

LA COSTRUZIONE COLLETTIVA DELLE STRATEGIE IN UN PIANO DI AREA
VASTA

Alessandro VIGNOZZI

Dipartimento di Urbanistica, Facoltà di Architettura, Università degli Studi di Napoli
“Federico II”, Via Forno Vecchio 36, 80134 Napoli

SOMMARIO

Anche alla scala dell'area vasta si registra un crescente interesse alla costruzione collettiva di strategie di sviluppo territoriale. La recente esperienza evidenzia in proposito una rapida maturazione e una consistente estensione nel panorama dei modelli operativi utilizzati per attirare la partecipazione collettiva, costruire le scelte in modo consensuale e predisporre tutti gli attori coinvolti ad una convinta ed efficiente implementazione delle politiche proposte.

Semplificando al massimo, si può ritenere che i referenti più significativi in materia afferiscano a tre distinti filoni: quello dello *strategic planning*, quello della *public dispute resolution* e quello della cosiddetta “pianificazione dal basso”. A tutti e tre questi filoni hanno in varia misura attinto le esperienze più interessanti portate avanti in Italia negli ultimi anni; la maggior parte delle quali ha peraltro privilegiato la dimensione locale della pianificazione e della programmazione, lasciando ancora aperto il problema di sviluppare una metodologia specifica per la concertazione nella pianificazione di area vasta.

Sulla base di queste premesse il contributo illustra e discute gli assunti, le tecniche e i risultati di un processo di copianificazione appositamente studiato per far fronte alle esigenze partecipative della pianificazione strategica di matrice provinciale.

1. INTRODUZIONE

Con sempre maggiore frequenza, per una serie di motivi che non è qui il caso di richiamare, politici e amministratori responsabili del governo del territorio maturano la convinzione che l'impostazione del programma di lavoro per la formazione di un nuovo piano debba essere effettuata secondo modalità tali da attirare fin dal primo momento la partecipazione collettiva, costruire le scelte in modo consensuale e predisporre tutti gli attori coinvolti ad una convinta ed efficiente implementazione delle politiche proposte.

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

Pare ad esempio acquisito (fin da Gibelli, 1993) che un approccio fondato su semplici procedure di informazione dall'alto e conseguenti assensi formali in assenza di veri e propri contributi propositivi dal basso (qual'era quello –per restare nell'ambito toscano cui dedicherò il prosieguo della trattazione– delle pur apprezzate Conferenze di Programmazione sperimentate nella stagione degli Schemi Strutturali –e a tutt'oggi passaggio obbligato per la formazione dei P.T.C.–) sia ormai inadeguato alle montanti esigenze di *consensus building* del “nuovo corso” delle politiche locali.

Resta allora da prendere in considerazione quella gamma di modalità di coinvolgimento collettivo che spazia da un minimo corrispondente al modello “conferenza di servizi” –dove tutti gli attori interessati ricevono in anticipo i materiali da discutere ed hanno poi agio di esprimere un parere circostanziato e tecnicamente pertinente– a un massimo corrispondente alle forme più radicali di copianificazione, dove tutti i soggetti collaborano attivamente alla formazione di un documento, senza distinzioni gerarchiche né di ruolo né di potere decisionale.

Ritenendo che le esigenze e le ambizioni dei soggetti di governo più illuminati impongano di perseguire in proposito un compromesso ragionevole e accortamente calibrato, teso a superare diffidenze e preconcetti senza peraltro rinunciare agli aspetti più qualificanti di una strategia gestionale, resta pertanto aperto il compito di provare a costruire, attingendo secondo convenienza agli aspetti più promettenti delle esperienze più collaudate, un modello operativo che coniughi requisiti di agilità e fattibilità con obiettivi di efficacia promozionale e apprendimento collettivo (secondo l'approccio proposto da Healey et al., 1997).

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

– Quello dello *strategic planning* americano, che è riuscito ad estendere al settore delle politiche pubbliche, arricchendola con le problematiche dell'incertezza e della conflittualità, la metodologia sviluppatasi nell'ambito del management aziendale in relazione alle esigenze della cosiddetta “qualità totale” (Curti e Gibelli, 1996).

– Quello della *public dispute resolution*, che ancora in area statunitense ha specificamente messo a fuoco le tecniche più efficaci per il superamento dei veti incrociati e dello scontro fra interessi settoriali (Forester, 1989).

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

A tutti e tre questi filoni hanno in varia misura attinto le esperienze più interessanti portate avanti in Italia e in Europa negli ultimi anni; la maggior parte delle quali ha peraltro privilegiato la dimensione locale (dalla scala dell'intero comune a quella del quartiere) della pianificazione e della programmazione (Magnaghi, 2000): circostanza, quest'ultima, che rende viepiù ineludibile l'impegno di tracciare una nuova via anche per la concertazione nella pianificazione di area vasta.

Con specifico riferimento all'ambito operativo della pianificazione provinciale, vorrei allora render conto di un'esperienza tesa a definire un metodo di lavoro che, nell'ottimizzare la risposta a un quadro di esigenze territorialmente definite, consentisse nel contempo di proporre un approccio utilizzabile anche in termini più generali allo sviluppo della partecipazione nei piani di area vasta.

Vengo dunque a descrivere i caratteri dell'iniziativa *Territorio GR 2003*, ovvero dei “laboratori di copianificazione” che ho avuto modo di organizzare e condurre per la Provincia di Grosseto in chiave propedeutica alla revisione del vigente P.T.C..

2. LE CONDIZIONI DI PARTENZA

Per meglio inquadrare il significato e la portata complessiva dell'esperienza dei laboratori *Territorio GR 2003*, risulta utile comprendere finalità e motivi che hanno spinto l'Amministrazione Provinciale a intraprendere quest'iniziativa, onerosa non meno che ambiziosa, e le modalità con cui fin da un primo momento si è deciso di perseguire gli obiettivi che ci si erano prefissi.

Al momento di definire il programma di lavoro per aggiornare il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Grosseto, tecnici e amministratori sono partiti da una riflessione sugli esiti operativi del piano vigente.

