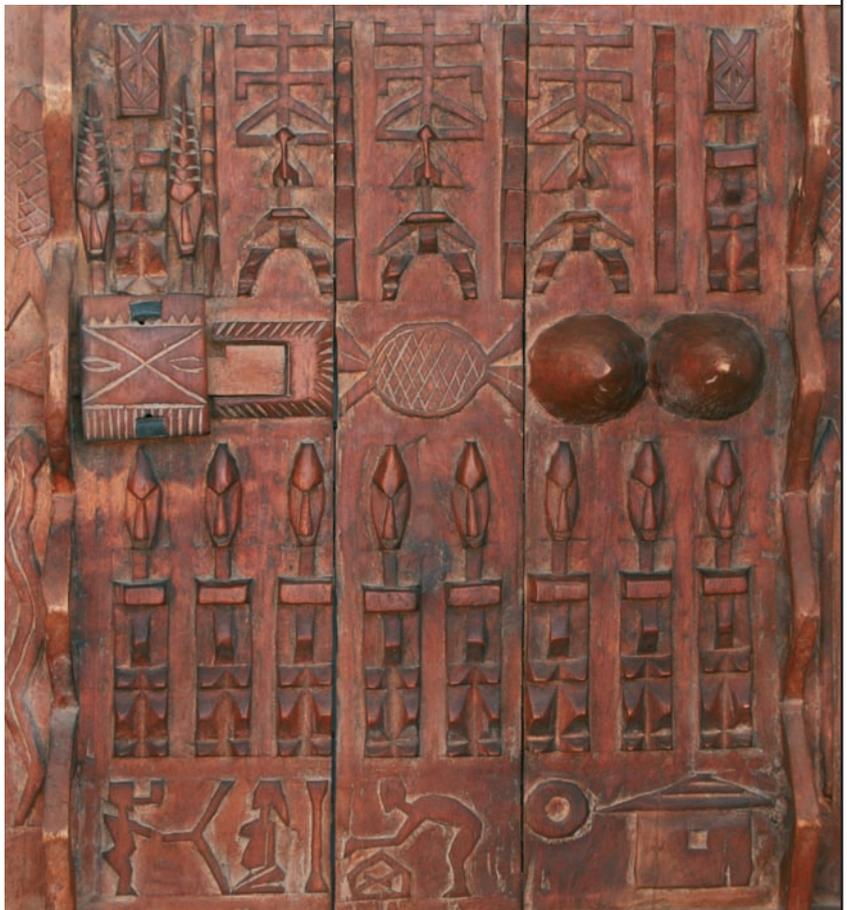


# **La partecipazione nel governo delle trasformazioni del territorio**

**Strumenti innovativi  
per costruire la città dei diritti**

Alessandro Plaisant



*Metodi del territorio, collana fondata da Fernando Clemente  
diretta da Giovanni Maciocco*

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

**La partecipazione  
nel governo  
delle trasformazioni  
del territorio**

**Strumenti innovativi  
per costruire la città dei diritti**

Alessandro Plaisant

FrancoAngeli

*In copertina: “Porta di granaio”, popolo Dogon (Mali). Foto di Francesca Esu.*

Copyright © 2009 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

## *Indice*

<b>Presentazione</b> , di <i>Ray Wyatt</i>	pag.	9
<b>1. Un percorso possibile</b>	»	13
1.1 Il quadro di riferimento	»	15
1.2 Una strategia, più direzioni	»	16
<b>2. Il quadro teorico evolutivo</b>	»	18
2.1 I processi decisionali nella pianificazione	»	18
2.1.1 Il punto di partenza: le grandi tradizioni	»	18
2.1.2 Le posizioni classiche	»	32
2.1.3 Le posizioni progressiste	»	38
2.1.4 Tre generazioni di teorie a confronto	»	45
<b>3. Fare <i>civitas</i> attraverso il progetto</b>	»	47
3.1 Teoria dell'azione e progetto	»	47
3.2 Progettare strutture sociali: la <i>Structuration Theory</i>	»	51
3.3 La pianificazione come processo di costruzione della <i>civitas</i>	»	55
3.3.1 Il bisogno di nuove figure socio-istituzionali	»	56
<b>4. Le teorie</b>	»	62
4.1 Il punto di vista dell'analisi politica	»	62
4.2 I modelli decisionali	»	64
4.2.1 Il modello normativo	»	66
4.2.2 Le decisioni	»	68
4.2.3 La struttura delle decisioni "non strutturate"	»	68

