

COMUNICAZIONE E PARTECIPAZIONE NEI PROCESSI DI COSTRUZIONE E
IMPLEMENTAZIONE DEI PIANI STRATEGICI

Daniela CERRONE¹

¹ Università degli Studi di Napoli "Federico II"-Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio, piazzale V. Tecchio 80, 80125, Napoli.

SOMMARIO

La pianificazione strategica ha introdotto, nel campo della pianificazione urbanistica, un nuovo approccio alla fase della conoscenza; nuovi metodi di selezione delle priorità di intervento; nuovi strumenti di individuazione e attivazione di risorse; in sintesi, una nuova "filosofia" del governo delle trasformazioni finalizzate allo sviluppo fisico, sociale ed economico del sistema urbano. Il successo di alcune esperienze ha creato una notevole "fiducia" nelle possibilità di tale strumento dando vita ad un fenomeno di emulazione i cui risultati, spesso, hanno però disatteso le aspettative. Il successo di una esperienza di pianificazione strategica dipende, infatti, dalla capacità di "calare" la struttura generale del piano, nella specificità del contesto territoriale per il quale si predispone lo strumento. Gli elementi più critici per il successo di un Piano Strategico si riscontrano nella struttura di gestione del processo e nella predisposizione di forme di comunicazione e partecipazione. Il lavoro che si presenta approfondisce questi temi con l'obiettivo di mettere in luce da un lato il ruolo che i processi di comunicazione e partecipazione possono avere in termini di innesco, indirizzo e accelerazione del processo di sviluppo della città in uno scenario di competizione urbana e dall'altro i nodi problematici legati alla predisposizione di processi di comunicazione e partecipazione.

1 INTRODUZIONE

I sistemi urbani si trovano oggi a dover affrontare le problematiche legate all'attuazione di uno sviluppo sostenibile¹ e compatibile con le risorse limitate a loro disposizione; si trovano a dover affrontare una ampia varietà e complessità di temi che vanno dalla crescita economica, alla integrazione sociale, alla qualità della vita. Gli strumenti con cui le realtà urbane sembrano oggi affrontare le sfide derivanti dalla pianificazione e programmazione delle trasformazioni urbane e metropolitane presentano, nei vari contesti analizzati, numerosi elementi di convergenza o comunque rispondenti a dei principi comuni di efficacia ed efficienza.

L'abbattimento delle frontiere fisiche e funzionali –dovute alle innovazioni nel campo delle telecomunicazioni, dell'informatica, dei trasporti, ma anche alle dinamiche di integrazione europea e mondiale– genera una molteplicità di ripercussioni sugli aspetti economici, ma anche politici, sociali e culturali; in generale sul modo in cui ogni singolo soggetto vive.

Ormai da tempo, si assiste ad un processo (globalizzazione) di crescente omogeneizzazione delle esigenze fisiche e funzionali che le imprese, le aziende, ma anche i singoli individui esprimono; processo che tende a configurare un macrosistema territoriale, all'interno del quale i singoli sistemi urbani devono organizzarsi per configurarsi come strutture di riferimento per gli attori urbani².

Le imprese, le aziende, ma anche i soggetti individuali, tendono, sempre più facilmente a spostarsi da un territorio all'altro alla ricerca delle condizioni territoriali, politiche, sociali e culturali, maggiormente rispondenti alle loro esigenze.

Il confronto tra le diverse opportunità di localizzazione è, oggi, estremamente più semplice e veloce di qualche tempo fa quando le condizioni del contesto costituivano un elemento di inerzia al cambiamento. Tali fenomeni producono un'elevata competizione tra i sistemi urbani che si trovano, oggi, a concorrere³ in modo sempre più diretto (Papa, 2002, p. X), poiché i confronti sulla qualità e sui costi dei servizi urbani, così come sulla qualità dei territori in cui localizzarsi, sono effettuati –venuta meno l'inerzia dovuta, un tempo, alla distanza fisica e alle differenze sociali e culturali– in modo sempre più immediato.

¹ Si definisce “sviluppo sostenibile quello sviluppo capace di soddisfare i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni future” (WCDE, 1987).

² “Con la definizione attori urbani si intende l'insieme dei cittadini e delle imprese (customer); dei proprietari di immobili quali terreni urbani, fabbricati ed infrastrutture (stock-holder); di tutti coloro che possono avere un interesse per lo sviluppo della città (stake-holder), lavoratori, produttori, costruttori ecc.; soggetti anche esterni all'area urbana che possono essere interessati a cooperare per la gestione urbana (Regione, Stato, Comunità Europea, ...) attraverso l'apporto di risorse o di progetti; gestori di servizi a rete, centri di ricerca, università” (Camagni, 2000, p.83-85).

³ “Il termine concorrenza viene usato nella sua accezione più ampia, che include l'attrattività delle compagnie industriali, commerciali, di trasporto e distribuzione, i servizi del tempo libero, i negozi, le agenzie governative, il turismo” (Van Den Berg, 1993, p. 45).

In generale, non sarà più consentito operare secondo standard inferiori a quelli forniti da altre aree o da altre città. La facilità di mobilità della popolazione tenderebbe a far abbandonare i sistemi meno efficienti.

“Ci si aspetta che, tra l’integrazione europea e la trasformazione in una società altamente informatizzata, la concorrenza economica tra le città e le regioni europee si intensifichi in futuro. Questa concorrenza più incisiva condurrà le città europee a riconvertire gli sforzi di sviluppo verso la stimolazione di quelle attività alle quali le città stesse offrono un ambiente competitivo in termini di ubicazione” (Van Den Berg, 1993, p. 46).

Tale scenario, relativamente nuovo, comporta delle opportunità per le città che, per prime, riescono a definire un’offerta di maggiore qualità fisica e funzionale.

Per meglio affrontare le problematiche generate dal cambiamento del contesto generale, i sistemi urbani devono fornire ambienti territoriali efficienti. “Le città europee devono rendersi il più attraenti possibile sotto tutti i punti di vista: come residenza, come sede di compagnie commerciali, come sede di investimenti e come una città ove i visitatori d’affari e non, amino soggiornare.” (Van Den Berg, 1993, p. 46) e poiché la globalizzazione è per sua natura un processo dinamico e non uno stato, il ruolo che ciascun territorio sceglie non è definito e/o definibile una volta per tutte; esso va individuato, raggiunto e sostenuto giorno per giorno. Il vantaggio competitivo di ciascun territorio deve essere costruito a partire dal rafforzamento delle risorse (Papa, 2002, p.IX) e, parallelamente, sfruttando adeguatamente le opportunità che offre lo scenario complessivo. Per fare questo, diventa necessario “organizzare” gli asset disponibili ma limitati, coinvolgere i molteplici soggetti interessati a partecipare a progetti di sviluppo urbano e territoriale, cercare di ottenere un effetto moltiplicativo sull’efficienza dinamica del tessuto locale attraverso la creazione di sinergie tra i singoli interventi alla scala economica, sociale e culturale.

