]) ha analizzato le pratiche di costruzione della visione del futuro di 18 metropoli europee, proponendone una classificazione in quattro principali tipologie.

- Un approccio di "pianificazione strategica", dedicato prioritariamente alla riforma delle pratiche tradizionali di pianificazione al fine di ottenere una migliore integrazione dei piani di settore e un migliore coordinamento delle decisioni pubbliche. In questa tipologia è lo scenario normativo ad essere privilegiato: uno scenario di medio periodo che simula le traiettorie evolutive possibili del territorio, per selezionare quella che appare più compatibile con alcune opzioni normative predefinite dall'iniziatore pubblico.

- Un approccio orientato allo "sviluppo sostenibile", anch'esso ovviamente normativo e però proiettato sul lungo periodo: è il caso delle Agende 21 Locali, ormai numerosissime in Europa, ma poco operative soprattutto per le difficoltà che si incontrano nell'individuazione di misure operative e, soprattutto, di risorse finanziarie adeguate in rapporto agli obiettivi ambiziosi prefigurati nelle visioni.

- Un approccio di "competitività strategica", mirato al miglioramento del posizionamento competitivo della città e chiaramente influenzato dalle tecniche di management strategico aziendale. Tale approccio viene giustamente qualificato dall'autore della ricerca come un approccio relativamente elitista, poiché prevalentemente indirizzato ai decisori economici e al *milieu* politico locale, e poiché il suo obiettivo di fondo è la realizzazione di una efficace strategia di *lobbying*.

- Infine, la ricerca tipizza le pratiche più innovative, definite "progetti di territorio", che si caratterizzano per molti degli elementi che più sopra abbiamo sinteticamente evidenziato. Si tratta di approcci che si applicano a territori pertinenti (che per lo più non coincidono con le partizioni amministrative) e che richiedono pertanto una impegnativa mobilitazione e messa in rete degli attori pubblici e degli interessi, ma anche momenti continui di apertura alla società civile.

E' da sottolineare quanto sia fondamentale la valutazione, un aspetto ancora assai carente anche nelle pratiche migliori: si tratta infatti di costruire un set ampio ed affidabile di indicatori che consenta di stimare *ex-ante* le prestazioni delle diverse alternative di scenario prefigurate e che, una volta selezionata l'alternativa desiderabile e individuati piani, programmi e progetti coerenti, permetta di verificare *ex post*, in fase attuativa ed in maniera continua, la compatibilità dei risultati ottenuti, consentendo la introduzione di eventuali elementi di correzione (Seasons [2003]). La prima famiglia è costituita dagli indicatori costruiti su valori obiettivo (*benchmarks*), definiti sulla base dell'osservazione delle migliori pratiche in altre realtà territoriali e sulla base di traguardi desiderabili e raggiungibili. Essi sono utilizzati nella fase di definizione degli obiettivi del piano, e obbediscono all'esigenza di misurabilità al fine di aumentare l'*accountability* complessiva del processo. La seconda famiglia è costituita da indicatori di prestazione (*performance measures*) e sono utilizzati per realizzare il monitoraggio del piano nel corso della sua attuazione, al fine di evidenziare risultati positivi o fallimenti, riorientare le azioni, aggiornare periodicamente gli obiettivi.

Da sottolineare infine che valutazione, comunicazione e partecipazione appaiono strettamente correlate. La valutazione deve fondarsi su metodi e indicatori consolidati e ampiamente pubblicizzati, per produrre conoscenza e consapevolezza diffusa, e garantire partecipazione responsabile. In generale, dunque, la definizione di *benchmarks* e *performance measures*, e la associata attività di valutazione continua, rafforzando la trasparenza del processo decisionale ed estendendo le opportunità di dibattito democratico, può contribuire alla realizzazione di valori ed obiettivi condivisi, consentendo di verificare se l'azione pubblica risponda ad obiettivi di giustizia, equità ed efficacia.⁷

Anche su questo tema della messa in relazione di presente e futuro attraverso la prospezione scenariale e attraverso la individuazione di criteri e indicatori per la valutazione del piano si dimostra dunque cruciale il rapporto fra saperi esperti e preferenze delle comunità.

Pur con le inevitabili semplificazioni, il rapporto fra presente e futuro in un processo di pianificazione finalizzato alla costruzione di progetti di territorio autosostenibili quale è quello presentato in questo volume,

Meno formalizzato che nelle tre tipologie precedenti, il "progetto di territorio" accentua la dimensione volontaristica del piano, poiché ambisce a valorizzare al meglio le aspirazioni qualitative e sistemiche associate all'esercizio di prefigurazione del futuro, e l'innovazione per quanto riguarda l'agire politico-amministrativo, poiché richiede di sperimentare procedure costose in termini economici e di tempo, ma soprattutto di "rinuncia alla non trasparenza".