L'operazione dell'aggiornamento, infatti, prevista dalla Legge Urbanistica della Regione Toscana e programmata fin dall'epoca della redazione del P.T.C. vigente, si è posta fin dall'inizio l'obiettivo di perfezionarne e arricchirne il dispositivo anche e soprattutto alla luce dell'esperienza attuativa maturata (vedi in proposito Vignozzi, 1998a). Esperienza da ritenere già molto positiva, soprattutto se posta a confronto con quella di altre Province, che, dopo aver scontato tempi di elaborazione molto più lunghi, si erano trovate, in sede di revisione con i responsabili regionali, a dover sottoporre a drastica ridefinizione importanti scelte di piano. Per non parlare di quei casi in cui piani costati anni di indagini ed elaborazioni erano stati sostanzialmente accantonati a favore di iniziative parziali ed episodiche che, per quanto

ammirevoli per l'impegno profuso, ben poco potevano garantire in termini di coerenza nelle trasformazioni urbanistiche e di effettivo coordinamento delle azioni di governo del territorio (cfr. Monaco, 2000).

Il P.T.C. grossetano invece, malgrado i limiti operativi di una Provincia giovane e tutt'altro che ricca di risorse, stava ancora assolvendo con buona efficacia il suo ruolo di riferimento comune per la pianificazione e la programmazione locale: numerosi erano ormai i Piani Strutturali giunti al traguardo finale con reciproca soddisfazione dei funzionari provinciali e degli amministratori locali; mentre stavano già entrando in una fase avanzata la maggior parte delle *Azioni Strategiche* impostate dal P.T.C. per la valorizzazione di importanti risorse territoriali.

In tre anni di applicazione del piano erano comunque già emersi diversi aspetti su cui pareva opportuno intervenire per migliorare ancora. Nelle intenzioni della Provincia la scadenza prevista per l'aggiornamento doveva dunque diventare l'occasione per un ulteriore salto di qualità. Per compiere il quale si rendeva indispensabile la piena collaborazione di tutti i soggetti coinvolti nel governo del territorio alle varie scale; nella convinzione che solo dal confronto fra le diverse esperienze poteva scaturire la messa punto di regole e programmi destinati a garantire una "marcia in più" alla gestione del "sistema Maremma".

Tale riflessione ha indotto a ritenere che l'aspetto su cui occorreva concentrare un impegno innovativo non fosse tanto quello dei contenuti normativi –che pareva opportuno integrare e aggiustare, ma certo non rifondare–, quanto quello della procedura di costruzione collettiva del piano. La Provincia intendeva insomma impostare il processo di formazione del piano secondo criteri di vera e propria "copianificazione", garantendo i più ampi spazi di partecipazione a tutti i soggetti che volessero dare il loro contributo.

L'obiettivo, assai ambizioso, era quello di superare l'idea di una semplice partecipazione, già sviluppata dalle sempre più diffuse procedure di "Agenda 21 Locale", per immettere direttamente gli interessati nel vivo delle scelte di programmazione, garantendo a chiunque lo spazio necessario a presentare e discutere seriamente le proprie proposte, fino a vederle diventare parte integrante del nuovo piano.

Quest'assunto, confermato dalle considerazioni sviluppate a più voci, in un'ottica più ampia, in un seminario tematico tenutosi il 10 maggio 2002, ha a sua volta convinto i decisori a impostare il programma del nuovo piano secondo modelli operativi che si fossero dimostrati efficaci nell'attrarre fin dal primo momento la partecipazione collettiva, nel costruire le scelte in modo consensuale e nel predisporre tutti gli attori coinvolti ad una convinta ed efficiente implementazione delle politiche proposte (per la correlazione tra questi requisiti vedi Gambino, 2000).

Un'ultima considerazione sul modo di indirizzare l'aggiornamento del P.T.C. era imposta dal rapporto istituitosi tra Provincia e Regione nel governo del territorio; dove la prima aveva fatto spesso da battistrada rispetto alla seconda, almeno per quanto riguardava in modo più specifico il territorio maremmano (Vignozzi, 1997a): come il P.I.T. (il *Piano di Indirizzo*

Territoriale della Regione Toscana) aveva recepito le tesi provinciali più di quanto il P.T.C. non si fosse dovuto conformare alle previsioni regionali, anche l'impostazione concettuale del P.T.C., con la forte accentuazione della componente programmatica e la chiara distinzione fra contenuti regolativi e indirizzi strategici, aveva anticipato uno degli aspetti qualificanti dell'allora imminente "super-5", la nuova legge sul governo del territorio (Vignozzi, 1998b). Nel solco di questa tradizione, pareva dunque conveniente sviluppare ulteriormente questa distinzione fin nel processo di formazione del piano, dal momento che contenuti di diversa natura, con diverse modalità di gestione, è opportuno che siano definiti con metodi parimenti distinti (Secchi, 1986).

3. IL PROGRAMMA DI LAVORO

Da quanto fin qui premesso –integrato con i risultati dell'esperienza acquisita da tutti nell'ultimo quinquennio in materia di gestione, di progettazione, di dibattito politico e disciplinare–, discendeva un programma di formazione del piano che fosse:

- specificamente mirato al coinvolgimento attivo di tutte le risorse politiche, tecniche e amministrative del territorio;
- guidato da un approccio originale e calibrato sulle peculiari opportunità ed esigenze del quadro locale;
- volto ad offrire a tutti gli interessati condizioni paritarie di accesso all'informazione e di partecipazione alle scelte, fino a mettere in gioco con estremo coraggio la stessa autonomia decisionale della Provincia rispetto ai suoi interlocutori.

Tale programma si articolava in tre fasi:

1. presentazione e pubblicizzazione del processo di formazione;
2. costruzione collettiva delle scelte e degli impegni programmatici;
3. restituzione normativa.

