

2. Ragioni pratiche, non solo ideologiche

2.1. Ragioni pratiche, non solo ideologiche

2.1.1. La necessità di riflettere sulla partecipazione

L'introduzione in maniera diffusa delle pratiche di partecipazione nell'ambito dei processi di pianificazione e progettazione urbana richiede un notevole impegno. Richiede innanzitutto una progressiva ma sostanziale trasformazione della cultura amministrativa, un'azione di sensibilizzazione volta a orientare la società verso forme di maggiore interessamento e di coinvolgimento attivo nella produzione delle politiche pubbliche, lo stanziamento di risorse per attuare tali cambiamenti e per la formazione di competenze capaci di guidare il processo. Prima di approfondire questi temi è quindi opportuno riflettere sulle ragioni che rendono necessaria la partecipazione e verificare che siano tali da sostenere l'impegno richiesto.

Le motivazioni addotte a favore della partecipazione si fondano spesso su considerazioni di tipo ideologico. Molta letteratura e manualistica sull'argomento, soprattutto anglosassone, tende infatti a considerare evidente che la partecipazione sia *un bene in sé*, se non addirittura un *diritto*. In un certo senso questa letteratura associa il concetto di partecipazione a quello "inattaccabile" di democrazia. E' importante invece che le motivazioni di una "libera scelta" nei confronti di un approccio maggiormente inclusivo siano ancorate su necessità reali, visibili a chi è chiamato a farsi promotore del cambiamento: i rappresentanti del governo nazionale e locale, gli amministratori pubblici, i professionisti, gli enti di formazione, i privati che operano in campo urbanistico, i gruppi di interesse nazionali e locali. La connotazione di tipo ideologico ha costituito infatti uno dei maggiori ostacoli alla diffusione delle pratiche partecipative nel nostro paese. Molti degli attori operanti nel campo delle trasformazioni urbane hanno infatti ritenuto che il contenuto ideologico nella partecipazione dovesse supplire a carenze negli aspetti di efficienza ed efficacia dei metodi di progettazione e pianificazione condivisa. L'uso dei metodi partecipativi è stato quindi applicato prevalentemente in contesti in cui gli elementi di effettiva realizzazione o quelli economici non fossero determinanti: i concorsi di idee, la ricerca universitaria, i progetti con le scuole o con il quartiere.

In questo capitolo si vuole rovesciare questo punto di vista, mettendo in evidenza quali siano le motivazioni oggettive all'adozione del modello partecipativo, partendo dall'analisi del grado di diffusione raggiunto, delle ragioni addotte da chi questo modello lo sostiene e sperimenta da lungo tempo, dalle spinte derivanti da cambiamenti in atto a livello internazionale e nazionale di tipo economico, sociale, culturale e scientifico.

2.1.2. Riflettere sul livello di diffusione raggiunto

L'analisi effettuata sul livello di diffusione della partecipazione in Italia (vedi 1.4) offre alcuni interessanti spunti di riflessione. Il dato emergente è il ridotto numero di esperienze, poche decine in tutto nell'ultimo decennio, in cui il progetto di trasformazione partecipato è stato effettivamente portato a termine – escludendo alcuni concorsi di progettazione - e che presentano un grado di partecipazione che nella scala della Arnstein si collochi al di sopra delle semplici forme di informazione e consultazione dei cittadini.

I progetti sono inoltre stati promossi da pochi soggetti perlopiù operanti nel centro – nord, in realtà territoriali dove si registrano segnali di innovazione in tutti i campi della gestione

pubblica e in special modo della tutela dell'ambiente, dell'innovazione tecnologica, dell'efficienza della macchina amministrativa. In molti dei casi osservati si evidenzia anche la presenza di un tessuto sociale ben strutturato, ricco di occasioni di rappresentazione degli interessi, testimoniate da un elevato numero di gruppi locali e di associazioni di volontariato operanti nell'ambiente, nel sociale, nella politica, nella cultura. Le esperienze, come già rilevato, si riferiscono prevalentemente a progetti di piccola e media scala e ad alcuni programmi urbani complessi e sono state promosse e condotte in ambiti professionali particolari, come l'università e la ricerca in generale, il volontariato o le associazioni non a fini di lucro. Sono pochissimi i progetti che non si caratterizzano per l'eccezionalità dell'azione, intrapresa spesso con intenzionalità dimostrative o, al peggio, demagogiche.

Queste considerazioni, se da un lato dimostrano che l'approccio partecipativo costituisce un elemento di innovazione che trova un terreno fertile negli ambiti di eccellenza amministrativa, sociale, scientifica e culturale, dall'altro costringono a riflettere sulle possibili difficoltà ad introdurre la partecipazione laddove non si trovino tali condizioni di partenza. Riflettere sulla diffusione della partecipazione comporta dunque un ragionamento sulle condizioni e strategie necessarie a promuovere l'innovazione dei sistemi amministrativi locali, a diffondere una cultura negli ambiti professionali ed economici legati alla realtà delle trasformazioni urbane, a sostenere i gruppi di interesse locale e a promuovere la formazione di associazioni intorno a temi importanti per la comunità.

2.1.3. Le spinte ad una maggiore diffusione

In questo capitolo si vuole sottolineare come alcuni grandi mutamenti di tipo culturale, economico, scientifico, costringano di fatto al confronto con il tema della partecipazione. La motivazione ad assumere metodi di concertazione allargata nei processi di pianificazione e progettazione urbana e territoriale che viene qui proposta, è rappresentata dall'affinità che un tale atteggiamento presenta nei confronti di quelle che sono definite la *driving forces* dello sviluppo, ovvero gli ambiti di maggiore innovazione sia a livello nazionale sia internazionale e mondiale.