4.3	I sistemi	pag.	72
4.3.1	<i>System Thinking</i> , la Teoria Generale dei Sistemi	»	72
4.3.2	<i>Soft Systems e Hard Systems Analysis</i>	»	74
4.4	I problemi	»	77
4.5	Il processo analitico di costruzione delle politiche	»	80
4.6	Il processo decisionale nell'azione: il modello naturalistico	»	87
4.7	Il processo decisionale nell'incertezza	»	90
<b>5.</b>	<b>Il paradigma alternativo</b>	»	95
5.1	Limiti dei metodi tradizionali in ambienti dinamici	»	95
5.1.1	<i>Soft system versus hard systems approach</i>	»	96
5.1.2	Il paradigma alternativo	»	98
5.2	Approcci e metodologie <i>soft systems</i> per la strutturazione dei problemi complessi	»	100
5.2.1	<i>Strategic Option Development and Analysis (SODA)</i>	»	101
5.2.2	<i>Soft Systems Methodology (SSM)</i>	»	106
5.2.3	<i>Strategic Choice Approach</i>	»	111
5.2.4	Analisi di robustezza	»	118
5.2.5	<i>Strategy Making Approach</i>	»	127
5.3	Elementi di continuità	»	133
5.4	Caratteristiche del paradigma alternativo	»	134
<b>6.</b>	<b>Le tecniche</b>	»	137
6.1	<i>Cognitive mapping</i>	»	138
6.1.1	Le basi	»	140
6.1.2	La pratica del <i>cognitive mapping</i>	»	141
6.1.3	Esplicitazione del sistema di aspirazioni personali	»	143
6.1.4	Linee guida per il <i>cognitive mapping</i>	»	143
6.2	<i>Computer supported group workshop (CSW)</i>	»	146
6.2.1	Il processo "quick and dirty"	»	151
6.2.2	CSW attraverso un sistema di computer in rete	»	153
6.3	<i>Stakeholder Analysis</i>	»	154
6.3.1	La pratica della <i>Stakeholder Analysis</i>	»	159
6.3.3	Linee guida per la <i>Stakeholder Analysis</i>	»	160
6.4	Analisi di scenario e futuri alternativi	»	165
6.4.1	Linee guida per l'esplorazione dei futuri alternativi	»	168

6.5	Analisi di modelli	pag.	171
6.5.1	Linee guida per l'analisi di modelli	»	172
6.5.2	Linee guida per l'analisi nei workshop	»	178
6.6	Le tecniche come strumenti proattivi di aiuto alla decisione	»	180
6.6.1	<i>Brainstorming</i>	»	180
6.6.2	Tecnica di gruppo nominale	»	180
6.6.3	Tecnica Delphi	»	181
6.6.4	SWOT Analysis	»	182
6.6.5	<i>Participative Design</i>	»	182
6.6.6	Decostruzione	»	183
6.6.7	Metodi di azione	»	184
6.6.8	Euristica dei sistemi critici	»	184
6.6.9	<i>Strategic Assumption Surfacing and Testing (SAST)</i>	»	186
6.6.10	<i>Metagame/Hypergame Analysis</i>	»	187
6.7	Pluralismo nell'uso delle pratiche	»	187
6.7.1	La metodologia combinata	»	188
<b>7.</b>	<b>Gli strumenti</b>	»	191
7.1	Lo stato dell'arte	»	191
7.2	L'approccio tradizionale al <i>policymaking</i>	»	194
7.2.1	Strumenti generici	»	195
7.2.2	Strumenti specialistici	»	199
7.3	Strumenti di supporto alla decisione	»	203
7.3.1	Strumenti generici	»	203
7.3.2	Strumenti di dominio specifico	»	207
7.4	Strumenti emergenti	»	210
7.4.1	Strumenti alternativi	»	211
7.4.2	Strumenti innovativi	»	213
<b>8.</b>	<b>Costruire la dimensione interattiva</b>	»	218
8.1	La partecipazione pubblica ai processi di <i>policymaking</i>	»	218
8.1.1	La costruzione di scenari partecipativi	»	220
8.2	La necessità di una dimensione interattiva del piano	»	223
8.3	Quali città per il futuro?	»	230
8.4	La pianificazione strategica urbana come banco di prova	»	238
<b>9.</b>	<b>Pianificazione strategica a bassa densità</b>	»	240
9.1	Tre condizioni per una strategia	»	240