3.1. Presentazione e pubblicizzazione del processo di formazione

L'aggiornamento del piano, più ancora che per un proficuo arricchimento di contenuti e per il riaggiustamento di aspetti che l'esperienza gestionale induceva a ricalibrare (come previsto fin nella formulazione originaria), veniva inteso soprattutto come l'occasione per sperimentare le nuove opportunità che l'Amministrazione intendeva offrire agli altri attori locali.

In quest'ottica, risultava indispensabile che l'iniziativa fosse pubblicizzata per tempo a mezzo stampa, con incontri diretti e con ogni altro mezzo utile a conferirle il rilievo che meritava. Particolarmente utile, anche in vista del successivo processo di formazione, è stata poi ritenuta l'istituzione di un sito *web* dove chiunque potesse essere immediatamente informato o proporre contributi in relazione agli sviluppi del piano.

3.2. Costruzione collettiva delle scelte e degli impegni programmatici

Alla luce di quanto premesso, si è scelto di sviluppare questa fase nodale, costituente il nucleo essenziale del processo di partecipazione, secondo due procedimenti paralleli e distinti:

- uno relativo alla normativa e alle regole di gestione, e quindi corrispondente alla componente definita *Codice* nel piano vigente (nell’assunto che i principi generali enunciati nello *Statuto* non dovessero, salva l’eventualità di motivate eccezioni, essere ridiscussi);
- l’altro relativo alle strategie e agli impegni operativi, e quindi corrispondente alla componente *Programma*.

Ambedue i procedimenti avrebbero comunque seguito un modello comune, seppur diversamente connotato nei due casi, che era quello ormai familiare del cosiddetto “tavolo di concertazione”, da articolare secondo il principio –anch’esso ampiamente collaudato– del *focus group* (Vignozzi, 1997b).

3.2.1. Il “Codice”

Il processo doveva prendere le mosse da una fase di raccolta dei desiderata e delle opinioni maturate presso i soggetti locali con l’esperienza di attuazione del piano vigente. Questa fase doveva avere carattere informale e svolgersi con incontri individuali in sedi non istituzionali, in modo da garantire la massima efficacia dei colloqui e la massima rispondenza agli effettivi interessi dei singoli (Mastop e Faludi, 1997). Il risultato sarebbe stato un elenco estremamente concreto dei punti da esaminare al fine di introdurre eventuali modifiche e aggiunte/sottrazioni all’apparato normativo vigente.

In relazione a quest’elenco si sarebbe definita l’agenda per l’attività di un *workshop* organizzato dal professionista incaricato e aperto alla partecipazione di tutti gli attori locali (Comuni, Comunità Montane, Soprintendenza, Autorità di Bacino etc.). Onde evitare contrapposizioni preconette, alle sedute del laboratorio la Provincia si sarebbe presentata formalmente non in veste autoritaria, ma come *primus inter pares*, pur mantenendo ovviamente la responsabilità e l’onere organizzativo delle diverse operazioni secondo il programma portato avanti –sia in termini di predisposizione dell’agenda, che di indirizzo del dibattito, che di restituzione degli esiti del confronto– dal professionista incaricato e dai suoi collaboratori.

I principi operativi proposti per l’impostazione del *workshop* erano essenzialmente due, entrambi tratti dalla succitata esperienza della *public dispute resolution*:

- quello della cosiddetta “soluzione ragionata dei conflitti” mediante argomentazione: nella fattispecie il metodo consiste nel sottoporre a discussione collettiva un enunciato che abbia suscitato insoddisfazione, ripromettendosi di pervenire ad una diversa formulazione ex novo, dopo aver scartato le alternative sgradite alla maggioranza dei convenuti;
- e quello della cosiddetta “negoziiazione creativa”, che comporta una modificazione innovativa dei contenuti, grazie all’apporto propositivo del gruppo di lavoro, fino ad esiti di comune gradimento: il problema viene analizzato articolandolo nelle sue componenti e per

ciascun punto si esaminano soluzioni che, per così dire, salvino capra e cavoli (Curti, 1996). L'attività del *workshop* si sarebbe articolata nelle sessioni parallele dei *focus groups*, che si sarebbero costituiti in relazione ai principali nuclei tematici definiti nei colloqui iniziali.

3.2.2. Il “Programma”

Anche il processo di formazione del *Programma* avrebbe preso le mosse da una fase istruttoria, in cui ai colloqui informativi si sarebbe affiancata una rilevazione dei desiderata della Provincia. Questa fase avrebbe analogamente prodotto un elenco delle azioni strategiche da portare avanti in relazione all'avanzamento del *Programma* del piano vigente, aggiungendo nuove proposte, imprimendo nuovo impulso a quelle arenatesi per insufficiente coordinamento degli attori ed eliminando quelle dimostrate scarsamente appetibili.

La fase di confronto doveva avere caratteristiche ben distinte rispetto al *Codice*, dato che in questo caso occorreva non solo risolvere i conflitti più o meno apparenti, ma anche mettere in rete risorse e informazioni, promuovere iniziative e attivare soggetti. Il modello di riferimento diveniva pertanto quello del “tavolo di *visioning* strategico”, che punta ad innescare azioni strategiche a partire da uno scenario condiviso di successo del territorio. La partecipazione sarebbe stata mirata a far maturare intese tra tutti gli attori che potevano contribuire con proprio vantaggio al successo delle iniziative, ivi inclusi soggetti privati, consorzi fra più soggetti pubblici e partenariati di tipo misto. Il principio doveva essere quello dei “raggruppamenti a geometria variabile”, con soggetti in entrata e uscita a seconda dei temi trattati e del grado di avanzamento delle operazioni (Crosta, 1998).

Il procedimento di *visioning* si articolava in più fasi:

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

Il risultato finale sarebbe stato una sorta di “carta degli impegni” che definisse accordi e protocolli operativi in grado di garantire concreta efficacia alle azioni programmate (Moccia e Sepe, 2003).