Per controllare i processi di concorrenza internazionale, “la gestione urbana deve essere organizzata con più efficacia e senso degli affari. Più che in passato, necessita di essere strategica ed orientata verso il mercato, e deve rispondere alla tendenza verso una crescente interdipendenza tra città, che viene dall’internazionalizzazione e dal conseguente allargamento della scala spaziale delle relazioni economiche delle città” (Van Den Berg, 1993, p. 45).

Il governo del sistema urbano implica la comprensione e la gestione di problematiche collegate non soltanto alle trasformazioni fisiche del territorio ma, sempre più, di quelle afferenti alla sfera economica, sociale ed ambientale. Ne consegue che la strumentazione urbanistica rappresenta solo uno degli strumenti di cui dispone la pubblica amministrazione per lo sviluppo del suo territorio, così come la pianificazione urbanistica, tradizionalmente intesa, rappresenta una delle molteplici attività necessarie al governo del territorio (Barduzzi, 2002).

Parallelamente, se da un lato è dimostrabile che le risorse, le capacità e le professionalità esistono anche all'interno della pubblica amministrazione, dall'altro è evidente quanto questa sia organizzata secondo modelli oramai superati rispetto alle attuali necessità e come siano sempre più necessarie nuove figure professionali (gestori dei processi decisionali, valutatori finanziari dei progetti urbanistici, esperti di tecniche di negoziazione e gestione dei conflitti, ...) (Camagni, 2000).

Lo sviluppo di un territorio dipende da un elevato numero di fattori quali, solo per citarne alcuni:

- la dotazione infrastrutturale;
- la molteplicità e la qualità dei servizi offerti;
- la qualità ambientale;

ma anche dagli aspetti politico-gestionali quali:

- l'efficienza dell'Amministrazione locale;
- l'esistenza di una forte leadership politica;
- la consuetudine alla collaborazione.

Ancora oggi, il governo delle trasformazioni urbane e territoriali è affidato, quasi esclusivamente, ad un set di strumenti urbanistici i cui contenuti e le cui procedure di redazione ed approvazione sono stabilite per legge.

Sviluppare un territorio non significa, però, fare esclusivamente in modo che le uniche trasformazioni ammissibili siano quelle compatibili con il territorio, né semplicemente individuare le infrastrutture ritenute necessarie al sistema e pensare ad una loro localizzazione sul territorio. È necessario invece, che l'azione di governo sia tesa a creare sviluppo attraverso la definizione di traiettorie di sviluppo che tengano conto delle reali risorse (territoriali ma anche economiche, sociali e culturali) del sistema e delle difficoltà da superare. “È a partire da queste nuove condizioni che, [...] la pianificazione ha cominciato ad essere concepita come un processo capace di governare la trasformazioni territoriali piuttosto che come un sistema di vincoli volto a controllarle.” (D'Agostino, 2001, pag. 8)

È in tale scenario che si giustifica il successo che, nell'ultimo decennio, sta avendo un nuovo strumento, o meglio, un nuovo paradigma di pianificazione: il Piano Strategico.

2 IL PIANO STRATEGICO

Molteplici sono le esperienze, con sviluppi ed esiti anche molto diversi, che vanno sotto il nome di Piano Strategico.

La predisposizione di un Piano Strategico nasce dalla necessità di attuare una profonda e radicale trasformazione urbana attraverso l'azione sinergica di risorse pubbliche e private.

La caratteristica principale che però accomuna la maggior parte dei Piani Strategici è riconducibile alla interpretazione del piano, non più come strumento chiuso costituito da

rigide prescrizioni e regole immutabili, ma come un processo, aperto e flessibile, basato su linee programmatiche di riferimento e di coinvolgimento di tutte le componenti (amministrative, economiche, sociali) della città, orientato a definire una strategia condivisa di sviluppo e una strumentazione tesa a monitorare lo stato del sistema. In particolare come “un’azione politico-tecnica volontaria rivolta alla costruzione di una coalizione intorno ad alcune linee strategiche condivise (la strategia)” (Mazza, 2000, p. 27).

La costruzione di tale strumento si articola attraverso un processo di partecipazione dinamica di attori pubblici e privati finalizzato a:

- definire una visione condivisa di sviluppo della città nel medio-lungo termine;
- definire strategie e obiettivi condivisi e finalizzati al raggiungimento della visione individuata, in particolare “quadri di significato condivisi, dentro i quali ridefinire i propri obiettivi, ruoli e identità secondo linee di congruenza provvisoria e congiunturale” (Crosta, 1997, p.187);
- individuare progetti, interventi e azioni che si ritengono necessari e prioritari per lo sviluppo urbano e territoriale;
- definire programmi di attuazione degli interventi in un quadro temporale definito;
- definire impegni da parte dei soggetti partecipanti per la realizzazione degli interventi.

L’innescò del processo parte, quindi, dalla definizione di una visione condivisa del futuro della città, visione intesa come “idea concreta” di una città che riesce a valorizzare e utilizzare i suoi elementi di forza per rispondere alle esigenze ma anche ai desideri della collettività.

Il raggiungimento dello stato urbano rappresentato dalla visione avviene attraverso la definizione di strategie e di obiettivi sostenibili e compatibili sui quali far convergere l’attività e le risorse sia pubbliche che private. Attraverso l’individuazione e la realizzazione di un sistema di grandi progetti, altamente condivisi, si dà quindi avvio alla fase di attuazione del processo di sviluppo caratterizzato da nuovo slancio per la partecipazione di una molteplicità di attori.

Il Piano Strategico assegna un’importanza cruciale alla partecipazione sociale nella definizione degli scenari desiderabili cui riferire le azioni di piano, ma soprattutto nelle fasi attuative ovvero, nell’individuazione degli interventi prioritari –tenendo conto delle capacità economiche, finanziarie ed organizzative– e dei soggetti, anche diversi dall’amministrazione locale, che si impegnano alla loro realizzazione.

Il Piano Strategico “è un mezzo di decisione su scelte future, un luogo di mobilitazione e aggregazione di interessi; un momento di confronto fra attori pubblici e privati e un processo di formazione del consenso; uno strumento con funzione simbolica e anche, in alcuni casi, un’istituzione. Si tratta, ad ogni modo, di un’azione condotta da differenti soggetti mirata ad elaborare un documento, ovvero il piano. Il piano rappresenta però un atto parziale, il risultato di un complesso processo di interazione il cui obiettivo centrale, più o meno esplicito, è la

creazione del consenso su determinati issues strategici” (Cicciotti, Florio e Perulli, 1997a, p.19).