Il principio dello sviluppo sostenibile

Il riferimento ad una pluralità di attori, persino di tipo intergenerazionale, è presente già nelle prime definizioni di sviluppo sostenibile "quello sviluppo capace di soddisfare i bisogni della attuale generazione senza compromettere il soddisfacimento dei bisogni delle future generazioni" (Brundtland, 1987).

La proiezione a livello locale di questi principi avviene nel 1992 durante la Earth Summit Conference di Rio ed è resa ufficiale nel Cap. 28 dell'Agenda XXI, quando si afferma che "le autorità locali costruiscono, mantengono e rinnovano le infrastrutture economiche, sociali e ambientali, sovrintendono ai processi di pianificazione, stabiliscono politiche e regolamentazioni ambientali e concorrono all'attuazione delle politiche ambientali nazionali e regionali. Quale livello di governo più vicino alla popolazione, giocano un ruolo vitale nel sensibilizzare e nell'educare la propria comunità e nel rispondere ad essa in materia di sviluppo sostenibile"

Nei processi di Agenda 21 Locale – ovvero nella definizione dei piani strategici di azione ambientale e nella implementazione delle strategie e azioni necessarie a raggiungere gli

obiettivi di sostenibilità – la partecipazione rappresenta uno strumento insostituibile e insito nel principio stesso di sviluppo sostenibile. L'Agenda 21 Locale è infatti legittimata attraverso la definizione di una visione locale condivisa che rappresenta "l'insieme delle aspirazioni locali in termini di qualità della vita e dell'ambiente, oltre che di sviluppo sociale ed economico" (Pareglio, 1999, p. 34). Il concetto di partecipazione e di concertazione negoziale come modalità preferibile per perseguire e promuovere lo sviluppo locale sostenibile è ben evidenziato all'interno della Carta di Aalborg (1994), documento in cui si riconoscono le città e le regioni aderenti al movimento delle città sostenibili europee.

"Un processo locale, creativo, volto a raggiungere un equilibrio che abbraccia tutti i settori e tutte le decisioni locali. Un processo che richiede una continua verifica delle modalità di gestione della città per evidenziare le attività che portano l'ecosistema urbano verso condizioni di equilibrio e le attività che, al contrario, allontanano l'ecosistema da tale equilibrio. [...] Ogni problema o disequilibrio urbano deve essere ricondotto a un equilibrio interno o, in alternativa, essere assorbito a livello regionale o nazionale grazie a una soluzione negoziata. L'adozione di un approccio cooperativo e negoziale lascerà libera ogni città di decidere la natura delle proprie attività" (Carta di Aalborg, 1994)

E' quindi cresciuta negli ultimi anni la consapevolezza che una politica ambientale efficace d'altra parte non può fare a meno di coinvolgere tutti gli attori a livello, sia di gruppi organizzati, sia di singolo cittadino, poiché basa gran parte del suo successo sulle modifiche dei comportamenti individuali. L'influenza dei processi di Agenda 21 Locale sul sistema della programmazione locale, come rivela una recente ricerca sullo stato di attuazione dell'Agenda 21 Locale in Italia che ha preso in considerazione le 191 iniziative attivate in altrettante realtà territoriali (regioni, provincie, comuni e altri enti), è ancora molto debole e si caratterizza per:

- "una debole assunzione del principio della sostenibilità. L'ambiente è considerato essenzialmente come vincolo da rispettare e non come opportunità di sviluppo;
- una pratica della partecipazione più come ricerca del consenso che non come coinvolgimento "alla pari", nella determinazione di obiettivi e nell'assunzione di responsabilità;
- un coinvolgimento di soggetti sociali limitato ai soggetti più tradizionalmente riconosciuti e non coinvolge in modo allargato il mondo vasto delle associazioni no-profit e dei comitati locali;
- la conferma di un carattere settoriale e parziale e raramente la ricerca e la pratica di opportunità di integrazione e di potenziamento reciproco" (Falasca, 2000).

L'evoluzione dei rapporti tra globale e locale

Il fenomeno della globalizzazione, inteso sia in senso strettamente economico come internazionalizzazione dei mercati sia in termini più ampi di abbattimento delle frontiere nazionali in campo scientifico, culturale e sociale, ha prodotto un effetto collaterale di valorizzazione dei contesti locali, riassunto dal neologismo *glocal*. In quest'ottica, la capacità delle aree urbane di attrarre finanziamenti, localizzazioni industriali e finanziarie, si confronta secondo indicatori che misurano il costo del denaro, del lavoro, la dotazione infrastrutturale, ma anche la qualità della vita, il grado di integrazione e coesione sociale e la qualità dei servizi alle persone.

L'attitudine a rinnovarsi, a proporre azioni coordinate di riqualificazione del tessuto urbanistico, sociale e ambientale, diventa dunque una strategia obbligata per la competitività delle città e dei territori. Molte realtà locali hanno cercato di cogliere le opportunità di riqualificazione offerte dagli ingenti finanziamenti stanziati in occasione di grandi iniziative di carattere politico, culturale, sportivo, su iniziativa di organizzazioni internazionali o di multinazionali. Alcuni esempi sono costituiti dai processi attivati a Barcellona in occasione delle Olimpiadi, a Genova per le celebrazioni colombiane, a Bilbao con l'insediamento del museo Guggenheim, a Napoli per il summit dei G7. Nell'ambito di questi grandi progetti urbani è sempre più evidente la necessità di un forte consenso degli attori locali e della creazione di una *governance* intesa come "governo capace di guidare i molti segmenti della società verso un insieme di obiettivi tesi al suo miglioramento, attraverso la comprensione delle differenti relazioni sociali e, in particolare, economiche sulle quali la società stessa si fonda e funziona" (Allou, Balbo, Tribillon, 1999). Il rischio è infatti che se le operazioni di rinnovamento urbano di questa entità non sono sorrette da un analogo radicamento nel contesto locale, si producano fenomeni di perdita dell'identità urbana che nel lungo periodo si rivelano controproducenti, alimentando il degrado e l'emarginazione.