9.2	Il piano strategico della città di Castelsardo	pag.	241
9.2.1	Il processo partecipativo che accompagna la strategia	»	242
9.3	Strumenti proattivi di ausilio al processo strategico	»	243
9.3.1	Uno strumento per rappresentare conoscenze e favorire interazioni	»	244
9.3.2	Uno strumento per valutare gli effetti sinergici e gli sforzi necessari per perseguire scenari progettuali alternativi	»	251
9.3.3	Conclusioni	»	261
	<b>Riferimenti bibliografici</b>	»	263

## *Presentazione*

di Ray Wyatt\*

Per contestualizzare l'approccio dell'autore, così da apprezzarne il sostanziale apporto, partiamo dalla ripartizione tra le discipline operata da Simon, sulla scia del loro contributo all'analisi o alla progettazione. Simon<sup>1</sup> afferma che, da un lato, ci sono molte professionalità che possono tranquillamente esplorare la complessità dei fenomeni, insieme alle loro interazioni e relazioni, perché questi fenomeni sono naturali, misurabili e suscettibili di profonde "analisi".

D'altra parte, ci sono anche professionalità che si orientano verso fenomeni non naturali, generati "artificialmente" dalla gente. Tali fenomeni sono notoriamente ambigui, meno misurabili e molto tenaci nei confronti di un'analisi rigorosa, e spingono i loro praticanti ad affrontare semplicemente i problemi più contingenti come meglio possono, attraverso un "progetto" di soluzioni. La pianificazione urbana e territoriale è chiaramente il campo d'azione di queste professionalità artificiali o orientate al progetto e, proprio perché tratta problemi mal definiti, è sempre vivo il dibattito sul modo migliore per intraprenderla, e tale continuerà ad essere.

Ad esempio, alcuni ricercatori sostengono che l'approccio alla pianificazione territoriale dovrebbe essere "razionale", nel significato di Baron<sup>2</sup> di scegliere sempre quei piani che meglio perseguono l'obiettivo globale. Ma qual è l'obiettivo generale? È, forse, l'"imperativo categorico" di Kant, secondo cui tutti dovrebbero agire in modo civile, trattando gli altri alla

\* University of Melbourne, Australia.

1. Simon, H. (1996) - *The sciences of the artificial*, Cambridge, Mass., MIT Press.

2. Baron, J. (2000) - *Thinking and deciding (third edition)*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.

stessa stregua di se stessi, o quello dell'“utilitarismo” di Jeremy Bentham, secondo il quale dovremmo sempre lottare per il bene supremo del maggior numero di persone? Come afferma Haidt<sup>3</sup>, nel primo caso non potremmo mai tollerare la tortura, mentre nel secondo, in alcune circostanze, probabilmente sì. Eppure, questo dilemma non contribuisce a smorzare l'entusiasmo per la razionalità, almeno tra gli esperti.

Tuttavia, negli ultimi cinquant'anni, molti teorici della pianificazione hanno passato il tempo a ridicolizzare tutti coloro che intendevano intraprendere qualsiasi forma di razionalità, ribadendo che erano stati sedotti dalle chimere dell'eccessiva astrazione. Anche se Woodward<sup>4</sup> mostra come l'astrazione possa addurre chiarezza, sollevando il livello di comprensione sulle minuzie della situazione, il suo beneficio netto è spesso negativo, perché genera connessioni false e superficiali tra i fenomeni *human-oriented*, solo perché essi condividono una similitudine simbolica o un incidente tassonomico. Ciò contrasta con le connessioni che Gelernter attribuisce alla gente<sup>5</sup> – di sicuro più profonde e legate a relazioni emozionali. In altre parole, l'analisi razionale può spesso portare a conclusioni che sono perfino più artificiali di quelle degli stessi esseri umani.

All'interno di questo scisma ideologico, l'autore ha coraggiosamente fatto un passo avanti, seguendo quelle anime zelanti che hanno cercato di mescolare il lodevole rigore con l'apprezzamento della perversità e imprevedibilità del sapere emozionale, combinando le proprie analisi nello spazio d'interazione di workshop partecipativi per la pianificazione. In realtà, sono numerose le combinazioni ibride che mescolano analisi rigorosa e sensitività, dalla *soft systems methodology*<sup>6</sup>, alla teoria delle azioni previste<sup>7</sup> e al *cognitive mapping*<sup>8</sup>, per citarne alcuni.