Anche in questo caso si sarebbe articolato il tavolo in più *focus groups* che affrontassero una serie di strategie affini per settore o per ambito territoriale coinvolto –ad esempio in relazione alle diverse “*Città*” (così il piano vigente definiva i sistemi di più centri collegati a rete in un territorio omogeneo, assumendoli come precisi riferimenti per insiemi coerenti di “*azioni strategiche*”)–.

3.3. Restituzione normativa

Nel loro complesso, i due laboratori così concepiti tendevano a garantire risultati affidabili – sia in termini di condivisione e consenso politico che di efficienza attuativa– a quei processi partecipativi che già la formazione del piano vigente aveva provato ad avviare con modalità meno strutturate. Con i metodi e gli accorgimenti proposti, frutto di esperienze consolidate e ampiamente sperimentate con successo al variare dei contesti, gli esiti del processo di concertazione dovevano risultare trasparenti, non meno che proficui, anche in termini di *output*.

È fin troppo agevole intuire quanto sarebbe stato più semplice e rassicurante per la Provincia mantenere uno spazio di manovra autonomo cui poter eventualmente ricorrere in sede di restituzione finale dei contenuti normativi del piano. La fase di restituzione degli esiti dei laboratori avrebbe anche potuto configurarsi secondo distinte modalità che la Provincia avrebbe scelto all'ultimo momento in relazione all'andamento dei laboratori stessi. Ad esempio si sarebbe potuto scegliere di procedere unilateralmente a un'elaborazione autonoma in cui la Provincia, pur tenendo conto degli esiti della concertazione, sviluppasse per proprio conto i punti rimasti più controversi, sia pur nell'esclusivo interesse della collettività, in quanto autorità a ciò preposta (cfr. Ham e Hill, 1984).

In realtà, puntando sull'ipotesi di una sostanziale convergenza degli interessi collettivi verso gli orientamenti già maturati all'interno dell'Amministrazione, si è deciso fin dal primo momento di far confluire direttamente tutti i risultati dei laboratori in un documento collettivo di sintesi, dove sarebbero stati raccolti tutti i contributi prodotti in forma di documenti intermedi da far confluire nell'articolato definitivo del piano.

3.4. Requisiti e risorse

Al fine di assicurare il successo del programma sopra illustrato, oltre alla corretta applicazione dei metodi proposti, risultava indispensabile soddisfare una serie di requisiti.

Anzitutto occorre una chiara ed esplicita convergenza di consensi sul programma stesso all'interno dell'Amministrazione Provinciale.

A tale univocità di intenti doveva poi corrispondere la disponibilità ad attivare mezzi e risorse fisiche, umane, logistiche e finanziarie in uno sforzo organizzativo fuori dell'ordinario.

Il professionista incaricato e i suoi collaboratori potevano assolvere a tutti gli impegni tecnici e organizzativi inerenti il processo di partecipazione, ma si rendeva indispensabile l'impegno di personale interno per il necessario raccordo nella fase di pubblicizzazione, nonché l'adempimento di mansioni di segreteria per lo smistamento degli apporti in entrata e in uscita dal sito *web*.

Per il miglior successo della fase di concertazione risultava altresì necessaria la frequenza costante dei dirigenti del settore. Conveniva inoltre predisporre un adeguato luogo di riunione, possibilmente in sede stabile onde favorire identità e riconoscibilità del processo, oltre ad agevolare la continuità della partecipazione. Anche qui sarebbe stata infine opportuna

la disponibilità di un segretario interno per il coordinamento logistico dei partecipanti ai diversi *focus groups*.

Malgrado le limitate risorse disponibili, l'Amministrazione Provinciale ha scelto di approfondire tutto l'impegno possibile nell'assolvimento di questi compiti. Per quasi un anno tutto lo staff tecnico e politico si è prodigato nell'assiduo confronto sulle politiche territoriali che ha caratterizzato l'andamento dei laboratori. Dell'entità di tale impegno il resoconto che segue rende ampia testimonianza, quanto meno in termini statistici.

4. L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO

Il varo del programma di lavoro costituiva per la Provincia una sfida importante. Anzitutto si intendeva mettere a frutto l'esperienza accumulata col piano vigente, per migliorarne ulteriormente gli spunti vincenti e risolvere definitivamente gli inevitabili errori di gioventù. Ma soprattutto, come si è evidenziato, si puntava a innovare fortemente il processo di partecipazione collettiva, offrendo a tutti l'occasione per formulare regole di gestione condivise e per mettere a segno accordi strategici di comune interesse, in grado di imprimere una netta accelerazione al processo di valorizzazione territoriale. Stavolta come mai prima il Piano di Coordinamento doveva configurarsi come un'occasione da non perdere per chi aveva a cuore le sorti del territorio.

Anzitutto conveniva ribadire come quest'aggiornamento, preventivato fin dal primo momento, si ponesse in un rapporto di assoluta continuità col piano vigente, del quale non si poteva che essere soddisfatti. Però non si doveva dimenticare il dato fondamentale che tutti i P.T.C. fatti in Italia erano la prima vera generazione di una forma di piano assai povera di esperienza operativa. Niente da stupire quindi se nei quattro anni di applicazione degli indirizzi di piano ci si era accorti che alcune cose potevano essere migliorate con vantaggio per tutti, a partire dal modo in cui si arrivava a concordarle.

Era convinzione della Provincia che stavolta, forti dell'esperienza fatta in precedenza, si potesse e dovesse spingersi molto più in là sul terreno della partecipazione collettiva alla costruzione delle scelte di piano. La sperimentazione in corso in Italia e all'estero insegnava che solo in tal modo si sarebbe potuto contare su una fase di implementazione pienamente scorrevole nell'applicazione dei contenuti regolativi e tempestiva nella realizzazione degli obiettivi strategici (Moccia, 2002).

Bisognava a tal fine considerare le diverse possibilità che si offrivano a chi volesse impostare un processo di piano in termini di partecipazione e concertazione collettiva.

Un primo livello era quello delle procedure di informazione, verifica e costruzione del consenso in corso d'opera: chi faceva il piano dichiarava per tempo dove stava andando a parare e gli altri dicevano la loro, nelle sedi ufficiali e secondo le procedure previste dalle leggi nazionali e regionali. Si era però visto che questo modo di fare non offriva lo spazio per un confronto davvero costruttivo (Mazza, 1987).