La diffusione delle nuove tecnologie

L'innovazione tecnologica connessa all'utilizzo della rete telematica costituisce sicuramente una delle principali forze guida dello sviluppo mondiale e dei fenomeni di globalizzazione. Inoltre i caratteri di libertà e democrazia, propagandati dai fautori del World Wide Web, fanno intendere occasioni di maggior partecipazione dei singoli alla vita pubblica locale, nazionale e anche internazionale. C'è dunque da chiedersi se tali opportunità siano favorevoli ad un più forte coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni di tipo urbanistico-territoriale.

Trattando di innovazioni nel campo della tecnologia dell'informazione, occorre interrogarsi se questo incremento nel flusso di dati, contribuisca ad una comunicazione di tipo unidirezionale, volta alla promozione ed alla cattura del consenso, oppure ad un aumento delle possibilità effettive da parte del cittadino di intervenire nelle scelte di tipo pianificatorio e progettuale. Si tratta di affrontare il quesito: più informazione uguale più partecipazione?

La situazione in Italia è ben fotografata da rapporto del 1999 *Le città digitali in Italia* redatto dalla Rete Urbana delle Rappresentanze (RUR), in collaborazione con il Censis e con Assinform, sulla base di questionari rivolti ad amministratori locali, a gestori di siti web locali e a testimoni privilegiati. I risultati evidenziano un utilizzo delle reti civiche prevalentemente per l'attivazione di servizi on line del settore pubblico e per attività di marketing territoriale. Secondo il rapporto gli Enti locali "utilizzano in misura crescente la rete per la propria azione amministrativa, ma prevalentemente in una logica autoreferenziale, dal momento che sono trascurate le relazioni con soggetti chiave di tipo diverso". Tra le tipologie di servizi on line offerti dalle reti civiche, la partecipazione compare con un valore percentuale tra i più bassi (33%). Il cambiamento che viene richiesto è quello relativo all'utilizzo della rete come strumento di sviluppo della comunità locale, operando "in una logica della concertazione e della collaborazione rispetto agli altri attori sociali che operano sul territorio".

Tuttavia, il problema sollevato non riguarda unicamente i settori dell'amministrazione pubblica direttamente coinvolti nella pianificazione urbana e del necessario rapporto con i cittadini che tale attività richiede. Si pone, in termini più generali, il tema dell'innovazione

tecnologica del paese sia all'interno delle strutture pubbliche, sia per quanto riguarda la capacità e le possibilità dei cittadini di accedere alle risorse tecnologiche e di informazione.

A questo proposito, sembra che recentemente vi sia una maggiore volontà politica ad intervenire in modo più deciso, testimoniata ad esempio dal Piano di *E-Government* varato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il documento individua le maggiori criticità nella "generale carenza di integrazione, di finalizzazione unitaria, di visione condivisa, e, soprattutto, in una non adeguata utilizzazione delle opportunità offerte dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione" (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2000). Le azioni di innovazione saranno pertanto principalmente dirette a migliorare gli aspetti che riguardano il rapporto tra amministrazione e cittadini e imprese, che richiedono una sempre maggiore integrazione tra i servizi, e le garanzie di accesso degli utenti ai servizi stessi e alle informazioni.

Strategie 'dall'alto' come quella appena descritta, sono sicuramente necessarie, ma non garantiscono un rapido cambiamento nelle possibilità di accesso alle informazioni offerte ai cittadini, soprattutto per coloro che appartengano a categorie deboli o disagiate e non hanno facile accesso ai nuovi mezzi di comunicazione.

2.1.4. Panoramica delle ragioni addotte a favore della partecipazione

Le motivazioni generalmente addotte a sostegno della partecipazione fanno riferimento alle seguenti affermazioni (D. Pergult, 1994, p. 3):

- "E' etica. In una società democratica, i cittadini il cui benessere, ambiente e qualità della vita è in gioco devono essere consultati e coinvolti nelle decisioni che li riguardano direttamente
- E' pragmatica. Il sostegno ai programmi e le politiche dipende spesso dalla volontà delle persone nell'aiutare il processo. E' anche spesso necessaria, come Nowlan and Nowlan (1970, 84) concludono "Se i pianificatori non coinvolgono i cittadini, i cittadini si coinvolgeranno da soli"

Al ragionamento di tipo etico si può obiettare che in un contesto di democrazia di tipo rappresentativo la legittimazione alle scelte di trasformazione è data dalle decisioni del governo locale sulla base del mandato elettorale. Inoltre vi sono meccanismi di tipo formale che consentono al singolo cittadino di esprimersi su una precisa scelta e che dunque assicurano un rispetto dei diritti individuali.