Elemento fondamentale dell’intero processo è il coinvolgimento degli attori pubblici e privati alla costruzione del Piano Strategico. L’elemento innovativo introdotto dal processo strategico consiste, infatti, “nel porsi come processo consensuale di costruzione di scenari cooperativi fondati su accordi mutuamente vantaggiosi tra soggetti pubblici e privati. E, di conseguenza, nel concepire come risorsa dei processi di decisione –e non come loro limite– la pluralità di valori e di interessi dei soggetti presenti nell’arena decisionale” (Zeppetella, 1997, pp. 15-16).

3 COMUNICAZIONE E PARTECIPAZIONE COME ELEMENTI CRITICI DEL PROCESSO DI PIANIFICAZIONE STRATEGICA

Il Piano Strategico nasce dall’esigenza di dare risposta alla complessità dei problemi legati allo sviluppo urbano e territoriale; dalla necessità di affrontare, con una nuova ottica, i problemi e gli obiettivi dello sviluppo sociale, economico, ambientale oltre che territoriale, superando la frammentazione delle risorse (economiche, finanziarie, ma anche manageriali, culturali, ecc.) e delle unità decisionali, sia private sia pubbliche.

Per la sua “ambizione” di gestire lo sviluppo nelle sue diverse accezioni –territoriali, economiche, sociali, ambientali, culturali– attraverso il coinvolgimento di una moltitudine di soggetti che, a vario titolo, possono contribuire allo sviluppo, e per il suo orientamento al mercato, si giustifica l’asserzione secondo cui “la pianificazione strategica, [...], è un modo efficiente di guidare lo sviluppo urbano e/o regionale nella direzione desiderata.” (Van Den Berg, 1993, p. 46).

Per avviare un processo di sviluppo urbano strategico, è necessario, in primo luogo, definire una visione dell’assetto futuro della città e del territorio, da concretizzare attraverso la predisposizione di strategie di sviluppo sostenibile in ambito sociale, economico e ambientale e la disposizione di obiettivi condivisi da realizzare attraverso la programmazione e l’attuazione di determinati interventi.

Le caratteristiche innovative dell’approccio strategico si ritrovano, quindi, nella definizione partecipata di decisioni di breve periodo in un quadro di previsioni ad orizzonte più esteso; nell’approccio multidisciplinare all’analisi interpretativa delle dinamiche di trasformazione; nell’aspirazione di integrazione tra le politiche settoriali, ma soprattutto, nell’assunzione della pianificazione come processo dinamico.

“Piuttosto che un prodotto finito, il piano strategico è un repertorio provvisorio di accordi raggiunti; esso costituisce un quadro per la negoziazione che ha un valore indicativo: il futuro rimane aperto” (Faludi, 1996, p. 109).

In quanto processo, la pianificazione strategica della città necessita –perché sia efficace– di essere inserita come elemento permanente nell’organizzazione e nella politica comunale o regionale e richiede “la transizione dal concetto del governo come azione diretta dell’attore pubblico nei diversi campi (government) al concetto di governo attraverso la mobilitazione di una serie ampia di attori pubblici, privati e del terzo settore (governance)” (Balducci, 2000, pp. 67-68).

Il processo di coinvolgimento, partecipazione e negoziazione, riveste un ruolo importante nel garantire la performance di un piano strategico in quanto può contribuire ad assicurare la ricerca e la creazione delle sinergie necessarie all’attuazione delle azioni previste dal piano. “La missione principale della pianificazione strategica diventa quella non di riduzione della complessità tecnica della presa delle decisioni, ma di ricerca di una maggiore coesione dei cittadini, degli utenti e degli interessi [...]. Compito della pianificazione strategica sarà in primo luogo quello di creare e mantenere una ‘rete interna’, e in secondo luogo di sviluppare una ‘rete esterna’.” (Cicciotti, Florio e Perulli, 1997b, p.373).

Allargare a tutti gli attori che abbiano interesse allo sviluppo urbano, la partecipazione ai processi decisionali, può consentire il confronto fra le diverse posizioni e il superamento dei possibili conflitti. Alcune esperienze dimostrano, infatti, che “è possibile sfruttare tali differenze per individuare soluzioni capaci di generare vantaggi congiunti” (Bobbio, 1996, p.88). In pratica, attraverso la partecipazione, l’interazione, la collaborazione, la negoziazione, si possono raggiungere risultati maggiori sia per l’intera collettività che per i singoli attori portatori di interessi personali (Innes e Booher, 1999).

La gestione delle forme di partecipazione e negoziazione diventa elemento cruciale del processo di costruzione del Piano. Non è semplice però da realizzare considerata la scarsa attitudine dei soggetti pubblici –in particolare, le amministrazioni– al ricorso a forme “trasparenti” di coinvolgimento e di collaborazione con altri soggetti.

In Italia, ad esempio, “la negoziazione (sia tra pubblico e privato, sia tra pubblico e pubblico) è onnipresente, ma nello stesso tempo avviene per lo più in modo oscuro, casuale e tende facilmente a produrre risultati distorti rispetto alle leggi e al principio di imparzialità” (Bobbio, 1996, pp. 62-63).

Affinché, invece, il processo sia trasparente e condiviso, quindi efficace, è necessario che la partecipazione e la negoziazione siano attività presenti sin dalle prime fasi del processo di formulazione del piano; includano tutte le parti interessate, siano attività volontarie ma organizzate secondo regole ben precise, adottate spontaneamente dai partecipanti per garantire correttezza, pubblicità e trasparenza al processo; l’intero processo sia finalizzato alla costruzione di un accordo che impegni ciascuna parte ad attuare quanto di sua competenza (Bobbio, 1994).

“La legge deve fare qualche passo indietro, ritirandosi parzialmente dai territori finora occupati con regolamentazioni troppo rigide e minuziose, per lasciare spazio all’au-

toregolazione dei soggetti pubblici e privati con strumenti consensuali e negoziali” (Bobbio, 1996, p. 63).

Le forme di coinvolgimento non devono però essere finalizzate alla semplice consultazione ma alla partecipazione all’intero processo di elaborazione del piano, dalla definizione dei problemi alla condivisione delle informazioni rilevanti.

Il superamento delle asimmetrie cognitive e dei conflitti espliciti, considerabili le cause più significative dell’inerzia del processo di sviluppo, è finalizzato non tanto ad acquisire il consenso sul piano ma, piuttosto, per fare in modo che la costruzione del piano diventi un processo di apprendimento collettivo.

Per garantire però il governo degli elementi critici del processo sono necessarie:

- una elevata coesione tra i soggetti operanti in ambito urbano;
- una condivisione degli obiettivi e degli strumenti atti a raggiungerli;
- un’opera di ammodernamento finalizzato ad incrementare l’efficienza e le potenzialità delle realtà locali;
- la definizione di meccanismi tesi a ridurre la discrezionalità degli apparati burocratici.

