



Temi trasversali

Pianificazione e partecipazione nelle politiche territoriali

Alessandro Vignozzi

Per una soluzione anticipata dei conflitti

L'efficacia delle politiche territoriali risulta sovente penalizzata da vistosi fenomeni di frizione, quando non di aperta conflittualità, fra i diversi livelli e settori di governo del territorio.

Esistono ovviamente molti approcci possibili alla soluzione di questa problematica; il primo, e più banale –nonché già sufficientemente verificato (Moccia, 2002)–, sembra quello di anticipare il confronto sulla materia del contendere, mediante procedure ampiamente ed effettivamente partecipative, fin dal processo di formazione del piano.

A questa conclusione teorica corrisponde peraltro un'evoluzione effettiva delle prassi pianificatorie, visto che con sempre maggiore frequenza si prova a costruire le scelte in modo consensuale, onde predisporre tutti i potenziali *stakeholders* a una convinta ed efficiente implementazione delle politiche proposte.

Stimolate da questa crescente esigenza, la ricerca e la prassi disciplinare hanno posto un impegno non trascurabile nell'affinare il proprio quadro di riferimento (già in Faludi, 1999). Una rapida occhiata alla recente esperienza evidenzia in proposito, da un lato, una consistente estensione del panorama dei modelli operativi; dall'altro, una loro rapida maturazione in termini di efficacia.

Pare ad esempio acquisito (fin da Gibelli, 1993) che un approccio fondato su semplici procedure di informazione dall'alto, e conseguenti assensi formali in assenza di veri e propri contributi propositivi dal basso, sia ormai inadeguato alle montanti esigenze di *consensus building* del “nuovo corso” delle politiche locali. Resta allora da prendere in considerazione quella gamma di modalità di coinvolgimento collettivo che spazia da un minimo corrispondente al modello “conferenza di servizi” –dove tutti gli attori interessati ricevono in anticipo i materiali da discutere ed hanno poi agio di esprimere un parere circostanziato e tecnicamente pertinente– a un massimo corrispondente alle forme più radicali di copianificazione, dove tutti i soggetti collaborano attivamente alla formazione di un documento, senza distinzioni gerarchiche, né di ruolo né di potere decisionale.

L'obiettivo è quello di provare a costruire, attingendo secondo convenienza agli aspetti più promettenti delle esperienze più collaudate, un modello operativo che coniughi requisiti di agilità e fattibilità con la garanzia di esiti promozionali e di ricadute in termini di apprendimento collettivo (nell'ottica proposta da Healey *et al.*, 1997).

Semplificando al massimo, si può ritenere che i referenti più significativi in materia afferiscano a tre distinti filoni:

- quello dello *strategic planning* americano, che ha provato a estendere al settore delle politiche pubbliche, arricchendola con le problematiche dell'incertezza e della conflittualità, la metodologia sviluppatasi nell'ambito del *management* aziendale in relazione alle esigenze della cosiddetta “qualità totale” (Curti e Gibelli, 1996);
- quello della *public dispute resolution*, che ancora in area americana ha specificamente messo a fuoco le tecniche più efficaci per il superamento dei veti incrociati e dello scontro fra

interessi settoriali (Forester, 1989);

- e quello della cosiddetta “pianificazione dal basso”, sperimentato soprattutto in Inghilterra, con una particolare attenzione alle tecniche di innesco degli apporti propositivi secondo il modello del *planning game* (Healey, 1995; L.P.A.C., 1994).

A tutti e tre questi filoni hanno in varia misura attinto le esperienze più interessanti portate avanti in Europa negli ultimi anni. La maggior parte di queste ha però privilegiato la dimensione locale – dalla scala dell’intero comune a quella del quartiere– della pianificazione e della programmazione (Magnaghi, 2000). Il che rende viepiù ineludibile l’impegno di tracciare una nuova via anche per la concertazione delle politiche territoriali d’area vasta.

Questioni di metodo

Sorvolando su acquisizioni di interesse strettamente tecnico (per le quali rimando senz’altro a Vignozzi, 2004), vorrei sottolineare qua alcuni aspetti di metodologia generale che l’esperienza fatta (cfr. Vignozzi, 1997, 1998, 2003, 2004, 2005a e 2005b) ha evidenziato come qualificanti per il successo delle procedure partecipative in questo campo.

Il primo di questi riguarda il ruolo dell’Ente promotore. Onde evitare contrapposizioni preconcepite, è opportuno che quest’ultimo si presenti sempre, sia in fase di lancio che di svolgimento dell’iniziativa, non già in veste autoritaria, ma come vero e proprio *primus inter pares*; pur mantenendo, ovviamente, la responsabilità e l’onere di organizzare le diverse operazioni: dalla predisposizione dell’agenda, all’indirizzo del dibattito, alla restituzione degli esiti del confronto.

Un altro aspetto delicato riguarda proprio quest’ultima fase di restituzione.

È fin troppo agevole intuire quanto sarebbe più semplice e rassicurante per l’Ente promotore mantenere uno “spazio di manovra autonomo” (cfr. Ham e Hill, 1984) per confezionare il prodotto della concertazione nel modo più confacente ai propri obiettivi. Ad esempio, sia pur tenendo conto dei risultati concordati e procedendo nell’esclusivo interesse della comunità, si potrebbe scegliere di sviluppare unilateralmente i punti rimasti più controversi.