Per quanto riguarda l'aspetto pragmatico, è ancora diffusa la convinzione dell'efficacia di una strategia di tipo esclusivo nei confronti di un approccio partecipativo - che richiede significative trasformazioni nel modo di operare dell'amministrazione e lo stanziamento di risorse aggiuntive - e della possibilità di giungere alla conclusione del processo decisionale senza destare troppe attenzioni nell'opinione pubblica. Occorrono dunque altre ragioni per motivare un pianificatore che ritiene che non ne valga la pena e sostiene: «Velocizziamo il processo e speriamo di non essere beccati» (Sarkissian et al., 1997, p.21).

La diffidenza verso la diffusione della partecipazione nella pianificazione e progettazione urbana può essere contrastata attraverso la riflessione più ampia su considerazioni relative all'efficacia, all'efficienza e alle ricadute di lungo periodo che il processo di

trasformazione è in grado di generare relativamente all'ambito di intervento, al sistema amministrativo-gestionale, alla strutturazione dei rapporti tra i diversi attori.

Efficacia

La partecipazione offre dei vantaggi relativi all'adeguamento degli esiti del processo agli obiettivi prefissati che possono essere sintetizzati nei seguenti punti:

- il confronto precoce con i diversi attori influenzati dalla trasformazione permette di individuare con più precisione le necessità a cui occorre fornire risposta e dunque definire strategie adeguate alla risoluzione dei problemi;
- il processo di partecipazione rappresenta un potente strumento di monitoraggio in quanto stabilisce un canale di comunicazione tra chi attua la trasformazione e chi ne subisce gli effetti. Attraverso questo collegamento l'amministratore può cogliere i segnali di conflitto, di inefficacia, e ri-indirizzare la sua azione;
- i metodi partecipativi consentono di orientare le risorse esistenti a livello locale e mobilitarne di nuove per il raggiungimento degli obiettivi di trasformazione, aumentando così il numero degli attori che contribuiscono attivamente alla realizzazione del processo;
- i processi di partecipazione hanno un effetto di innalzamento nella qualità della progettazione e nella considerazione delle istanze di carattere ambientale all'interno delle previsioni di trasformazione.

Efficienza

Per quanto riguarda la valutazione in termini di efficienza, la partecipazione consente da un lato di rimuovere alcuni ostacoli dal percorso decisionale e di evitare dunque costi economici aggiuntivi, dall'altro di mobilitare risorse esistenti e produrne di nuove in ambito locale. Tra i principali vantaggi vi sono:

- l'approccio partecipativo consente di risolvere in modo negoziale i conflitti che spesso si generano in processi di trasformazione urbana e che causano rallentamenti, deviazioni e blocchi al percorso decisionale;
- la partecipazione richiede un processo di adeguamento delle competenze di tipo gestionale che si configura come una generale spinta all'innovazione nell'apparato pubblico e un aumento dell'efficienza delle procedure amministrative;
- la partecipazione è in grado di mobilitare grandi risorse nell'ambito del volontariato che agiscono gratuitamente per raggiungere gli obiettivi di tipo condiviso.

Sostenibilità nel lungo periodo

La partecipazione produce un "valore aggiunto" che non è possibile considerare attraverso i criteri di efficacia ed efficienza perché si riferisce a modifiche di lungo periodo che si determinano non solo nell'ambito di intervento ma anche con riferimento agli attori che partecipano al processo e al sistema di relazioni che tra essi esiste. Alcuni effetti sono:

- "aumento del livello di fiducia e confidenza tra i residenti e l'amministrazione pubblica;
- migliore coordinamento;
- lo sviluppo di orizzonti di più lungo periodo da parte di tutti gli *stakeholders*;

- un approccio sistematico alla pianificazione dei cambiamenti” (Rosen, Knaster, 1986, p. 19, in Sarkissian).
- “ampliare il campo delle conoscenze e maggiore disponibilità di informazione;
- aumento dell’auto-stima;
- promozione dell’autonomia e iniziativa;
- aumentare la sensibilità ai bisogni degli altri;
- fornire maggiore equità politica agli svantaggiati;
- consentire maggiore coinvolgimento e responsabilità nelle decisioni da parte dell’opinione pubblica;
- fornire un efficace contrappeso al potere dei politici e dei burocrati” (Porteus, 1977, 367, in Sarkissian).

2.1.5. Riflettere in termini di costi e benefici

Una riflessione sulla partecipazione che si ponga l’obiettivo di confutare le obiezioni che normalmente vengono poste in termini di perdita di efficacia ed efficienza dei processi di trasformazione, determina l’esigenza di confrontarsi con gli strumenti di valutazione utilizzati nell’ambito della programmazione urbanistica e in particolare con l’approccio di tipo costi-benefici.

L’ipotesi di realizzare un’analisi costi-benefici relativa all’introduzione della partecipazione nei processi di trasformazione urbana va però incontro ad alcuni ostacoli, qui sintetizzati:

- in tutta la, peraltro ricchissima, letteratura sull’argomento non sembrano esistere valutazioni sistematiche dei costi e benefici della partecipazione nei processi di trasformazione urbana.

“il coinvolgimento della comunità locale è stato tradizionalmente applicato nell’ambito sociale, con un’attenzione a bisogni e alla loro soddisfazione, piuttosto che a obiettivi e risultati. I dati sui costi dei progetti locali non sono facili da ottenere senza ricerche più dettagliate, inoltre i metodi di valutazione oggettiva della partecipazione sono in uno stadio iniziale” (European Commission, 1997, p.44)

“Forse la barriera più rilevante alla creazione di modelli efficaci di valutazione e al movimento della partecipazione pubblica in generale, deriva dal fatto che la valutazione sistematica dei programmi di partecipazione è stata una rarità”. (Sewell e Philipps, 1979, p. 346)

- i metodi di valutazione di tipo costi-benefici applicati alle trasformazioni urbane sono progressivamente messi in discussione perché non in grado di rappresentare appieno la complessità, in quanto richiedono una quantificazione economica di elementi che solo in parte possono essere espressi in termini di valori monetari; non considerano gli impatti distributivi su diversi gruppi e fasce sociali e si fermano agli effetti senza esaminare gli impatti di lungo periodo;
- un approccio valutativo scientificamente fondato dovrebbe basarsi sulla comparazione tra situazioni “con” e “senza” partecipazione. Ciò richiederebbe sforzi analitici notevoli, attraverso la costruzione di quelli che vengono chiamati gruppi d’osservazione, che richiederebbero una ricerca specifica con notevoli mezzi.