4 I PRINCIPALI FATTORI CONDIZIONANTI I PROCESSI DI COMUNICAZIONE E PARTECIPAZIONE

L’inevitabile complessità della natura dei problemi urbani, ha generato approcci strategici specificatamente disegnati per affrontare tale complessità.

L’analisi delle molteplici esperienze evidenzia similitudini tra gli approcci che possono essere riportate agli elementi di un contesto comune e globale che influenza in modo determinante le specificità locali.

Parallelamente, le esperienze prese in esame dimostrano anche che, se da un lato queste possono ritenersi “simili” per il tipo di sfida che hanno inteso affrontare con l’avvio del processo di pianificazione strategica, dall’altro i percorsi intrapresi per il raggiungimento degli obiettivi prefissati risultano estremamente eterogenei.

Le differenze possono essere fatte risalire alle specificità che connotano i contesti in cui le città sono inserite; caratteristiche che condizionano l’organizzazione amministrativa, l’autonomia finanziaria e gli strumenti di pianificazione a disposizione.

In particolare, l’approccio strategico, finalizzato alla definizione di una visione condivisa della città e del suo sviluppo, implica la costruzione di forme di dialogo tese alla concertazione dei differenti interessi che entrano nel processo di trasformazione della città. Le modalità con le quali le diverse città hanno inteso costruire tali processi di comunicazione e partecipazione dipende da molti fattori nella maggior parte dei casi espressione di differenze non solo locali.

La comunicazione di massa, il coinvolgimento sociale e la partecipazione di differenti gruppi sociali sono, infatti, gli elementi di base di questo nuovo approccio alla pianificazione che si sta affermando con sempre più forza. Tutte le città che si sono dotate di un Piano Strategico hanno perseguito forme di comunicazione e partecipazione ma i modelli scelti per attuare tali forme di coinvolgimento cambiano in modo significativo da una esperienza ad un'altra.

Le caratteristiche assunte dall'approccio partecipativo dipendono, infatti, in modo determinante, anche da alcuni fattori nazionali quali la tradizione con la quale si organizza il dialogo con la società e le iniziative del governo tese a rafforzare i processi di partecipazione. Nei paesi del Nord Europa, ad esempio, la lunga tradizione concertativa ha portato alla definizione di forme di partecipazione fin dalla fase di decisione delle trasformazioni urbane da attuare. La ricerca del consenso, diventata ormai prassi consolidata, ha creato un clima di "confidenza" tra la comunità e le autorità. Nei paesi latini, invece, questa pratica è molto meno radicata, tanto che l'accettazione del nuovo approccio manageriale e gestionale richiede grandi investimenti in termini di formazione.

Altro fattore condizionante l'organizzazione dei processi di comunicazione e partecipazione è la disponibilità di risorse. L'organizzazione di occasioni di confronto previste nell'approccio strategico richiede, infatti, notevoli risorse, tanto che le capacità finanziarie della città diventano, nella maggior parte dei casi, un fattore condizionante. Dal punto di vista economico esiste quindi una enorme differenza tra le città le cui entrate finanziarie derivano dal sistema di tassazione locale e quelle ancora estremamente dipendenti dalle risorse statali. Per le ultime, la definizione di forme di negoziazione partenariale è un elemento molto più critico che per le prime. In tal senso, "l'indipendenza economica" della città diventa fattore vincolante la definizione del processo di pianificazione strategica.

Pur potendo, quindi, individuare, nelle diverse esperienze considerate, elementi comuni, nel seguito si mettono in evidenza le differenze, anche sostanziali tra i processi riconducibili ad alcuni fattori definibili "condizionanti" la costruzione e lo sviluppo del processo di pianificazione strategica. L'attenzione è stata posta in modo particolare su alcuni elementi quali i concetti di comunicazione e partecipazione ritenuti elementi fondamentali per la costruzione del piano; le strutture predisposte all'organizzazione del processo di pianificazione strategica; il ruolo delle partnership per l'implementazione dell'approccio strategico.

5 DIFFERENZE E SIMILITUDINI NEI PROCESSI DI COMUNICAZIONE E PARTECIPAZIONE

Le esperienze nazionali, ma soprattutto internazionali, sembrano aver dimostrato che, nello scenario attuale, per attuare e governare in modo efficace ed efficiente le strategie approntate,

sia necessario creare “fiducia” tra le autorità predisposte a governare le trasformazioni urbane e le comunità, intese in senso lato, che “subiscono” o “beneficiano” di tali trasformazioni.

La fiducia è ritenuta, in qualunque approccio strategico, un fattore essenziale e diventa quindi uno degli elementi chiave determinanti la capacità di trasformazione e sviluppo di un contesto territoriale.

L’annullamento dei conflitti di interesse tra i soggetti che, a vario titolo, possono determinare l’attuazione ed il successo di determinate trasformazioni, consente la definizione di una visione condivisa nel rispetto della quale indirizzare i singoli progetti di sviluppo.

Le modalità con le quali arrivare alla definizione di una visione condivisa dipendono anche dai differenti strumenti di “partecipazione” più o meno allargata, ognuno dei quali mira alla risoluzione di determinate problematiche.

Per rafforzare la capacità organizzativa, o meglio, per evidenziare i diversi aspetti con i quali determinate problematiche vengono percepite dai diversi soggetti della comunità urbana, le città, che hanno sperimentato il Piano strategico, hanno messo in campo differenti modalità di partecipazione e concertazione.

Dall’analisi dei casi studiati, si evince che, anche se in modo del tutto riduttivo, si può fare riferimento a due tipologie di “occasioni” nelle quali viene strutturato il processo di partecipazione:

- i dibattiti pubblici. Queste forme di coinvolgimento, aperte a tutte le parti, sono tese a stimolare il dialogo e a costruire un approccio basato su una visione condivisa delle problematiche urbane, sulle modalità di intervento, in termini strategici, e sulle azioni da attuare per il raggiungimento dell’obiettivo prefissato;
- i tavoli di lavoro. Rappresentano occasioni di partecipazione “ristretta” a categorie e soggetti definibili “attori rilevanti” finalizzate a determinare le modalità esecutive di intervento attraverso l’individuazione di strategie, ma soprattutto attraverso il confronto su azioni, e progetti specifici di iniziativa sia pubblica che privata.

Tali modalità di organizzazione e gestione della comunicazione e della partecipazione non sono esclusive, nel senso che spesso coesistono. La differenza tra le varie esperienze è data dai modi attraverso i quali tali occasioni si organizzano e soprattutto, dalla definizione dei soggetti deputati alla gestione e all’elaborazione dei risultati di tali incontri.