Molte di queste tentano di sottrarre il *policymaking* al soggettivismo dei cosiddetti “designers” – artisti-guru, che vorrebbero imporre di foggare le

3. Haidt, J. (2006) - *The happiness hypothesis: finding modern truth in ancient wisdom*, New York, Basic Books.

4. Woodward, J. R. (2005) - *Design, complexity and abstraction*, CUPUM-ECID Joint Workshop: Design out of complexity, University College London.

5. Gelernter, D. (1994) - *The muse in the machine: computers and creative thought*, London, Fourth Estate.

6. Checkland, P.B. & Scholes, J. (2001) *Soft Systems Methodology in Action*, in Rosenhead, J. and Mingers, J. (eds.) - *Rational Analysis for a Problematic World Revisited*, Chichester, Wiley.

7. Albert, D., Aschenbrenner, K.M. & Schmalhofer, F. (1989) - *Cognitive choice processes and the attitude-behaviour relation*, in Upmeyer, A. (ed.) - *Attitudes and behavioural decisions*, New York, Springer-Verlag.

8. Morcol, G. (2002) - *A new mind for policy analysis*, Westport, Connecticut, Praeger.

cose “ad immagine dei propri sentimenti”, o di quelli alla de Bono, che si fissano su qualche piano per poi fare tanti di quei giri da sembrare più vincenti di quanto siano in realtà.

Perciò, la ragionevole associazione tra *soft systems*, analisi computerizzata insieme alla manifestazione di punti di vista soggettivi, convinzioni e desideri interiori della gente, punta a raggiungere un equilibrio ottimale in un campo complesso ed eterogeneo. Come tali, compiono un lavoro legittimo per colmare il divario tra teoria e pratica, a lungo lamentato dai commentatori urbani, e che, ad oggi, continua a limitare l'adozione di *Planning Support Systems* (PSS), meno partecipativi degli altri. Infatti, come sostengono Geertman e Stillwell<sup>9</sup>, chi sviluppa PSS si concentra soprattutto sulle astrazioni, mentre i pianificatori urbani giorno dopo giorno sono invariabilmente concentrati sulla pratica, lo zoning e altri dettagli, piuttosto che verso approssimativi fenomeni strategici.

Naturalmente sarebbe di grande aiuto se i facilitatori potessero orientare i loro workshop partecipativi verso la definizione di opzioni alternative da valutare, che siano realisticamente in sintonia con quello che esprime effettivamente il tessuto sociale degli stakeholders. Ma la gran parte dei pianificatori fa meno fatica ad assumere piani alternativi/scenari appena saltati fuori<sup>10</sup> dalla testa della gente e sarebbe quindi inutile, se non addirittura dannoso, cercare di automatizzare questo processo.

Nel caso di studio analizzato l'autore e i suoi colleghi ci hanno provato. Ed è proprio questo un elemento di distinzione di questo libro. A differenza di altri ricercatori di pianificazione urbana e territoriale, non hanno mai assunto il processo di costruzione del piano come un processo umano nella quintessenza, cosa che potrebbe avvenire solo nei recessi della mente e che, pertanto, non ha necessità di assistenza meccanica. Altrettanto vero è che altre iniziative, come quelle del *multi media-aided brainstorming*<sup>11</sup> di John Dickey, hanno cercato di accrescere la gamma e la qualità di progetti che è possibile generare in uno spazio di interazione. Ma qui l'approccio è leggermente diverso, e non meno sistematico. Ad esempio, nel processo di scelta degli scenari futuri lo sviluppo di un algoritmo genetico o un'analisi multi-obiettivo Bayesiana può condurre, come in questo caso, a cercare tra le migliori combinazioni di opzioni presenti e future. Attraverso la metodo-

9. Geertman, S. & Stillwell, J. (2009) – *Planning Support systems: content, issues and trends*, in Geertman, S. & Stillwell, J. (eds.) – *Planning support systems: best practice and new methods*, Berlin, Springer.

10. Parkin, J. (1993) - *Judging plans and projects*, Aldershot, Avebury

11 Dickey, J.W. (1993) - *CyberQuest: Problem Solving and Innovation Support System, Conceptual Background and Experiences*, Blacksburg, Ablex

logia sono state individuate numerose opzioni con i relativi progetti, accertando se la loro implementazione a coppie potesse incrementarne o elidene i benefici, insieme all'individuazione degli attori chiave, ciascuno con la propria influenza e volontà di perseguire un'opzione piuttosto che un'altra. Alla fine, un programma consente di elaborare sequenze ottimali di opzioni sulla base di alcuni criteri e, una volta osservato che queste continuano a ripetersi in sequenze, è possibile valutare quelle che determinano progetti di attivazione, progetti di sostegno e progetti ausiliari per il piano. Molto lavoro è stato fatto sull'uso di agenti autonomi simulati da computer per generare scenari possibili e piani, per non parlare di classificazioni computerizzate e di metodi basati su modelli per favorire e migliorare sul campo il *collaborative story telling* che, ancora una volta, è legato all'apertura di nuove e utili opportunità per pianificare territori e città.