E' riconosciuto che "nei processi di trasformazione urbana, sempre più appaiono indispensabili criteri, metodi, procedure, ecc. di valutazione degli esiti e degli effetti delle trasformazioni e dei relativi progetti. Si assume cioè che il 'progetto' (che potrebbe essere anche un piano urbanistico) per quanto di qualità, per quanto 'corretto', per quanto implicitamente assuma un esito di effetti positivi, non sia in se stesso sufficiente a garantire che siano raggiunte le finalità per le quali viene proposto; che esso non produca effetti perversi; che si siano considerate tutte le relazioni di influenza che la realizzazione del progetto mette in campo (anche in settori molto distinti)" (Indovina, 1994, p.7). L'approccio che si è adottato in questa ricerca è di tipo "riflessivo", cioè fondato sull'osservazione "esperta" della pratica e il confronto con la teoria e le opinioni di interlocutori competenti e privilegiati.

2.2. La costruzione della trasformazione urbana: attori, risorse, tempi e relazioni

2.2.1 L'interpretazione del processo

La riflessione su un più ampio utilizzo delle forme di partecipazione nella costruzione di piani e progetti urbanistici si inserisce nella questione più generale di rilettura e riformulazione delle pratiche di governo urbano. La caratterizzazione dell'approccio partecipativo come processo di tipo relazionale e comunicativo, che si avvale di precise competenze ma non fonda la sua efficacia sugli aspetti tecnici di applicazione di un metodo fa infatti riferimento ad un modello di interpretazione dei processi sviluppato nell'ambito dell'analisi delle politiche pubbliche. Il dato emergente in questo tipo di approccio ai temi urbanistici è l'attenzione dedicata ai diversi attori che si muovono sulla scena urbana, alle risorse che ognuno di loro possiede, ai processi con cui tali risorse, nel tempo, vengono scambiate, negate, richieste o sottratte.

"La riuscita di un progetto dipende dal modo con cui questi elementi fondamentali – gli **attori** e le **risorse** – vengono messi assieme" (Bobbio, 1996).

I diversi modelli di interpretazione della trasformazione urbana che si sono succeduti negli ultimi decenni e che tuttora coesistono nelle pratiche urbanistiche del nostro paese vengono di seguito analizzati al fine di stabilire un nesso tra le modalità di strutturazione e di relazione tra gli interessi e gli esiti dei processi.

Attori

L'attore è inteso come "un soggetto capace di scelta autonoma, non completamente influenzata dal funzionamento della struttura" (Giusti, 1995, p.37). I modelli analizzati presentano una progressiva definizione del numero degli attori in senso pluralista, ovvero verso un modello di società "composta da più gruppi o centri di potere, anche in conflitto tra loro, ai quali è assegnata la funzione di limitare, controllare, contrastare, al limite eliminare, il centro di potere dominante identificato storicamente con lo Stato" (Bobbio, in Bolocan, 1994).

Risorse

Le risorse che i diversi attori mettono in campo nell'ambito di un processo di trasformazione urbana vengono suddivise in:

- *gestionale*: Questa risorsa rappresenta la capacità di controllo e gestione del processo di pianificazione o progettazione. Si differenzia a sua volta principalmente in due tipologie:
 - una procedurale, che interpreta il processo come iter di definizione e compimento di successivi passaggi amministrativi
 - una processuale che ragiona in termini di obiettivi, strategie, azioni e effetti/impatti
- *politica*: è la risorsa necessaria per la legittimazione nell'arena pubblica del processo e dei suoi esiti. Si riferisce quindi alle modalità di determinazione di un giudizio di valore sulla bontà/giustizia di una politica. Può manifestarsi attraverso due modalità:
 - implicitamente, attraverso l'assunzione del dato di legittimità, cioè di conformità a norme e principi
 - esplicitamente, attraverso il sostegno, rifiuto, cioè il dato del consenso espresso dai diversi attori.
- *economica*: è la risorsa che include i mezzi materiali per l'avvio, sviluppo e conclusione dell'intero ciclo che va dall'ideazione del progetto alla sua realizzazione e gestione. Si può distinguere in:
 - finanziaria – solo i mezzi che servono alla realizzazione del progetto (economie interne)
 - economica – compresi anche i mezzi che dipendono da altri attori non direttamente coinvolti nella realizzazione del progetto (economie esterne)
- *progettuale*: è la risorsa che rappresenta il contenuto tecnico e conoscitivo che viene espresso durante il processo di trasformazione.

Relazioni

Il dato relazionale descrive le forme di condizionamento che i diversi attori esercitano uno con l'altro, le modalità con cui si scambiano le risorse e le modifiche che nel tempo producono sul processo di trasformazione. L'esame delle modalità di relazione fornisce inoltre informazioni sul livello di partecipazione presente nel processo, sulle forme di esclusione o di auto-esclusione di alcuni interessi dal numero di coloro che determinano cambiamenti nelle scelte e nelle modalità di trasformazione.