Elemento chiave rispetto al quale è possibile comprendere il motivo del successo o dell’insuccesso di determinate esperienze è la distinzione fondamentale tra il concetto di comunicazione e quello di partecipazione, complementari e non sostitutivi.

Per comunicazione si intende lo scambio di informazioni tra più soggetti. È indispensabile, perché si giunga ad una definizione chiara di cosa è necessario fare, conoscere il punto di partenza, le problematiche da affrontare, le risorse a disposizione e i soggetti potenzialmente in grado di intervenire nel processo. A tal fine, è necessario che i vari soggetti coinvolti

comunicano fra di loro e scambiano le informazioni di cui sono detentori, nella maggior parte dei casi, in modo esclusivo.

La partecipazione comporta un ruolo molto più attivo dei soggetti coinvolti. Nelle esperienze più innovative, la partecipazione è allargata a tutti i soggetti interessati fra i quali anche i singoli cittadini che sono direttamente consultati oppure ai quali è data la possibilità di intervenire attivamente dando voce alle loro opinioni.

La partecipazione può influenzare le decisioni prese ma non deve essere confusa con la cosiddetta partnership e la co-decisione.

Per partecipare alla costituzione di una partnership sono necessarie risorse finanziarie, per parlare di co-decisione, sono necessarie forme di potere politico o istituzionale. Le differenze sono sostanziali, nonostante ciò, il limite tra queste differenti espressioni (dove incominciano la partecipazione, la consultazione, il dialogo, e dove invece la partnership e la co-decisione) si è dimostrato non essere, nelle esperienze prese in esame, così nitido.

Quando efficacemente organizzate e gestite, la comunicazione e la partecipazione, in quanto strumenti di coinvolgimento, risultano fondamentali nei processi di pianificazione strategica consentendo di:

- identificare, in modo maggiormente rispondente al reale, le necessità e le richieste dei differenti gruppi sociali;
- evidenziare i possibili conflitti di interesse;
- finalizzare sinergicamente le risorse ad uno o più obiettivi comuni.

I livelli ai quali la comunicazione e la partecipazione possono dare risultati efficaci sono molteplici:

- tra amministrazione (gli uffici predisposti all'organizzazione e all'attuazione del processo di Pianificazione Strategica) e potere politico comunque predisposto ad attivarsi per il reperimento delle risorse, non solo economiche, necessarie al Piano e ad accettare o rigettare il Piano Strategico. Risulta molto più facilmente implementabile un Piano Strategico caratterizzato da un forte supporto politico;
- tra amministrazione e i differenti gruppi di interesse. Il coinvolgimento dei soggetti differenti dall'autorità locale risulta fondamentale per il successo del processo, soprattutto in contesti caratterizzati da risorse limitate. Il modo in cui si organizza la partecipazione, così come si formalizzano gli accordi per la promozione di singoli progetti da parte di attori locali possono rappresentare una opportunità per un approccio integrato alla pianificazione strategica a scala urbana in quanto spesso riescono a "persuadere" particolari interessi contrapposti a quelli collettivi. Il problema spesso riscontrato è che i gruppi di interesse non sono esaustivi delle esigenze e delle risorse dell'intera società perché questa non è tutta organizzata in gruppi di interesse e quindi considerevoli parti di questa sono, in genere, escluse dal processo di partecipazione;

- tra amministrazione e cittadini. In alcuni casi, la comunicazione è organizzata a differenti livelli in funzione della necessità di raggiungere le differenti realtà sociali e non solo i gruppi già organizzati. In tali casi, si sono predisposti strumenti e occasioni di partecipazione anche per i singoli cittadini che, non rientrando nelle categorie di cui sopra, sarebbero stati inevitabilmente esclusi dal processo di costruzione dello sviluppo urbano. La partecipazione civile ha il vantaggio di approfondire la conoscenza di determinate problematiche e di far emergere energie volontaristiche che, nella maggior parte dei casi, non sono disponibili nel settore pubblico e privato. In tal senso, le comunità e le differenti associazioni civili, rivestono un ruolo importante per la costruzione della partecipazione civile e democratica.

L'estensione dei livelli di partecipazione alle differenti categorie di attori può variare in misura considerevole. In genere, si riscontra una ridotta partecipazione dei cittadini al processo di pianificazione quando il processo è predisposto da un'organizzazione di tipo pubblico. Una motivazione di questa tendenza può essere imputata al fatto che la struttura predisposta all'organizzazione ritiene spesso, di possedere un sufficiente patrimonio informativo e che, quindi, il coinvolgimento dei cittadini potrebbe risultare ridondante ed eccessivamente oneroso. La pianificazione strategica, centrata sui programmi, sembra invece richiedere maggiormente il coinvolgimento di gruppi di interesse quali le organizzazioni o associazioni di categoria e cittadini (Bryson, 1996).

Gli incentivi per i gruppi di interesse ad avere un ruolo più attivo dipende, invece, dalla esistenza di problemi comuni ed opportunità da sfruttare. È per tali ragioni che alcune città pongono particolare enfasi nel coinvolgimento della sfera politica o dei gruppi rappresentanti gli "interessi forti" della società civile, ritenendo questi i soggetti maggiormente incisivi nella fase di attuazione delle iniziative e dei progetti ritenuti strategici per lo sviluppo urbano. In altri casi, la strategia di comunicazione e partecipazione è costruita su una già esistente consuetudine basata su una tradizione di coinvolgimento e concertazione sociale che allarga, in modo estremamente naturale, la partecipazione a fasce più ampie di soggetti. In altri casi, dove questi processi non rappresentano la consuetudine, si assiste alla sperimentazione, per la prima volta, di strategie di partecipazione che prevedono la costruzione di strutture predisposte a queste attività (agenzie, dipartimenti).

6 LE STRUTTURE PREDISPOSTE ALL'ORGANIZZAZIONE DEI PROCESSI DI COMUNICAZIONE E PARTECIPAZIONE

Sono fondamentalmente due le "strade" intraprese per l'organizzazione dei processi di partecipazione e comunicazione. La più diffusa è la creazione di un dipartimento o delegazione dell'autorità locale. Nonostante ciò, alcune città come Barcellona, Bilbao, Leeds,

Torino, hanno optato per strutture dedicate all'organizzazione del processo di piano strategico esterne all'amministrazione. Entrambi i sistemi possono consentire il raggiungimento dei risultati desiderati, ma non sono neutrali o indifferenti.

La prima è interna ad un'autorità che, come attore principale, può usare la leva competitiva a sua disposizione per poi implementare le strategie a prescindere dal consenso locale e allo stesso tempo può avere la forza per superare le fasi di stallo che spesso si creano nei processi di partecipazione molto allargata.