Ritengo invece essenziale che, fidando in una sostanziale convergenza degli interessi collettivi verso gli orientamenti già maturati al suo interno, l’Ente promotore assuma fin dal primo momento un duplice impegno:

- restituire in veste ufficiale e in modo assolutamente trasparente tutti i risultati del confronto;
- utilizzarli nella redazione del documento definitivo come “semilavorati” ineludibili, da modificare con sole modifiche formali.

Per quanto riguarda, poi, il metodo di impostazione generale del processo, conviene evidenziare anzitutto l’opportunità di dividere le *regole* dalle *strategie*.

Sul fronte delle *regole*, fra i numerosi disponibili, ritengo particolarmente efficaci due tipi di approccio, entrambi afferenti alla succitata esperienza della *public dispute resolution*:

- quello della cosiddetta “soluzione ragionata dei conflitti” mediante argomentazione; il metodo consiste nel sottoporre a discussione collettiva un enunciato che abbia suscitato insoddisfazione, ripromettendosi di pervenire a una diversa formulazione, dopo aver scartato le alternative sgradite alla maggioranza dei convenuti;
- e quello della cosiddetta “negoziiazione creativa”, che comporta una modificazione innovativa dei contenuti fino ad esiti di comune gradimento; il problema viene analizzato articolandolo nelle sue componenti e per ciascun punto si esaminano soluzioni che, per così dire, salvino capra e cavoli (Crosta, 1998).

Sul fronte delle *strategie* lo sviluppo della concertazione deve avere caratteristiche ben distinte dalle *regole*; in questo caso, infatti, occorre non solo risolvere i conflitti più o meno apparenti, ma anche e soprattutto mettere in rete risorse e informazioni, promuovere iniziative e attivare soggetti. Il modello di riferimento più adatto risulta pertanto quello del “tavolo di *visioning* strategico” –che punta ad innescare azioni strategiche a partire da uno scenario condiviso di successo del territorio–, coniugato con il principio dei “raggruppamenti a geometria variabile”–con soggetti in entrata e

uscita a seconda dei temi trattati e del grado di avanzamento delle operazioni– (Curti, 1996).

Più nello specifico, nella mia esperienza è risultato ottimale articolare questo procedimento di *visioning* in quattro fasi:

- individuazione degli “scenari futuri” a partire da specifiche suggestioni propositive del gruppo di progettazione;
- “*brainstorming*”, o sollecitazione di proposte e iniziative da parte degli attori coinvolti;
- “animazione”, ovvero istituzione di contatti fertili tra soggetti e innesco di procedure mirate;
- “analisi delle alternative”, ovvero progettazione di diverse linee di azione e loro selezione mediante confronto consensuale.

Riferimenti bibliografici

Crosta P.L. (1998), *Politiche*, FrancoAngeli, Milano.

Curti F., cur. (1996), *Pianificazione strategica in ambiente urbano*, in «Urbanistica», 106.

Curti F. e Gibelli M. C. (1996), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze.

Faludi A. (1999), *Dalla prima alla terza generazione di teorie della pianificazione*, in «Urbanistica», 113.

Forester J. (1989), *Envisioning the Politics of Public Sector Dispute Resolution*, Cornell University, Cornell.

Gibelli M.C. (1993), *La crisi del piano fra logica sinottica e logica incrementalista: il contributo dello strategic planning*, in Lombardo S. e Preto G., cur., «Innovazione e trasformazioni della città. Teorie, metodi e programmi per il mutamento», FrancoAngeli, Milano.

Ham C. e Hill M. (1984), *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.

Healey P. (1995), *Frameworks for Negotiating Development; Recent British Experience*, Relazione al seminario «Verso politiche urbane condivise. Approcci strategici alla pianificazione e gestione urbana», Milano, 16-17 Marzo.

Healey P., Khakee A., Motte A., Needham B., eds. (1997), *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe*, University College London Press, London.

L.P.A.C. (1994), *Strategic Planning for London*, L.P.A.C., London.

Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.

Moccia F. D. (2002), *I P.I.T. in Campania: pianificazione interattiva per lo sviluppo del territorio*, in «Urbanistica Informazioni», 182.

Vignozzi A. (1997), *Community to Communication. The Schema Strutturale per la Provincia di Grosseto, 1990 - Designing Strategies*, in Healey P. et al., cur., «Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe», University College London Press, London.

Vignozzi A. (1998), *Coordinamento delle azioni strategiche in un piano di area vasta: il P.T.C. di Grosseto*, in «Le regioni interne d'Europa: strategie e strumenti per l'integrazione. XIX Conferenza Italiana di Scienze Regionali», A.I.S.Re., L'Aquila.

Vignozzi A. (2003), *La programmazione negoziata tra governance e sviluppo locale: l'esperienza dei P.I.T. Campania*, in «Infrastrutture e territorio. XXIV Conferenza Italiana di Scienze Regionali», A.I.S.Re., Perugia.

Vignozzi A. (2004), *La costruzione collettiva delle strategie in un piano di area vasta*, in “Conoscenza, innovazione e sviluppo territoriale. XXV Conferenza Italiana di Scienze Regionali”, A.I.S.Re., Novara.

Vignozzi A., cur. (2005a), *Orizzonti del coordinamento provinciale. Ruolo, forma, efficacia del P.T.C.*, Alinea, Firenze.

Vignozzi A. (2005b) *Partecipazione e copianificazione come fattori di efficienza e garanzie di efficacia*, in Vignozzi A. (cur.), «Orizzonti del coordinamento provinciale. Ruolo, forma, efficacia del P.T.C.», Alinea, Firenze.