Un secondo livello era quello di cercare ulteriori e più profondi momenti di confronto e

condivisione. In particolare si cercava di impostare tutto il processo a partire da una raccolta delle interpretazioni e dei bisogni degli interlocutori. Poi si faceva il piano e man mano lo si discuteva anche in sedi meno formali e con un più schietto scambio di opinioni. Era la tecnica usata per fare il P.T.C. vigente, che però aveva anch'essa i suoi limiti: il confronto era più fertile, ma le scelte maturavano comunque in un ambito ristretto dalle gerarchie istituzionali (Vignozzi, 2000).

Un terzo livello, ancora inesplorato in sede locale, è quello della cosiddetta “copianificazione”: non solo confronto, ma vera e propria costruzione collettiva del piano. Al limite non vi è distinzione fra livelli di governo o gerarchie di autorità: chiunque può veder andare avanti le sue proposte, purché si dimostrino di comune utilità (Vignozzi, 2003). Questo era il metodo che ci si proponeva di seguire per l'aggiornamento che stava per iniziare, anzitutto con un grosso impegno organizzativo e poi confidando nella capacità e nella buona disposizione di tutti gli interessati.

Era infatti evidente a chiunque che un'occasione come questa meritava uno sforzo particolare. Quella della partecipazione collettiva era una pratica che si andava meritatamente diffondendo a livello di piani locali; ma era la prima volta che pareva destinata ad assumere un ruolo così importante nella formazione di un piano provinciale. La possibilità di ottenere vantaggi concreti e immediati –non solo in termini di formulazione delle norme, ma anche in termini di agevolazioni o finanziamenti– valeva bene la fatica e la pazienza di confrontarsi con gli altri in modo ragionevole, franco e responsabile.

5. LA FASE PRELIMINARE DI CONSULTAZIONE

Una volta definito con chiarezza lo scenario operativo, la Provincia ha proceduto speditamente lungo il percorso tracciato, in modo da garantire i più ampi spazi di partecipazione e collaborazione a tutti i soggetti disposti a dare il loro contributo all'aggiornamento del Piano Territoriale di Coordinamento.

Nel mese di febbraio del 2003 la Provincia ha dato concretamente il via alle operazioni.

Come previsto, il programma dei lavori ha preso le mosse da una serie di colloqui preliminari con i rappresentanti dei 28 Comuni e degli altri soggetti coinvolti nel governo del territorio (Province confinanti, Enti Parco, Comunità Montane, Associazioni di categoria o a difesa dell'ambiente etc., per un totale di altri 40 soggetti consultati). Questi colloqui hanno fornito le indicazioni per selezionare temi e argomenti da discutere insieme.

Contemporaneamente si è aperto un sito *web*, aperto ai contributi di tutti e sempre aggiornato all'evoluzione dei lavori, dove chiunque ha potuto rendere pubbliche le proprie proposte e trovare in tempo reale tutte le informazioni sull'avanzamento delle operazioni.

La prima fase del lavoro di consultazione è stata dedicata ai colloqui con i rappresentanti delle Amministrazioni Locali, che hanno coinvolto tutti i Comuni della Provincia, spesso con un'ampia rappresentanza dello staff urbanistico. Conclusa questa fase il 21 marzo, di seguito si sono svolti i colloqui con gli altri attori rilevanti ai fini del governo del territorio. Entrambi

questi cicli di consultazione si sono fondati sul principio dell'*outreaching*, cioè di “andare a trovare” direttamente “a casa loro”, ove possibile, i diversi soggetti interessati, in modo da riaffermarne simbolicamente la parità di rango e l'autonomia decisionale e di predisporre concretamente le condizioni più favorevoli a un proficuo scambio di opinioni (AA.VV., 1997).

Malgrado la loro impostazione informale, tutti gli incontri hanno in effetti prodotto contenuti tecnici di grande valore, già fortemente indicativi della domanda di piano al momento espressa dal territorio. In tal modo questo semplice giro di consultazioni ha prodotto di per sé una serie di risultati autonomamente apprezzabili, che hanno messo l'Amministrazione Provinciale in condizione di meglio orientare i passi successivi di questo processo impegnativo non meno che ambizioso.

Anzitutto si è rilevata una diffusa maturazione nella consapevolezza dell'esigenza di gestire il patrimonio ambientale in maniera oculata e responsabile. Tutti i rappresentanti intervenuti hanno dato prova di grande interesse alla tutela del territorio e pieno coinvolgimento, non solo nei principi, ma anche nelle pratiche di uno “sviluppo sostenibile” inteso come concreto fattore di indirizzi operativi e non come mero supporto di politiche simboliche (cfr. Salierno, 2003).

Una sostanziale unanimità di consensi, sull'uno e sull'altro fronte dello schieramento politico, si è riscontrata anche in merito a un modello di sviluppo territoriale che da tempo si fondava sull'equazione “ambiente = capitale fisso sociale” e che vedeva nella valorizzazione della qualità e dell'identità territoriale il vero motore della crescita economica di lungo periodo.

Meno unanimi, e più legate all'appartenenza politica degli interlocutori, sono invece apparse le valutazioni espresse sul funzionamento del P.T.C. vigente. Alcune Amministrazioni di schieramento opposto a quello provinciale hanno infatti lamentato un eccessivo rigore del dispositivo, pur ammettendo che si era riusciti ad evitare gli eccessi dirigitici di altri piani provinciali.

Scendendo poi su un terreno più concreto, si è verificato come l'esperienza di gestione del piano fin allora maturata avesse prodotto nel complesso risultati positivi, consentendo anche nei casi meno agevoli di raggiungere accordi soddisfacenti, grazie alla fattiva disponibilità di funzionari e politici della Provincia.