Dipendendo e rappresentando l'amministrazione, questa struttura, può inoltre favorire, nel caso di successo del processo, la permanenza e la riconferma delle forze politiche. D'altro canto, in alcuni casi quali ad esempio quelli in cui nei momenti di crisi politica dell'amministrazione si verifica un rallentamento anche delle attività legate alla gestione ordinaria, tale struttura vincola il processo di pianificazione strategica, i cui risultati sono soprattutto a medio-lungo termine alle contingenze politiche. In questo caso, quindi, i cambiamenti politici dell'Amministrazione possono condizionare, in modo determinante, l'intero processo di costruzione del piano.

La seconda tipologia, molto meno dipendente dall'amministrazione locale, è in genere costituita da rappresentanti delle istituzioni, degli enti pubblici e privati, delle associazioni di categoria ma anche da aziende e privati.

Si tratta di strutture che, nella fase iniziale, sono finalizzate all'organizzazione del processo di pianificazione strategica ma hanno, in tutte le fasi dell'intero processo, un ruolo di gestione ed interfaccia con tutti i soggetti partecipanti al Piano Strategico. Si propongono di assicurare la massima circolazione di informazione sui contenuti, i tempi e le modalità di realizzazione del Piano; sono di coordinamento e monitoraggio delle iniziative proposte dal Piano; sono predisposte alla verifica economica, sociale, ambientale e culturale dei progetti, all'aggiornamento delle linee strategiche individuate e all'eventuale sviluppo di nuove proposte.

Si è fatto in genere ricorso ad agenzie esterne nei casi in cui la città ha ritenuto di dover sopperire ad una lacuna di competenze interne all'amministrazione o perché interessata ad una azione maggiormente efficace alla scala metropolitana (Barcellona, Bilbao, Torino).

Altro elemento che determina il ricorso a questa tipologia di struttura è la "dipendenza economica" da altri soggetti e la conseguente necessità di ricorrere a partenariati con attori chiave della città differenti dalle amministrazioni locali.

Come precedentemente affermato entrambe le tipologie possono essere efficaci per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Importante per una città che deve intraprendere la strada per la costruzione del Piano Strategico è l'individuazione dei vantaggi e dei limiti derivanti dalle due tipologie di organizzazioni in funzione delle peculiarità locali.

7 PARTECIPAZIONE: IL RUOLO DELLE PARTNERSHIP PER L'IMPLEMENTAZIONE DELL'APPROCCIO STRATEGICO

L'evoluzione delle società moderne e la complessità delle problematiche, delle opportunità, delle sfide da affrontare rende necessaria la modernizzazione dell'azione del settore pubblico anche attraverso lo sviluppo di forme di partenariato.

“La varietà di gruppi e di persone alle quali si rivolge il piano è ampia e la convergenza degli interessi complessa. Una prima difficoltà si ravvisa nella necessità di chiarire la rappresentatività dei gruppi e delle organizzazioni che formulano le alternative e, pertanto, di chiarire i meccanismi della partecipazione e della integrazione delle proposte” (Ferrer, 2000). Anche se in Europa si può notare uno sviluppo positivo del trend di evoluzione della costruzione di partnership, l'enfasi con la quale i differenti Paesi fanno uso di questi strumenti cambia notevolmente da caso a caso.

Partnership tra settori diversi della sfera pubblica (pubblico/pubblico) sono per esempio ben sviluppati in Francia e Spagna mentre sono molto più deboli in Gran Bretagna dove, viceversa, è molto più consolidata la tradizione pubblico e privato. In alcuni Paesi è molto forte la tradizione del coinvolgimento sociale, mentre altrove questa sta ancora profondamente evolvendosi.

Questa varietà di approcci necessita, per l'individuazione della forma più rispondente alle esigenze specifiche dei singoli casi, il chiarimento di due punti fondamentali:

- l'individuazione della ragione per la quale costruire una partnership, vale a dire l'obiettivo che si intende raggiungere attraverso la collaborazione con altri soggetti differenti dall'amministrazione locale;
- l'individuazione dei benefici derivanti dalle diverse tipologie di partnership che si possono creare, vale a dire l'individuazione tra i vari soggetti interessati alla partnership di quelli più idonei all'obiettivo che si intende raggiungere.

La costruzione di una o più partnership comporta una serie di vantaggi ed il superamento di determinati problemi che l'ente locale si trova nella maggior parte dei casi a dover affrontare senza avere le risorse necessarie. Le motivazioni per le quali si ricorre ad una partnership sono molteplici:

- economiche: spesso, per far fronte alla carenza di risorse economiche necessarie all'attuazione di determinati progetti, è necessario ricorrere a quelle statali o a quelle del settore privato;
- tattiche: il coinvolgimento degli stake-holder sin dalle primissime fasi dei processi di pianificazione, consente, in alcuni casi, di superare o ridurre le resistenze all'implementazione dei piani;
- di coordinamento: per l'attuazione di determinate azioni è spesso necessaria la partecipazione di più soggetti. Per il raggiungimento degli obiettivi legati alla

soluzione di determinate problematiche è coinvolto, ad esempio, un numero crescente di agenzie pubbliche. La necessità di coordinare le azioni su particolari obiettivi può essere risolta proprio attraverso la costruzione di partnership;

- di sinergia: i problemi e le opportunità legate allo sviluppo urbano sono multisettoriali e quindi, necessitano di essere affrontati in un’ottica multidisciplinare;
- di condivisione delle responsabilità: in alcuni casi come quello francese in cui la responsabilità su determinate materie è condivisa tra stato, regioni e dipartimenti locali sono necessari accordi tesi alla definizione di procedure di lavoro per il raggiungimento degli obiettivi fissati;
- di pressione sociale: in alcuni casi, la costruzione di partnership scaturisce dalla necessità di dare risposta alle aspettative di coinvolgimento di organizzazioni, associazioni e gruppi sociali nei processi di costruzione delle decisioni;
- di formazione: le partnership si sono dimostrate, in molti casi, un’occasione attraverso la quale le organizzazioni coinvolte hanno “imparato” l’una dall’altra attraverso il trasferimento o la condivisione di competenze culturali e tecniche.

Generalmente, in un contesto specifico si presentano prioritarie una o due di queste motivazioni e sono proprio queste che devono essere considerate per poter scegliere la forma partenariale più appropriata alle esigenze locali.

7.1 Partnership strategiche e partnership operative

La prima distinzione fondamentale da fare tra le diverse tipologie di partnership attivabili, è funzione della finalità cui la partnership stessa tende.

L’insieme delle partnership stipulabili può essere, in tal senso, articolato in due classi: partnership strategiche e partnership operative.

Le prime sono in genere messe in essere per l’innescio di strategie di sviluppo della città più che per l’attuazione di singoli progetti. Coinvolgono in genere un elevato numero di attori sia interni che esterni al confine amministrativo della città e sono finalizzate a sviluppare una comune conoscenza delle esigenze urbane e una visione condivisa del futuro. Coinvolgono, in genere, esperti di tutti i settori e si strutturano intorno a canali o, meglio, network di comunicazione.