2.2.2. Alcuni modelli della trasformazione urbana

Modello	Attori	Risorse				Relazioni
		Gestionale	Politica	Economica	Progettuale	
Autoritativo	Stato	Procedurale	Delega	Finanziamento pubblico	Razionalità tecnica	Regolamentazione
Partenariale	Stato Mercato	Procedurale	Delega	Finanziamento pubblico Risorse private	Razionalità tecnica	Mediazione tra interesse pubblico e interesse privato

(segue)

Consensuale	Stato Stockholders Stakeholders	Processuale	Consenso	Finanziamento pubblico Risorse private Mobilitazione altre risorse	Razionalità tecnica	Mediazione tra interesse pubblico e interesse privato Costruzione del consenso
Partecipativo	Stato Stockholders Stakeholders Interessi deboli	Processuale	Negoziazione Mediazione Condivisione	Finanziamento pubblico Risorse private Mobilitazione altre risorse Sviluppo locale	Razionalità comunicativa	Produzione sociale

Modello autoritativo

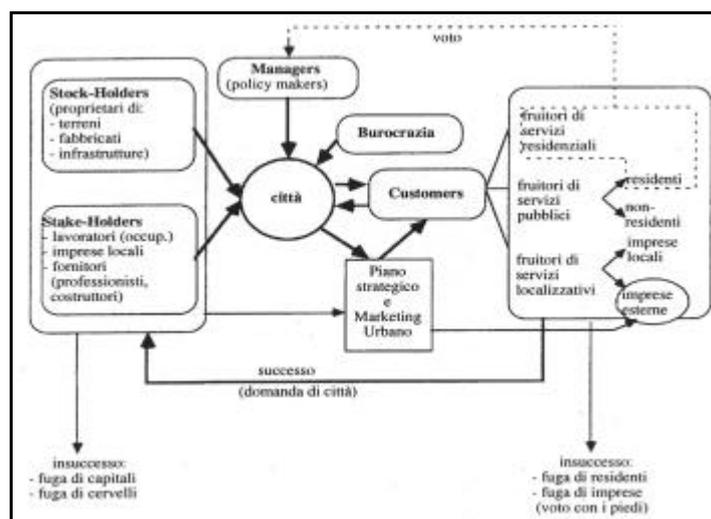
Il modello autoritativo è l'approccio tradizionale all'urbanistica di stampo razionalista. L'unico attore dotato di una vera autonomia di scelta è l'amministrazione pubblica che si rapporta al resto della comunità e ne condiziona i comportamenti attraverso un'azione di regolamentazione normativa. La legittimazione al processo è data dalla delega di tipo rappresentativo che fa dell'attore pubblico l'unico rappresentante degli interessi collettivi. Il decisore utilizza le risorse economiche per attuare interventi che sono il prodotto di un processo di analisi del contesto territoriale e di progettazione che si affida alle competenze tecniche mobilitate. L'adozione di un modello gestionale di tipo procedurale fa sì che il successo dell'iniziativa venga interpretato in termini di una positiva conclusione dell'iter di approvazione, mentre il raggiungimento degli obiettivi passa in secondo piano. La strutturazione dei rapporti tra attore pubblico e comunità di tipo regolamentativo produce infatti una delimitazione alla "riflessione sull'efficacia della pianificazione alla semplice conformità alle regole" (Bolocan, 1997, p.117). Il livello di partecipazione è di tipo formale ed è rappresentato, ad esempio, dallo strumento delle Osservazioni al piano previsto dalla legge urbanistica nazionale.

Modello partenariale

Il modello delle partnerships pubblico-private, introdotto in Italia all'inizio degli anni '90 attraverso la programmazione complessa, nasce dal riconoscimento da parte dell'attore pubblico di non possedere sufficienti risorse di tipo economico e in parte gestionale e progettuale per rispondere alla domanda di trasformazione urbana derivante dalla crisi dell'industria pesante e dall'esplosione del fenomeno delle aree dismesse. Il quadro degli attori è quindi caratterizzato dal binomio soggetto pubblico / soggetto privato, che si rapportano attraverso un processo di mediazione tra le ragioni del profitto e l'interesse collettivo, ancora rappresentato dall'amministrazione pubblica. Il meccanismo gestionale viene modificato attraverso l'introduzione di strumenti quali l'Accordo di Programma e la Conferenza dei Servizi pur mantenendo una connotazione procedurale. Il contenuto progettuale è sempre il prodotto di una competenza tecnica che tipicamente è affidata al privato. La valutazione degli esiti del processo si arricchisce invece di una maggiore attenzione agli aspetti di efficienza e di raggiungimento degli obiettivi prefissati. La partecipazione si caratterizza per un aumento della conflittualità dovuta anche all'effetto di deregulation introdotto dalle procedure di concertazione pubblico-privata che spesso agiscono in deroga agli strumenti urbanistici generali.

Modello consensuale

L'approccio alle trasformazioni di tipo *consensus building*, di cui sono esempi i processi di pianificazione strategica attuati da varie municipalità europee, tra cui Lione, Bilbao, Lille, è una relativa novità nel panorama urbanistico italiano, applicata in relazione alla gestione di alcuni grandi eventi di trasformazione urbana. Questo modello introduce significative modifiche rispetto agli elementi d'analisi considerati. Vi è infatti il definitivo riconoscimento di un quadro degli attori di natura pluralistica (vedi figura seguente).