Questo libro rappresenta un'immersione nella dimensione di una nuova generazione di piani, che si basano sull'ausilio di strumenti e tecniche innovativi. Ne consegue che chiunque sia interessato alla pianificazione territoriale d'avanguardia orientata alle società dovrebbe attingere anche da questo libro. È un credito verso l'autore e la tradizione innovativa dell'istituzione di cui fa parte.

## *1. Un percorso possibile*

Nell'universo infinito delle politiche e dei piani i processi di interazione e di partecipazione si possono immaginare come itinerari aperti a prospettive diverse (Bobbio, 2002), mai come forme compiute e già poste in essere. In generale, un processo di pianificazione per essere interattivo deve includere, oltre all'interazione reciproca, la mediazione e la negoziazione nelle diverse fasi del processo elaborativo e un accompagnamento continuo di queste procedure da parte delle istituzioni. In questo modo, capacità tecniche, amministrative e politiche dell'istituzione incontrano capacità, conoscenze ed esperienze radicate nel contesto con l'obiettivo di tracciare insieme una mappa del processo (Healey, 1996; Khakee, 1999). Si tratta, pertanto, di un processo che comporta un'attività di costruzione permanente di sensibilità, ma anche di apprendimento reciproco attraverso strumenti e procedure interattive per l'organizzazione futura del territorio.

Se ci si interroga su chi siano i soggetti interessati alle procedure di tipo interattivo, presenti nei diversi settori della pianificazione (che vanno dai problemi del territorio a quelli della mobilità, dei servizi sociali, della tutela ambientale, *etc.*), emergono, innanzi tutto, evidenti sovrapposizioni a diversi livelli di scala, dagli statuti regionali ai propositi della Comunità Europea, che si manifestano anche in una sovrabbondanza di linguaggi normativi differenti. Non minore importanza assume il problema del ruolo dell'interazione ai vari livelli di autonomia locale. La partecipazione legittima di enti locali e territoriali alla pianificazione di livello strategico regionale attraversa vari livelli, dai consigli di quartiere alle municipalità, fino ad arrivare alla Comunità Europea e, seppur si dischiudano numerose possibilità di interazione, si tratta di una partecipazione che investe quasi esclusivamente il livello interistituzionale.

In questa via di ricerca, le principali questioni sono due. In primo luogo,

il problema della flessibilità di regole e normative, che non possono essere né troppo rigide, né raccomandate solamente alla garanzia e alla discrezionalità della sovraistituzione nell'applicazione delle procedure, perché altrimenti verrebbe a mancare il ruolo euristico del piano e del progetto come strumento di conoscenza, di ricerca e di vera e propria sonda per qualunque intervento sul territorio (Maciocco, 1997). In secondo luogo, la programmazione di politiche strategiche, significative per territori e città, che non può essere portata avanti solo a un livello di governo settoriale, sia esso Regionale, Provinciale o Comunale. Oggi, di fronte alla formazione di configurazioni di governo sovralocale si richiedono forme inedite di governance svincolate dalle istituzioni formali, che possano favorire la nascita di reti di relazioni molteplici tra diversi soggetti, territori e città. In questo sfondo, le amministrazioni si configurano come un attore tra gli altri – anche se con ruolo centrale – all'interno di «meccanismi inediti e alternativi di negoziazione tra i gruppi diversi, reti, sotto-sistemi, che rendono possibile l'azione di governo» (Bobbio, 2002). Le politiche di rete fondano la loro ragione su strategie di tipo orizzontale a carattere cooperativo, interattivo e negoziale, che puntano a valorizzare le funzioni specialistiche delle singole parti legate alle specificità locali.