Rappresentando e coinvolgendo gran parte degli stakeholder costituiscono una garanzia istituzionale che in genere attrae risorse sovralocali.

Il limite di tali partnership è rappresentato dall’ampiezza della partecipazione che spesso rende il processo di gestione dei differenti soggetti e delle loro istanze incontrollabile.

Nella maggior parte dei casi si rende infatti necessaria la predisposizione di strutture decisionali molto ben definite (strutturate gerarchicamente) che, comunque, non sempre

riescono a gestire la complessità del processo di comunicazione, ascolto ed organizzazione dei risultati.

Altro elemento riscontrato è la difficoltà che gli attori del settore privato possono trovare a concedere il “loro tempo” e le loro risorse a processi così allargati per la definizione delle strategie di sviluppo.

La difficoltà di ritrovare obiettivi concreti nel disegno di strategie di sviluppo spinge gli attori privati ad essere, in genere, meno interessati all’intero processo. Ancora, la rilevanza di alcuni “soggetti” coinvolti spesso fa soccombere i tentativi delle organizzazioni minori locali di prendere parte attivamente alle trattative.

Le partnership operative sono invece focalizzate su specifici progetti. Rappresentano uno degli strumenti più efficaci per il raggiungimento degli obiettivi legati al progetto stesso, definendo i compiti e organizzando le modalità di intervento dei differenti stakeholder interessati al progetto.

La partecipazione è, in genere, in questo caso, ristretta ai soli soggetti che possono dare un effettivo contributo all’attuazione della trasformazione. Gli obiettivi sono in genere molto precisi ed è possibile predisporre chiari indicatori di performance per i partner del progetto.

I soggetti del settore privato sono in genere attratti dalla chiara definizione degli obiettivi che contraddistingue questi accordi e dalla conseguente chiarezza delle opportunità, soprattutto economiche, legate alla attuazione dell’accordo.

Nello stesso tempo, questo tipo di partnership, è molto più accessibile anche ai cittadini che, per la definizione precisa del tema su cui la partnership è focalizzata, hanno maggiore interesse alla partecipazione.

Lo svantaggio è invece rappresentato dalla circostanza che queste partnership spesso richiedono altre fasi per le quali non sono sufficienti le competenze e le risorse messe insieme.

Può quindi non essere completamente efficace e la performance della stessa partnership può essere disattesa.

7.2 Partenariati centrali/locali

Questo modello fa riferimento ad una forma di partenariato che si può definire di tipo “verticale” e nel caso specifico, interamente pubblico. È sottoscritto, in genere, da alcuni dei differenti livelli di governo (nazionale, regionale, locale) e da agenzie o enti pubblici. Questo tipo di partnership dà l’opportunità di sviluppare un approccio strategico integrato in cui le politiche locali e nazionali si integrano a vicenda e possono, per tale ragione, dare risposta ad esigenze specifiche di varia natura.

Si riscontra che spesso tali forme di partenariato vengono realizzate per la attivazione di “fondi speciali” quali quelli della Comunità Europea che, nella maggior parte dei casi,

richiedono la costruzione e la sottoscrizione di un programma di azioni che distribuisca le competenze ai vari livelli governativi.

Si è verificato inoltre che, affinché si realizzi il successo dell'iniziativa oggetto dell'accordo, le priorità nazionali e locali devono essere considerate egualmente strategiche per lo sviluppo urbano e che ad ogni partner devono essere assegnate responsabilità, tempi ed obiettivi da rispettare. Al fine di superare le problematiche legate alla gestione multisettoriale di determinate problematiche, i vari partner devono però dimostrarsi abbastanza flessibili da integrarsi con la capacità organizzativa degli altri.

7.3 Partenariati locali pubblico/pubblico

La necessità di dare risposte integrate alle complesse esigenze urbane si scontra spesso con la mancanza di competenze organizzative ed amministrative o, viceversa, con la simultanea autorità di differenti soggetti amministrativi o agenzie pubbliche. Partenariati, definibili "orizzontali", che tengano cioè insieme le agenzie pubbliche locali o le differenti istituzioni locali, possono rappresentare lo strumento per affrontare, gestire e superare tali problematiche.

Questo tipo di partnership può sviluppare strategie integrate (territoriali, economiche e sociali) consentendo di dare risposta ad esigenze che travalicano i confini amministrativi tradizionali.

Le partnership intercomunali sono uno specifico esempio di partnership locali pubblico/pubblico. In genere consentono di raggiungere accordi politici e più in generale scambi "culturali" di elevato valore. Possono inoltre sviluppare proposte concrete quali grandi progetti urbani che, da un lato utilizzano le economie di scala, dall'altro, attraggono investimenti privati.

7.4 Partenariati pubblico/privati

Questa tipologia di accordi ha l'indiscutibile vantaggio di attingere dal settore privato capitali spesso non disponibili o, comunque, più difficilmente fruibili dal settore pubblico. Le esperienze analizzate, di predisposizione di accordi finalizzati all'attuazione di strategie di sviluppo che facciano leva sulla sinergia pubblico/privati, dimostrano che tali strumenti tendono ad innescare un processo di ampliamento delle risorse, in genere non solo economiche, necessarie per la realizzazione di interventi di trasformazione urbana.

Il coinvolgimento del settore privato può dare infatti rigore alle valutazioni iniziali dei progetti e può introdurre nuove competenze manageriali nella gestione dei processi di attuazione. In questo senso, i partner del settore privato possono giocare un ruolo fondamentale sin dalla fase di predisposizione del processo di pianificazione strategica e

soprattutto, una volta completati i progetti, nella fase di realizzazione dell'intervento. Si riscontra difatti, nelle esperienze di successo analizzate che, nel medio/lungo periodo, il coinvolgimento del settore privato comporta il trasferimento, alle organizzazioni pubbliche, di una "cultura" manageriale e tecnica con riflessi più che evidenti anche nell'erogazione dei servizi specificatamente pubblici.

Parallelamente alla individuazione degli oggettivi vantaggi derivabili dalla attivazione di forme di partenariato di tale natura, è importante riconoscere gli altrettanto rilevanti limiti.

Il settore privato tende infatti –anche comprensibilmente– a partecipare a progetti, o parti di essi, che hanno una profittabilità economica; sono in genere molto meno interessati a programmi sociali che richiedono forme di sussidio più che di investimento da cui ottenere un ritorno economico.

In questi casi, sono necessari programmi integrativi specificatamente indirizzati a dare risposta alle esigenze socio-culturali quali, ad esempio, quelle legate ai problemi di esclusione sociale, sempre più sentite nelle metropoli moderne.