Posti di fronte all'esplicito interrogativo “cosa vorreste cambiare nel piano attuale?”, non molti hanno saputo o voluto indicare d'acchito delle carenze specifiche, preferendo sottolineare una sostanziale convergenza sui fondamenti concettuali e richiamando in termini generali l'esigenza di una maggior articolazione di certi contenuti.

Approfondendo le diverse questioni da un punto di vista tecnico, sono peraltro emerse alcune significative preferenze sui temi da porre in agenda per lo svolgimento dei laboratori.

In materia di regole di gestione del territorio le segnalazioni più frequenti riguardavano:

- le modalità di tutela delle risorse rinnovabili, con particolare riferimento al problema dell'approvvigionamento idrico, che sembrava meritasse di essere riconsiderato in relazione

all'evolvere della domanda e dell'offerta territoriale;

- la normativa sul territorio rurale, dove la distinzione fra aree a destinazione agricola “prevalente” e “esclusiva”, ereditata dalla legislazione regionale, non sembrava aver dato i frutti sperati;

- alcuni criteri di localizzazione e distribuzione della crescita insediativa, con particolare riferimento alle esigenze locali del settore produttivo;

- le modalità del coordinamento, anche in termini di sintonia fra i rispettivi elaborati di piano, fra comuni finitimi in generale e fra comuni appartenenti ad una stessa “Città” in particolare, nonché con le altre province e fra i diversi enti e settori di governo del territorio.

In materia di strategie da sviluppare con la concertazione collettiva si segnalavano invece questi temi:

- il recupero ambientale di aree degradate, fossero esse zone di pregio naturalistico, aree estrattive o industriali dismesse o anche semplicemente zone residenziali o produttive recenti realizzate con scarsa attenzione alla qualità e all'identità dei luoghi;

- la creazione di nuove infrastrutture per lo sviluppo (segnatamente in materia di approvvigionamento idrico e di mobilità: porti, strade e in particolare le cosiddette “greenways”, itinerari di vario tipo accomunati da finalità di fruizione ambientale);

- lo sviluppo sostenibile del turismo, con specifica attenzione a quello rurale nelle sue più svariate accezioni e articolazioni (dai campi di golf all'incremento dell'offerta integrata di attrattive su territori a vocazione estensiva);

- l'organizzazione dell'offerta integrata di servizi e altre attrezzature, nonché la promozione di altre strategie specifiche, entro ciascuna delle 7 “Città”.

Tutti i rappresentanti dei Comuni hanno comunque dichiarato il loro gradimento per l'iniziativa della Provincia, che pareva destinata a costruire insieme le nuove regole e concertare intese fattive per lo sviluppo del territorio, ove possibile puntando anche ad accedere ai finanziamenti e agli incentivi eventualmente disponibili. Le aspettative risultavano molto positive e la maggior parte degli interpellati si stava già attivando per organizzare la propria partecipazione nel modo più proficuo.

6. I LABORATORI

L'elenco degli argomenti e il programma dei lavori desunti dai colloqui sono stati verificati e concordati collegialmente in un *forum* di apertura tenutosi il 7 maggio 2003 nell'aula magna dell'Università.

Una volta concordati i temi, alla fine dello steso mese hanno avuto inizio le attività dei laboratori di copianificazione, che hanno visto tutti i Comuni e gli altri soggetti interessati regolarmente riuniti intorno a un tavolo insieme alla Provincia per concertare le modifiche più opportune al P.T.C..

Come previsto, i laboratori hanno affrontato separatamente la revisione delle regole di governo del territorio da un lato e la messa a punto di strategie di valorizzazione dall'altro. Il

programma dei lavori, denominato *Territorio GR2003*, si è così incentrato sull'attività di due laboratori tematici:

- il primo (*Territorio GR2003 – Le regole*) ha avuto la finalità di formulare insieme le principali scelte di rinnovamento delle norme vigenti (il *Codice* del P.T.C.);
- il secondo (*Territorio GR2003 – Le azioni*) puntava a concordare con tutti gli interessati i passi essenziali all'attuazione di progetti strategici di rilevanza provinciale (a integrazione del *Programma* vigente).

Coerentemente con gli esiti delle consultazioni, il programma dei lavori di ciascuno dei due laboratori si è articolato in relazione a quattro temi:

- *Risorse naturali, Territorio rurale, Sviluppo insediativo, Estensione del coordinamento per le Regole*;
 - *Recupero ambientale, Infrastrutture per lo sviluppo, Turismo sostenibile e Strategie organiche per le 7 “Città”*
- per le *Azioni*.

Per ciascun tema si sono organizzate 6 diverse fasi di lavoro, secondo una precisa sequenza operativa. Le riunioni dei laboratori tematici, aperte a tutti gli interessati, si sono tenute con cadenza bisettimanale presso la sede della Provincia, dapprima nella sala consiliare, poi in un nuovo locale appositamente allestito.

Dapprima si è lavorato per raccogliere e ordinare tutte le richieste avanzate e per costituire un patrimonio comune di informazioni, basi concettuali e riferimenti tecnici, anche discutendo altre esperienze di pianificazione provinciale e di programmazione negoziata. Poi si è passati man mano a sviluppare concretamente le singole proposte, fino a farle divenire dei veri e propri “semilavorati” da far confluire nel nuovo piano.

Per ciascuno dei quattro temi di entrambi i laboratori si sono così svolte sei serie di incontri, secondo il calendario prestabilito.

Nei mesi di maggio, giugno e luglio si è completato un primo ciclo di tre riunioni, che hanno avuto lo scopo di concordare un metodo di lavoro, costruire un sistema di riferimenti condivisi, definire l'ambito del confronto, precisare le rispettive posizioni, esprimere in modo circostanziato aspettative, volontà e disponibilità dei singoli attori.

Questo primo ciclo di riunioni ha di per sé prodotto una serie di risultati concreti, grazie alla fattiva partecipazione degli interessati, che fin da un primo momento hanno dato prova di impegno concreto e capacità propositiva. In particolare la prima e la seconda riunione hanno consentito di mettere a fuoco, per ciascun tema, il quadro della domanda locale e lo scenario delle modifiche auspicabili al piano vigente.