In Italia, dove le procedure sono ancora troppo standardizzate e molti centri urbani stentano a costruire auto-organizzazione per fare rete in modo “automatico”, e, quindi, per avere una confrontabilità a livello sovralocale, è soprattutto dalle amministrazioni locali, più che nelle alte sfere, che si può sviluppare uno spazio democratico di interazione, di pianificazione strategica di durata pluriennale, orientata alla definizione di politiche in una prospettiva di lungo periodo. In ogni caso, per fare in modo che le procedure seguano un percorso democratico, le decisioni devono essere prese da un'autorità di vertice di tipo democratico che se ne faccia carico (Kelsen, 1985; Allegretti, 2008).

La costruzione di un processo interattivo richiede, quindi, una modifica reciproca di ruoli, forme, modalità e strumenti di organizzazione delle attività, di aggiornamento degli organici rispetto a nuovi compiti, e così via, per renderli più adeguati a sostenere questa grande sfida. In questa prospettiva, la pianificazione strategica, di durata pluriennale, in atto ai diversi livelli di governo del territorio (comunale, intercomunale, provinciale, *etc.*) e che interessa tutti i contesti, dalle città medio-piccole alle metropoli, si offre come banco di prova di questa sperimentazione. Una prospettiva che ha bisogno di tecniche e di strumenti adatti.

I progetti di città e territori che la pianificazione strategica propone di delineare fondano la loro realizzazione sull'individuazione di alcuni tratti

significativi che diano senso all'esperienza urbana, e mirano, al tempo stesso: a focalizzare l'attenzione su problemi ed ambiti di rilevanza cruciale per lo sviluppo del territorio; a garantire la democraticità del processo attraverso una diffusa partecipazione di soggetti pubblici e privati nella promozione e nel finanziamento degli interventi; a definire insieme un programma di vita organizzata, di nuova urbanità, nell'orizzonte temporale in cui il processo strategico è posto in essere.

## 1.1 Il quadro di riferimento

Il dibattito sulla crisi di strumenti e procedure convenzionali per l'organizzazione futura del territorio e la ridefinizione delle parti che vi concorrono fanno da sfondo a questa ricerca. L'incapacità regolativa dei sistemi tradizionali riguardo a situazioni problematiche complesse e, in generale, la crisi degli strumenti tradizionali della democrazia riflette la crisi sociale e politica della società, per le trasformazioni sempre più rapide che investono i contesti alla grande e piccola scala, per il cambiamento di oggetti e strumenti di investigazione ed intervento e, di conseguenza, delle funzioni pratiche nella pianificazione (Cecchini, 1999).

Nello studio dei processi decisionali per rendere effettivi ed efficienti i processi di pianificazione due vocazioni opposte si contendono il campo. L'una tende a rigenerare l'approccio teorico rispetto alla complessità dei problemi territoriali, rinsaldando le relazioni tra teoria e pratica, tra processi di costruzione di politiche e processi di governo del territorio, tra processi di decisione e "processi di elaborazione delle culture d'ambito" (Clemente, 1994). Riportare l'*urbs* – il luogo delle comunicazioni sociali in cui risiede la cultura urbana – al centro del sistema di valori e di elaborazione delle decisioni, comporta la formazione di una *civitas* consapevole, una *civitas* interessata non agli oggetti, ma alle relazioni, in un processo che si configura come un'attività di costruzione di sensibilità e forme di mutuo apprendimento. L'altra tende a rigenerare le pratiche, a partire da metodi e strumenti convenzionali, rispetto all'autonomia e all'autoreferenzialità che li ha caratterizzati finora, per il loro carattere prevalentemente prescrittivo, rigido e settoriale. Occorrono oggi strumenti innovativi, interattivi e di coinvolgimento, più o meno formalizzati, utilizzabili in contesti diversi, ma che ad ogni contesto vanno adattati e per ogni contesto vanno pensati, che siano orientati non più al risultato ma al processo, per favorire l'integrazione tra capacità tecniche, amministrative e politiche delle istituzioni con capacità, conoscenze, pratiche ed esperienze radicate nel contesto.

Per prima cosa dobbiamo passare in rassegna i modi in cui questo problema è stato posto in passato. Fin dalla seconda metà del XX secolo uno dei grandi temi che sta alla base dei processi decisionali è la razionalità in tutte le sue forme: da quelle prevalentemente procedurali e normative, espresse nel paradigma razional-comprensivo, che hanno avuto origine nella teoria dei sistemi e basate su logiche di massimizzazione dell'utilità, a quelle prevalentemente pratico-procedurali e non-normative, interpretate nel paradigma "comportamentale" (Friedman, 1993; Forester, 1998), di carattere contestuale e adattivo, che hanno avuto origine nelle teorie dell'azione comunicativa e della costruzione delle organizzazioni, e basate su logiche di massimizzazione dell'utilità collettiva e multivalore. Dal punto di vista strutturale, se vogliamo costruire nuove procedure di tipo interattivo che interessano i diversi settori della pianificazione (dai problemi ambientali a quelli della mobilità, sanità, equità territoriale, *etc.*), dobbiamo necessariamente ripercorrere i passaggi fondamentali di questo percorso denso di contrapposizioni, indagando sui lineamenti cooperativi, dove maggiore è la sensibilità verso le identità del contesto decisionale, che aprano prospettive di intervento.