⁷Una esperienza molto avanzata di costruzione di indicatori prestazionali è quella che ci viene dal Governo metropolitano di Portland/Oregon. Per poter valutare la compatibilità dei piani urbanistici municipali e dei piani di settore (in materia di trasporti, tutela ambientale, compattamento insediativo e diversificazione funzionale locale degli usi del suolo, etc.) con le linee guida indicate dal piano di inquadramento territoriale, l'autorità metropolitana si è dotata di un sistema sofisticato di "*performance measures*". Con cadenza biennale viene pubblicato un *Report* di aggiornamento che affina progressivamente gli indicatori e consente un bilancio sempre più accurato dei risultati raggiunti (METROPortland [2004]).

può essere schematizzato come in Figura 2: esso risulta arricchito da una necessaria distinzione fra dimensione positiva, che attiene alla interpretazione e alla valutazione, e dimensione normativa, che attiene alle invarianti e alle regole di trasformazione. Entrambe le dimensioni, positiva e normativa, si rafforzano e traggono legittimazione da una integrazione fra saperi esperti e saperi comuni.

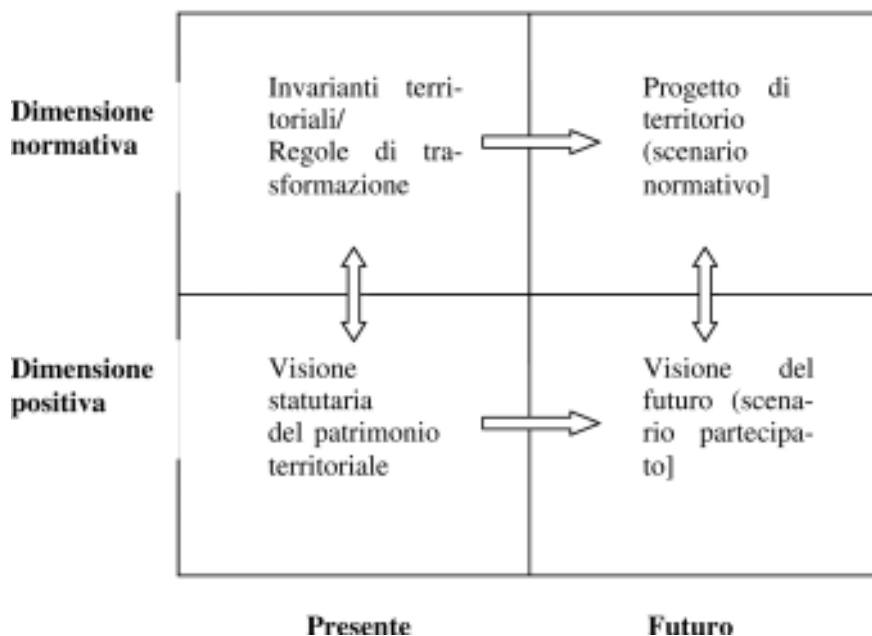


Fig. 2 - Il processo di costruzione del "progetto di territorio autosostenibile"

7. Conclusioni

A conclusione di questa riflessione, mi sembra opportuno avanzare una nota di cautela. E' infatti evidente che il processo di pianificazione strategica non è così lineare e virtuoso come la teoria e come in parte anche le riflessioni prodotte in questo volume sembrano suggerire. Ciò dipende soprattutto dal fatto che, come abbiamo sottolineato più sopra, gli interessi forti non esprimono in maniera trasparente la loro funzione di utilità: spesso non la esprimono neppure nelle occasioni istituzionali e formalizzate di concertazione; a maggior ragione, lo faranno quando i processi e i progetti di territorio che vengono promossi a livello locale si nutrono della ricchezza, ma anche della aleatorietà, delle procedure informali. Al di là di queste necessarie cautele, l'interesse della ricerca qui pubblicata, che ha costituito una sorta di laboratorio, in parte reale e in parte virtuale, per la costruzione di scenari territoriali strategici, risiede a mio avviso nell'essersi consapevolmente proposta di superare i limiti e le semplificazioni di una rappresentazione meramente esperta.

Essa si è confrontata infatti con molte delle tecniche e delle modalità di interazione che caratterizzano l'attività di "envisoning", costruendo un rapporto più profondo ed articolato con il sapere comune e realizzando un valore aggiunto territoriale di sviluppo locale autosostenibile attraverso progetti partecipati e proiettati in una dimensione temporale non contingente ma comunque realistica.