Per meglio indirizzare il confronto, i tecnici incaricati hanno proposto contributi informativi di varia natura. Per quanto riguarda le *Regole* sono state illustrate e discusse soluzioni alternative e formulazioni specifiche desunte dagli esempi più proficui di P.T.C. in tutt'Italia. Per quanto riguarda le *Azioni*, sono state analizzate *best practices* dalla recente esperienza internazionale nei diversi campi di intervento contemplati dal programma dei lavori.

In entrambi i casi, al fine di rendere più circostanziato il dibattito sono stati distribuiti ai partecipanti estratti monografici dei contenuti normativi e programmatici del P.T.C. vigente, mentre i funzionari provinciali hanno fornito aggiornamenti sull'esperienza di gestione dell'apparato normativo, nonché sullo stato di attuazione delle principali *Azioni strategiche* promosse dal piano.

A conclusione di queste due prime serie di incontri, si è definito l'ambito della discussione in merito alla revisione delle norme e lo scenario delle opportunità di intervento in merito alla definizione degli accordi strategici.

Con la terza riunione si è entrati definitivamente in una fase operativa. Passando in rassegna le diverse proposte pervenute –sia nel corso dei colloqui preliminari che delle riunioni del laboratorio, che, infine, attraverso il sito *web* o per scritto–, si sono individuate quelle su cui concentrare maggiormente l'attenzione nelle sedute successive, definendo per ciascuna il soggetto promotore (per le *Azioni*) o il *discussant* responsabile (per le *Regole*). Per ciascun argomento da approfondire, promotori e *discussants* hanno assunto l'impegno di sviluppare ipotesi di lavoro e di convocare i soggetti utili alla concertazione negoziata delle soluzioni proposte.

A questo compito operativo è stato dedicato il ciclo delle tre riunioni conclusive, avviato a settembre dopo la pausa di agosto e concluso alla fine di novembre. Questa seconda fase, che ha beneficiato di un'autonoma sede di incontro e discussione all'interno dello stesso palazzo della Provincia, ha consentito di sviluppare contributi originali secondo modalità di concertazione negoziata.

La distinzione tra il laboratorio delle *Regole* e quello delle *Azioni* si è ulteriormente accentuata. L'opportunità di costruire insieme le intese per portare avanti specifiche iniziative ha infatti indotto a moltiplicare i tavoli delle *Azioni*, facendo sì che per ciascun tema si passasse da una riunione generale a una decina o più di incontri distinti per argomento. Anche le date del calendario si sono infittite: da una a tre riunioni di lavoro a settimana per le sole *Azioni*, mentre le *Regole* hanno mantenuto l'iniziale cadenza settimanale, pur variando molto le modalità operative, che hanno visto il confronto divenire sempre più tecnico e circostanziato, talora a costo di un'inevitabile riduzione del campo dei partecipanti meno “addetti ai lavori”.

In questa seconda fase si sono tirate le fila del lavoro svolto con chiare finalità operative.

– Sul fronte delle *Regole* la prima riunione è stata dedicata all'illustrazione e alla discussione delle ipotesi di lavoro sviluppate da ciascun *discussant*.

La seconda ha sviluppato il dibattito dando luogo a formulazioni alternative o complementari.

La terza ha messo a fuoco soluzioni condivise mediante il confronto critico, comunque indirizzato in chiave propositiva, delle diverse posizioni rappresentate intorno al tavolo.

Il prodotto finale consiste in una serie di documenti scritti, successivamente affinati e ulteriormente concordati attraverso un processo di *feed-back* e revisioni incrociate, di cui la *Relazione finale* ha restituito la versione finale comprovata dai singoli estensori.

- Sul fronte delle *Azioni* la prima riunione ha individuato, per ciascuna proposta:
 - l’obiettivo primario
 - lo scenario operativo, articolato in opportunità da cogliere e ostacoli da superare
 - i finanziamenti ipotizzabili
 - la documentazione esistente
 - ogni altra informazione utile alla corretta impostazione della strategia in questione (fase di *impostazione*).

Con la seconda riunione si sono analizzate le proposte di lavoro, concordati i punti fermi su cui procedere, attribuiti a ciascuno degli *stakeholders* i compiti per la conclusione dell’*intesa*, completando nel contempo il quadro informativo e lo scenario operativo di riferimento (fase di *negoziazione*).

Con la terza riunione si sono concordati i risultati in termini di accordi operativi in base a i quali procedere all’attuazione delle politiche e degli interventi proposti, registrando gli impegni assunti a tal fine da ciascuno dei partecipanti (fase di *conclusione*).

Alla fine tutto quanto è stato sottoposto a ulteriore verifica e aggiustamento proponendo la bozza della *Relazione finale* sul sito *web* e invitando tutti gli interessati a segnalare le proprie proposte di modifica, dalla cui introduzione è poi scaturita la versione definitiva.

7. ACQUISIZIONI METODOLOGICHE

7.1. Le Regole

Come si è già avuto modo di rilevare, il lavoro sulle *Regole* è stato suddiviso in relazione ai 4 temi trattati: *Risorse naturali*, *Territorio rurale* etc..

Ogni tema si è articolato poi nei diversi argomenti enucleati per meglio focalizzare il dibattito (ad es. –nel caso del tema *Risorse naturali*–: *Acqua*, *Geotermia e altre fonti rinnovabili* etc.).

A loro volta i singoli argomenti si sono infine suddivisi in relazione alle singole questioni sollevate, affrontate e sviluppate in chiave normativa (ad es. –nel caso dell’argomento *Acqua*–: *Correlazione più vincolante tra autosufficienza ...*, *Censimento dei pozzi* etc.).

Talora, ove utile, si è introdotto un livello di articolazione intermedio fra “argomento” e “questione” che consente di raggruppare più questioni affini per ambito tematico (ad es. – sempre nel caso dell’argomento *Acqua*–: *Uso della risorsa*, *Canali e invasi* etc.); ma tale raggruppamento opzionale non incide sull’insieme della struttura operativa.