Certo, parlare di governo delle trasformazioni territoriali significa confrontarsi con processi socio-politici e partecipativi. Ma si tratta di avere sempre sullo sfondo un orizzonte sovraordinato verso cui tutte le azioni devono tendere, e costruire nello stesso tempo sensibilità, punti di vista condivisi e apprendimento reciproco nei soggetti – che rappresentano interessi diversificati e interagiscono in territori con problemi che necessitano di decisioni – favorendo in questo modo l'attivazione di pratiche autorganizzative. In questo senso, si accresce la consapevolezza sui processi di pianificazione, ma soprattutto vengono alla luce le conseguenze di azioni che sono il risultato di decisioni. Tocchiamo qui uno dei nuclei del dibattito sulla pratica, quello della costruzione di senso secondo un programma riconoscibile e condiviso, oltre che significativo e realizzabile, ma soprattutto coerente con la strategia che si intende perseguire, l'orizzonte di riferimento valido per tutte le azioni.

## **1.2 Una strategia, più direzioni**

La costruzione della dimensione interattiva per la definizione di politiche territoriali richiede una certa disponibilità a modificare reciprocamente forme, modalità e strumenti di organizzazione delle attività, ad aggiornare le professionalità rispetto a nuovi compiti, e così via, per renderli più ade-

guati a sostenere questa grande sfida. Nella crescente inflazione di immagini e accezioni preconcepite che ci derivano dalle esperienze pregresse e dai tentativi della pianificazione strategica, le vie che vediamo aperte fin d'ora possono essere tre.

1. La possibilità di ripensare ruoli e modalità dell'azione pubblica nel governo urbano e la partecipazione pubblica nei processi di *governance* a tutte le scale. Le politiche di cooperazione intergovernativa dell'Unione Europea spingono sempre più a responsabilizzare i governi locali per costruire e implementare veri e propri processi di interazione a tutte le scale, con il compito di impegnarsi a sviluppare metodi e strumenti per favorire la partecipazione e incontrare il consenso dei partecipanti nell'individuazione di scelte politiche coerenti. Ma le direttive non bastano ad assicurare l'efficacia attuativa, e nemmeno gli strumenti: occorre iniziare da un'attività di costruzione permanente di sensibilità ma anche forme di mutuo apprendimento, cui affiancare strumenti e procedure più o meno formalizzate per l'organizzazione futura del territorio.

2. La possibilità di mettere in gioco persone e territori esplorando opportunità alternative attraverso il progetto, e attraverso questo avviare processi di autorganizzazione delle soggettività locali. È ormai tramontata l'epoca in cui la programmazione di politiche strategiche, significative per territori e città, era portata avanti solo a un livello di governo (Regionale, Provinciale, Comunale, *etc.*). Oggi, di fronte alla formazione di nuove configurazioni di governo sovralocale si richiedono forme di governabilità alternative, svincolate dalle istituzioni formali, che possano favorire la nascita di forme di aggregazione e consolidati tra diversi soggetti, territori e città. E ciò implica un coinvolgimento non solo delle istituzioni, ma di soggetti di vario genere, che possono essere spinti a rappresentarsi e identificarsi in una proposta progettuale coinvolgente per portarla avanti.

3. La possibilità di sperimentare approcci alternativi nel processo di costruzione di piani, politiche, progetti. Sempre più spesso i processi analitici sono affiancati da processi partecipativi di interazione, mediazione, negoziazione e giudizio. Strumenti innovativi, interattivi e di coinvolgimento, in parte formalizzati, possono operare insieme nei diversi passaggi del processo decisionale, sia per rappresentare e formulare problemi di interesse comune, sia per valutare la coerenza interna ed esterna o l'incoerenza di piani e politiche, non come semplici strumenti di "supporto alla decisione", ma come strumenti proattivi di "aiuto alla decisione", con l'obiettivo di far emergere nuove forme di soggettività, di dare l'avvio a processi auto-organizzativi inediti di azione collettiva per portare avanti i progetti e di garantire la continuità dell'interazione a distanza e nel tempo.