Riferimenti bibliografici

- Bagnasco A. [2002], "Il capitale sociale nel capitalismo che cambia", *Stato e Mercato*, n. 2.
- Barca F. [2004], "Stato e sviluppo: un paradigma e un cantiere aperto", *Scienze Regionali - Italian Journal of Regional Science*, vol. 3, n. 3.
- Bobbio L. [2002], "Le arene deliberative", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3.
- Brody S.D., Godschalk D.R., Burby R.J. [2003], "Mandating Citizen Participation in Plan Making", *APA Journal*, n. 3.
- Burby R. J. [2003], "Making Plans that Matter. Citizen Involvement and Government Action", *APA Journal*, n. 1.
- Camagni R. [2003], "Piano strategico, capitale relazionale e *community governance*", in Pugliese T., Spazianta A. (a cura di), *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, Franco Angeli, Milano.
- Camagni R. [2006a], "Territorial Impact Assessment - TIA: a Methodological Proposal", *Scienze Regionali - Italian Journal of Regional Science*, vol. 5, n. 2.
- Camagni R. [2006b], "Cinque tesi a proposito di pianificazione strategica urbana", in A.A., V.V., *Pianificazione strategica per la governance del territorio*, Lattanzio, Milano.
- Camagni R., Capello R. (a cura di) [2002], *Apprendimento collettivo e competitività territoriale*, Franco Angeli, Milano.
- Camagni R., Gibelli M.C. [2004], "Le ragioni della coesione territoriale: strategie possibili", *Sviluppo&Organizzazione*, n. 205.
- Camagni R., Gorla G. (a cura di) [2006], *Valutazione economica e valutazione strategica di programmi e progetti territoriali*, Franco Angeli, Milano.
- CEC [1999], *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo*, Bruxelles.
- CEC, DG Regio [2004a], *A New Partnership for Cohesion, Third Report on Economic and Social Cohesion*, Brussels.
- CEC, DG Regio [2004b], *Interim Territorial Cohesion Report*, Brussels.
- Faludi A. (a cura di) [2002], *European Spatial Planning*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge Mass..
- Gibelli M.C. [1996], "Tre famiglie di piani strategici: verso un modello reticolare e visionario", in Curti F., Gibelli M.C. (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze.
- Gibelli M.C. [2003], "Flessibilità e regole nella pianificazione strategica: buone pratiche alla prova in ambito internazionale", in Pugliese T., Spazianta A. (a cura di), *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, Franco Angeli, Milano.
- Gibelli M.C. [2005], "La pianificazione strategica fra tradizione e innovazione", in Martinelli F. (a cura di), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*, Franco Angeli, Milano.
- Gibelli M.C., Salzano E. (a cura di), *NO SPRAWL. Perché è necessario controllare la dispersione urbana e il consumo di suolo*, Alinea, Firenze.
- Grand Lyon Communauté Urbaine, Conseil de Développement de l'Agglomération Lyonnaise [2003], *Charte de la participation*, Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération. Mission Concertation, Lyon.

- Healey P. [1997], *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Macmillan Press Ltd., London.
- Innes J.E. [1996], "Planning through Consensus Building: a New View of the Comprehensive Ideal", in *APA Journal*, n. 14.
- Luxembourg Presidency [2005], "*Scoping Document and Summary of Political Messages for an Assessment of the Territorial State and Perspectives of the European Union: Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions*", Luxembourg.
- Mazza L. [2000], "Strategie e strategie spaziali", *Territorio*, n. 13.
- METROPortland/Land Use Planning [2004], *The Portland region - how are we doing?*, Portland.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti [2005], *Atlante Tematico ESPON*, Istituto Geografico De Agostini, Novara.
- Moroni S. [2005], *L'ordine sociale spontaneo. Conoscenza, mercato e libertà dopo Hayek*, UTET, Torino.
- Parrad F. [2004], "Quand les villes pensent leurs futurs. Une enquête sur les démarches prospectives dans 18 villes européennes", in *2001 PLUS*, n. 64, Centre de Prospective et de Veille Scientifique, Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer.
- Putnam R.D. [1993], *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Seasons M. [2003], "Monitoring and Evaluation in Municipal Planning", *APA Journal*, n. 4.
- Travisi C. [2006], *Valuing Environmental Decay. Quantitative Policy-oriented Studies on Mobility and Agriculture*, PhD Dissertation, Free University, Amsterdam.
- Wachs M. [2001], "Forecasting versus Envisioning. A New Window on the Future", *APA Journal*, n. 4.