Fonte: Camagni, 1996

In questo modello insieme alle strutture di governo e agli *stockholders* - ovvero i detentori delle risorse chiave di natura economica - contribuiscono alla produzione delle trasformazioni anche gli *stakeholders* - cioè coloro che hanno un interesse in gioco. Gli *stakeholders* includono attori esterni al processo di realizzazione della trasformazione ma interessati ad esempio agli impatti sul territorio, l'economia e la qualità della vita locale. Agli *stakeholders* viene riconosciuta una capacità indiretta ma significativa di agire sul processo. Una spinta all'introduzione del modello consensuale è data ancora una volta dalla realizzazione della mancanza di un'importante risorsa del processo, quella politica. L'aumento della conflittualità, la sfiducia nelle istituzioni, la crisi del sistema di rappresentanza dei partiti, hanno fatto mancare una legittimazione delle scelte attuate fino ad oggi in base ad una delega al sistema di governo locale per la rappresentazione dell'interesse collettivo. Il rapporto tra gli attori è dunque caratterizzato da una forma di mediazione tra interesse pubblico e interesse privato maggiormente attenta a valutare e orientare il consenso degli *stakeholders*. La gestione è, in questo approccio, di natura processuale, con la definizione di strategie ed azioni finalizzate al raggiungimento degli obiettivi della trasformazione. Accanto ai finanziamenti dei promotori pubblici e privati si cerca di mobilitare e stimolare un'ulteriore produzione di risorse nell'ambito del tessuto economico cittadino o di attrarre finanziamenti dall'esterno attraverso strategie di marketing urbano e territoriale. La produzione dei contenuti progettuali si affida a competenze tecniche, e spesso viene dedicata particolare attenzione a questo aspetto attraverso il coinvolgimento di professionisti di fama. Il successo della trasformazione è valutato in base a criteri di efficacia, efficienza e dal raggiungimento di un elevato grado di consenso. La produzione di un grande sforzo comunicativo non si traduce in elevati

livelli di partecipazione, si ha più spesso una “finta partecipazione” in cui il flusso di informazioni è unidirezionale e teso a fornire legittimazione al processo e ai suoi esiti.

Modello partecipativo

Il modello partecipativo propone un approccio ai processi di trasformazione urbanistica come pratiche di “produzione sociale”, di “mutuo aggiustamento”, di mediazione, di negoziazione, tra i diversi attori riconosciuti nella loro pluralità e diversità di interessi anche di natura conflittuale. A differenza del modello consensuale, gli *stakeholders*, insieme agli attori “deboli” - ovvero quelle categorie di soggetti appartenenti alla comunità locale che non esprimono un’elevata capacità di rappresentazione degli interessi - sono considerati detentori non solo di una risorsa politica in termini di consenso, ma anche di risorse progettuali (conoscenza locale, capacità di visione) ed economiche (tessuto economico locale). La razionalità che presiede al processo è di tipo dialogico e comunicativo e la legittimazione alle scelte di trasformazione è data dal confronto negoziale e dalla condivisione degli interessi. L’approccio alla pianificazione e progettazione urbana come *concertazione allargata* necessita di uno sforzo gestionale atto a garantire alla trasformazione una “coerenza nel tempo”, ovvero la capacità di assumere “la processualità, la sequenzialità sistemica tra analisi, scelte attuazione, verifica, l’intreccio funzionale tra decisioni politiche, decisioni tecniche, decisioni amministrative, come componenti non secondarie rispetto alla formalizzazione spaziale e normativa” (Salzano, 1994). La valutazione del successo della trasformazione risponde a criteri di efficacia, di efficienza, di sostenibilità dell’intervento nel lungo periodo. Il livello di partecipazione presente nel processo si colloca in una diversa posizione della scala della Arnstein in base alla scelta effettuata dal soggetto pubblico e influenzata dal tipo di trasformazione, dalla scala dell’intervento, dalle modalità di strutturazione e di rappresentazione degli interessi locali, dalle risorse disponibili.

2.2.3. Concetti di esclusione ed inclusione

L’analisi delle diverse modalità di gestione dei processi urbanistici può essere condotta assumendo come criterio valutativo la capacità e la volontà dei promotori della trasformazione urbana – pubblici o privati – di riconoscere i diversi attori nella realtà economica e sociale in cui si trovano ad operare, e di considerare le loro istanze all’interno del processo. Si determina in questo modo una distinzione operata in base al livello di partecipazione che individua da un lato l’atteggiamento di tipo *esclusivo*, che prevede la partecipazione dei soggetti detentori delle risorse ritenute determinanti ai fini della realizzazione di un intervento, dall’altro quello *inclusivo*, in cui si verifica un allargamento della possibilità di influire sulle decisioni, con forme più o meno accentuate, agli *stakeholders* e agli interessi deboli.

La scelta di adottare uno dei due approcci, poiché direttamente legata all’abilità di interpretazione del contesto urbano in cui si interviene, e dunque dalle risorse di tipo gestionale possedute dal soggetto promotore, non sempre può essere considerata come un processo cosciente o volontario. Questo approccio richiede infatti di saper determinare e prevedere le conseguenze che le decisioni urbanistiche provocano su chi abita e lavora nei dintorni dell’area d’intervento, più o meno estesi a seconda dell’entità della trasformazione e da qui risalire all’identificazione degli *stakeholders*. La scelta di una strategia di tipo esclusivo piuttosto che inclusivo è spesso frutto inconsapevole di una difficoltà nell’individuare gli interessi in gioco e i relativi portatori. A volte, invece, è la convinzione della natura puramente

tecnica di una decisione che impedisce di riconoscere la necessità di un confronto più ampio (razionalità tecnica vs razionalità dialogica), in altre occasioni è una visione dell'intervento come fatto assolutamente positivo (legittimità vs legittimazione). Il risultato è in ogni caso la mancata attenzione verso punti di vista, esigenze, problemi, diversi da quelli inizialmente presi in considerazione.