Un altro limite delle partnership di questo tipo è rappresentato dalle spesso differenti priorità. Le scale temporali cui fanno riferimento i diversi attori coinvolti sono un esempio; il settore privato tende ad essere ansioso di raggiungere risultati in tempi brevi per "rientrare" dei capitali investiti, le entità locali sono molto meno interessate a questo aspetto spesso sottovalutando gli effetti che il ritardo di una trasformazione può significare per lo sviluppo di un'area.

La gestione delle attività generate con la trasformazione rappresenta un altro punto spesso di conflitto tra i soggetti dell'accordo. Il settore privato tende a conservare l'esclusività della gestione delle opere realizzate sottolineando i benefici derivanti da un controllo più serrato dei manufatti e delle aree riqualificate ma non considerando gli effetti sul territorio di quelle che possono diventare "cattedrali nel deserto"; i soggetti pubblici provano, spesso senza successo, a garantire la fruibilità della trasformazione da parte della collettività.

8 CONCLUSIONI

Come evidenziato, esistono differenti modalità sul come organizzare la partecipazione e la comunicazione anche se l'obiettivo generale, nel predisporre una strategia di partecipazione e comunicazione, è quello di raggiungere elevati consensi.

Mentre in alcuni casi il processo di partecipazione alla costruzione del Piano strategico ha fatto leva su strutture preesistenti di partecipazione in altri casi proprio la predisposizione del Piano Strategico ha comportato il rafforzamento della partecipazione democratica della città ai processi decisionali.

Risulta comunque necessario definire una struttura capace di gestire il processo di partecipazione anche nella fase di implementazione dei successivi piani di sviluppo.

Comunicazione e partecipazione sono strumenti per informare e coinvolgere un ampio pubblico o specifici gruppi di interesse verso un traguardo fissato.

Ciò che è importante sottolineare è che la comunicazione e la partecipazione sono rilevanti su due livelli: l'elaborazione del piano strategico e la sua implementazione. Si assiste invece, in molti casi, ad un progressivo calo di attenzione a questi meccanismi fondamentali. Nelle esperienze più recenti soprattutto italiane, si può riscontrare infatti una grande organizzazione dei processi di comunicazione e di partecipazione nella fase di innesco del processo di pianificazione strategica con la costruzione di strutture (sia interne che esterne all'amministrazione promotrice del processo) predisposte a queste attività, ma si registra anche un forte calo di attenzione una volta redatto il documento strategico con l'indicazione delle linee strategiche nel rispetto delle quali attuare gli interventi ritenuti indispensabili allo sviluppo urbano.

Bibliografia

- Balducci A. (2000), Modelli ed esperienze di pianificazione strategica, Relazione presentata al Convegno *Competizione territoriale e pianificazione strategica nelle aree urbane*, Trento, 2 giugno.
- Barduzzi O. (2002), I nuovi strumenti per le politiche urbane. Un'analisi comparata dei Piani Strategici di Torino e Trieste, Relazione presentata al Convegno *I nuovi soggetti della pianificazione*, Napoli 24-25 gennaio.
- Bobbio L. (1994), L'architettura dell'integrazione e della complessità: realizzazioni e progetti urbani, *Paesaggio Urbano*, 4.
- Bobbio L. (1996) *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, FrancoAngeli, Milano.
- Bryson J.M. (1996), Attore pubblico e pianificazione strategica, in Curti F., Gibelli M.C. (eds.) *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze.
- Camagni R. (2000), La pianificazione strategica come strumento di competitività e di qualità territoriale: una riflessione sui concetti e sui metodi, Relazione presentata al Convegno *Competizione territoriale e pianificazione strategica nelle aree urbane*, Trento, 2 giugno.
- Ciciotti E., Florio R., Perulli P. (1997a), Approcci strategici alla pianificazione territoriale, in Perulli P. (ed.) *Pianificazione strategica*, Relazione presentata al Seminario *Pianificazione strategica*, Daest, Venezia.
- Ciciotti E., Florio R., Perulli P. (1997b), Approcci strategici alla pianificazione territoriale, in Bramanti A., Maggioni M. (eds.) *La dinamica dei sistemi produttivi territoriali: teorie, tecniche, politiche*, FrancoAngeli, Milano.

- Crosta P.L. (1997), Conoscenza/azione nella pianificazione come processo interattivo: quali tipi di conoscenza per l'azione di chi?, in Bertuglia C.S., Vaio F. (eds.) *La città e le sue scienze. La programmazione della città*, FrancoAngeli, Milano.
- D'Agostino R. (2001), I nuovi strumenti per la riqualificazione delle aree urbane, Relazione presentata al Convegno Somedia *Valorizzare la città: le nuove strategie urbane*, Milano 9 ottobre.
- Faludi A. (1996), Il piano strategico rivisitato, *Urbanistica*, 106.
- Ferrer A. (2000), Comunicare l'urbanistica a Barcellona, in Caudo G., Palazzo A.L. (eds.) *Comunicare l'urbanistica*, Alinea, Firenze.
- Innes J.E., Booher D.E. (1999), Consensus Building and Complex Adaptive Systems: A Framework for Evaluating Collaborative Planning, *Journal of the American Planning Association*.
- Mazza L. (2000), Strategie e strategie spaziali, *Territorio*, 13.
- Papa R. (2002), Presentazione, in Gargiulo C. *La città tra competizione e riqualificazione*, Giannini Editore, Napoli.
- Van Den Berg L. (1993), Concezioni della pianificazione strategica in Europa, in Gelsomino L. (ed.) *Verso la città europea di fine secolo. Pianificazione strategica del territorio in Europa* Volume 4, Edizioni C.E.L.I., Ravenna.
- WCDE (1987), *Our common future*, Oxford University Press.
- Zeppetella A. (1997), Presentazione, in Brunetta G., *Giochi negoziali nelle politiche urbane*, Alinea, Firenze.

ABSTRACT

In the field of urban and regional planning, strategic planning has introduced a new approach to the knowledge phase, new methods for selecting the priorities of intervention, new tools for resources individuation and activation. In a few words, a new "philosophy " of governance of transformations targeted to urban system physical, social and economic development.

Some successful experiences produced a great "confidence" in the opportunities offered by that tool starting a phenomenon of emulation whose results have often fallen short of expectations. Actually, the success of a strategic planning experience depends on the capability of adapting the plan general structure to the specific territorial context, which the tool is arranged for. The most critical elements concurring to the success of a strategic plan can be found in the process management and in the arrangement of communication and participation proper forms. The work shown analyses the above said subjects aiming at pointing out the role that the communication and participation processes can play in the starting, targeting and speeding up stages of city development in a scenery of urban competition, as well as the problematic points linked to the processes of communication and participation.