## 2. *Il quadro teorico evolutivo*

### 2.1 **I processi decisionali nella pianificazione**

Nell'universo infinito della letteratura sull'impatto spaziale della rivoluzione industriale, che ha coinvolto città, territori e popolazioni, s'aprono sempre altre vie da esplorare, stili e forme dell'organizzazione dello spazio, che hanno cambiato la nostra immagine del mondo.

Il lavoro di John Friedmann (1987; 1993), è uno dei primi tentativi di articolare questo cammino sinuoso secondo quattro grandi accezioni, attraverso una linea principale d'interesse che lega conoscenza – e, quindi, la teoria – con azione – vale a dire, la pratica. Da queste riflessioni, il tentativo è di rendere evidenti le principali posizioni che hanno segnato questa storia, con riferimento ai processi decisionali che la sottintendono, allo scopo di comprendere fino a che punto possono radicare nuove pratiche e strategie per favorire la partecipazione, per incontrare il consenso nell'individuazione di scelte politiche coerenti e, al tempo stesso, per costruire regole di comportamenti condivisi.

#### 2.1.1 *Il punto di partenza: le grandi tradizioni*

##### *Il Riformismo Sociale: la pianificazione istituzionalizzata*

Il Riformismo Sociale è la prima grande tradizione in cui lo stato deve porsi alla guida della società, si ricercano modalità e forme per l'istituzionalizzazione della pianificazione e, al tempo stesso, rendere l'azione statale più efficace.

Elemento dominante è il dualismo tra scienza e politica, dove la pianifi-

cazione si propone come un “tentativo scientifico” per conformare e limitare la politica. Uno dei risultati di questo tentativo è la *scienza politica* di Karl Mannheim (1929), che presuppone uno stato forte con funzioni direttive sia mediatorie, sia autoritarie. La prima guerra mondiale aveva messo in luce la necessità della regolazione legittima dell’economia e delle finalità pubbliche ad un livello governativo, per quanto riguarda la promozione della crescita economica, del mantenimento del pieno impiego e della redistribuzione del reddito (Keynes, *General Theory*, 1936). E in un tale modello, la burocrazia era «il mezzo più razionale di esercizio di controllo degli esseri umani» (Jacobi, 1973).

È qui che nasce l’idea dell’“interesse pubblico”, che deve essere perseguito e gestito dallo stato con nuovi campi specialistici di studio, attraverso l’invenzione dei principali modelli quantitativi di calcolo nella pianificazione centralizzata, quali: l’analisi del ciclo economico di Mitchell (1937), la contabilità sociale di Kuznets (1937), l’analisi input-output di Leontief (1937), i modelli di politica economica di Timbergen (1952), l’economia urbana e regionale di Perloff e l’economia di sviluppo di Hirschmann.

Tra gli esempi significativi si cita la politica di Harlow Person, economista, che nel rapporto del 1934 sull’uso e controllo dell’acqua nell’area di drenaggio del Mississippi delinea i principi di base per una pianificazione centralizzata e di coordinamento. La struttura è organizzata gerarchicamente<sup>1</sup> secondo il paradigma *top-down*, con al vertice una “mente istituzionale” (l’ufficio centrale di pianificazione), più potente della somma delle sue parti, che intraprende l’analisi scientifica con gli strumenti della percezione, della memoria e del ragionamento, progetta un piano generale di azione, coordina le azioni susseguenti attraverso specialisti, in un flusso di informazioni a cascata dall’alto verso il basso. Una volta prodotto lo schema al vertice, assume una decisione e dà i comandi appropriati per il perseguimento del piano secondo una successione di fasi che prevedono l’adattamento di tutte le componenti del piano fino al raggiungimento dell’obiettivo finale.

Le principali linee filosofiche di questa tradizione sono due: l’utilitarismo di Bentham, per quanto riguarda l’attenzione alle conseguenze di un’azione, che devono essere misurate in termini di costi e benefici, e le teorie sulla società razionalizzata e, dunque, sul processo razionale di decisione di Max Weber. Riguardo al suo interesse sull’azione razionale,

1. La gerarchia, come meccanismo di controllo, ha come punti di forza la semplicità concettuale e il limitato dispendio di risorse per l’implementazione. Ad un comando dall’alto disatteso corrispondono sanzioni negative.