In particolare è piuttosto difficile determinare in anticipo i sentimenti delle comunità. Alcune persone erano preoccupate per il rumore causato dai ragazzi durante la notte nel parco; altre erano preoccupate per gli "ubriacconi". Altre ancora si interessavano ai visitatori occasionali. Alcune si preoccupavano della sicurezza, mentre altre richiamaevano l'attenzione sull'estetica. Tutti, tuttavia, sembravano concordare sul fatto che "migliorare il parco" sarebbe stato causa tanto di scompiglio quanto di piacere per i residenti locali (Forester, 1989).

La decisione cosciente di adottare una strategia che tenda a restringere o, al contrario, ad allargare il numero dei soggetti capaci di influire sulle scelte di trasformazione, si basa tipicamente su un giudizio sulle possibilità che ciascuna delle due alternative può offrire alla positiva conclusione del processo. Il confronto sulle due tipologie di comportamento è già stato efficacemente sviluppato (Bobbio, 1996) ed è schematizzato nella tabella.

Approccio	Esclusivo	Inclusivo
Attori	Minor numero possibile (detentori delle risorse chiave)	Maggior numero possibile
Principi	Efficienza Qualità del progetto Segretezza	Pluralismo Qualità dell'adesione Pubblicità
Obiettivi	Prevenire e impedire i conflitti	Sollecitare e risolvere i conflitti
Vantaggi	Minimizzazione costi transazione Controllo sui tempi Decisioni coerenti tecnicamente fondate	Flessibilità Esplorazione alternative Soluzione più stabile <i>Think about the problem, not about the solutions</i>
Svantaggi	Rigidità delle soluzioni Incapacità di reagire alle opposizioni Rischio di porre ostacoli prolungati alla soluzione	Difficoltà di controllo Costi di transazione elevati Introduzione di potere di veto Conflitti non necessari

L'utilizzo delle informazioni costituisce una prima differenza sostanziale tra i due approcci. L'approccio esclusivo o di *decisione-annuncio-difesa* vedi anche (1.1.3), prevede la diffusione di notizie solo dopo che il processo ha raggiunto una fase decisamente avanzata, spesso la progettazione esecutiva. Tale atteggiamento confida sull'inattaccabilità dell'intervento dal punto di vista della qualità progettuale e della possibilità di disporre di tutte le risorse ritenute determinanti per il successo dell'operazione. Gli attori estromessi dal processo decisionale vengono a conoscenza del problema a fatto compiuto. La strategia inclusiva si fonda, invece, su una precoce campagna informativa capace di fare emergere le possibili cause di conflitto, ponendole allo scoperto. Si cerca, in questo caso, di pensare al problema, piuttosto che alle soluzioni, esplorando preliminarmente e in modo trasparente le alternative per individuare i nodi critici del processo.

Una delle principali critiche mosse contro l'introduzione di forme di partecipazione, è riferita al rischio di un eccessivo allungamento dei tempi decisionali e di definizione delle alternative progettuali. A tale obiezione si può rispondere con una valutazione relativa ai costi che intervengono qualora il processo subisca dei rallentamenti e un arresto temporaneo o definitivo. In una situazione di esclusione l'opposizione al progetto sopravviene in una fase avanzata e la struttura attivata per la definizione dell'intervento è complessa e onerosa da mantenere. Un atteggiamento totalmente inclusivo presuppone un allargamento del tavolo decisionale, fin dalle prime battute del progetto. La fase di avvio può quindi essere gestita da un ristretto numero di persone rappresentative dei diversi interessi con costi relativi unicamente all'attivazione di questo *gruppo di pilotaggio*.

La flessibilità del processo e la sua capacità di adattamento a fenomeni imprevisti costituisce un altro fattore di confronto tra le due possibili strategie. L'elemento di segretezza che caratterizza l'approccio esclusivo fa sì che si giunga ad una fase di confronto sulla base di un progetto ad un elevato livello di definizione. Le possibilità di rimodulazione degli interventi per venire incontro alle esigenze di interessi esclusi, sono dunque ridotte al minimo. Inoltre l'attivazione delle procedure amministrative e dei meccanismi di finanziamento già in corso comporta ulteriori ostacoli alla concertazione di alternative progettuali e spesso inasprisce i conflitti e, anche nel caso di fallimento dell'iniziativa, può imporre vincoli a successive proposte di intervento.

Il processo inclusivo è per sua natura aperto e dunque maggiormente adattabile ai cambiamenti determinati dalla natura degli attori coinvolti e delle diverse risorse messe in campo. Questa caratteristica rappresenta uno dei principali motivi di diffidenza verso l'allargamento ad altri soggetti per il privato, che deve finanziare l'intervento, e per l'amministratore, che necessita di risultati visibili in un periodo temporale limitato al ciclo elettorale. Tuttavia il forte consenso che si può raggiungere attraverso il coinvolgimento degli attori locali, consente di superare le difficoltà che un procedimento così complesso quale un piano o un progetto urbano necessariamente incontra. Queste difficoltà possono essere prodotte ad esempio da una fase di rinnovo del mandato elettorale e dal rischio di una discontinuità nel sostegno politico al processo, o diversamente da un mancato finanziamento dovuto a ragioni estranee al contesto locale.