A. Alla trattazione di ciascun **tema** è dedicato un quadro sinottico delle questioni affrontate per ciascun argomento, corredate di tutte le annotazioni maturate nel processo di copianificazione (Fig. 1). Mediante la redazione e il continuo aggiornamento di questi quadri sinottici si sono tenute via via sotto controllo e sistematicamente aggiornate tutte le operazioni di laboratorio nelle singole riunioni: si tratta quindi di strumenti nati e sviluppati con finalità e caratteri precipui di un *work in progress*, che solo a conclusione dei lavori sono divenuti anche il resoconto ufficiale.

Ciascun quadro sinottico è suddiviso in cinque colonne:

– la prima colonna riporta l’enunciato che riassume, in modo molto informale ma efficace, il “titolo” che riassume il contenuto problematico della questione affrontata; un sistema di asterischi denota la diversa genesi di ciascuna questione: 3 asterischi per quelle sorte entro il laboratorio; 2 per quelle segnalate per iscritto o via e-mail; 1 per quelle indicate nei colloqui preliminari

– la seconda colonna riporta, all’occorrenza, gli esiti della valutazione collegiale che ha verificato la rilevanza di ciascuna questione ai fini dell’avanzamento dei lavori; quando non compare nessuna valutazione, vuol dire che si è speditivamente ritenuto, in assenza di contraddittorio, che non fosse il caso di approfondire la problematica sottesa

– la terza colonna indica:

– la sigla alfanumerica di riferimento attribuita a ciascuna questione per consentire la rapida individuazione di tutti i materiali che la riguardano, sia nella *Relazione finale*, sia, in corso d’opera, nel sito *web*; tale sigla, com’è agevole intuire, è formata dalle prime due lettere del tema, dall’iniziale dell’argomento e dal numero d’ordine della questione in esame; l’ordine dato riflette in genere una qualche regola logica (dal generale al particolare; dal teorico all’applicativo; e così via); per mantenere tale regola anche quando certe questioni sono state sollevate a dibattito ormai avanzato, queste ultime sono state intercalate tra le preesistenti (secondo il principio dei numeri civici) con un numero d’ordine seguito da un -bis o -ter; non sempre si è giunti ad attribuire una sigla, anche nei casi in cui era stata effettuata la valutazione collegiale; e, viceversa, talora la sigla è stata attribuita in assenza di valutazione, perché è emersa con evidenza l’opportunità di sviluppare una questione prima rimasta nell’ombra (quest’apparente sconnessione concettuale riflette la scelta di privilegiare la flessibilità e la fertilità del dispositivo rispetto ad un’astratta coerenza teorica)

– il soggetto che, a seguito di candidatura spontanea, è stato individuato dal laboratorio come discussant, ovvero come responsabile dell’avanzamento del dibattito intorno a quella questione; in genere, ma non necessariamente, tale soggetto è anche l’estensore materiale (o meglio il primo estensore) dei contributi che si sono sviluppati fino a divenire gli elaborati conclusivi di cui al punto successivo

– la quarta colonna ci dice in estrema sintesi in cosa consistono gli elaborati conclusivi prodotti per ciascuna questione, al termine di una sequenza operativa che ha visto l’intervento di più soggetti per addivenire a una formulazione condivisa

– la quinta colonna riporta delle semplici note di condivisione, commenti che sintetizzano, in un’ottica operativa rivolta ad ottimizzare l’uso futuro dei risultati dei laboratori, una valutazione generale sul livello di maturazione raggiunto dal dibattito in materia, all’occorrenza integrata da elementari indicazioni critiche: in termini di risultato, l’eventuale sussistere di aspetti conflittuali; in termini di processo, eventuali aspetti problematici evidenziati nel dibattito e nella negoziazione.

B. A laboratori conclusi, di seguito ai quadri sinottici è stata sviluppata la trattazione dei

singoli **argomenti**, consistente in un brevissimo commento che evidenzia andamento e risultati del dibattito, confrontando semplici dati statistici, sviluppando impressioni dirette, enucleando gli aspetti emergenti dell'esperienza compiuta.

C. Seguono, argomento per argomento, gli elaborati conclusivi relativi a ciascuna delle **questioni** che sono state sviluppate fino ad un esito certo e una formulazione condivisa. Si tratta di relazioni di varia consistenza (da poche righe a più di dieci pagine) e natura (da riflessioni teoriche a bozze di piani di settore), comunque espressione consensuale dei risultati del confronto sviluppato all'interno dei laboratori.

La struttura di ciascuna relazione riflette l'impostazione che ciascun *discussant* ha preferito dare alle singole questioni; peraltro la redazione finale tende ad uniformare certe caratteristiche e convenzioni. In particolare si segnala il ricorso al carattere rimpicciolito (corpo 10) quando sono riportate direttamente, non già considerazioni propedeutiche a successive espressioni normative, ma ipotesi già definite di veri e propri enunciati di piano.

7.2. Le Azioni

Anche la parte delle *Azioni* è a sua volta suddivisa in relazione ai 4 temi trattati: *Recupero ambientale*, *Infrastrutture per lo sviluppo* etc..

Ogni tema si articola poi nei diversi argomenti enucleati per meglio focalizzare il dibattito (ad es. –nel caso del tema *Recupero ambientale*–: *Dissesti idrogeologici e degrado ambientale*, *Litorali in erosione* etc.).

A loro volta i singoli argomenti si suddividono infine in relazione alle singole iniziative promosse, negoziate e sviluppate in chiave attuativa (ad es. –nel caso dell'argomento *Dissesti idrogeologici e degrado ambientale*–: *Piana di Scarlino (arsenico del suolo)*, *Piano di recupero ambientale delle cave* etc.).

Talora è presente anche qui un livello di articolazione intermedio fra “argomento” e “questione” che consente di raggruppare più questioni affini per ambito tematico (ad es. –nel caso dell'argomento *Viabilità*–: *Grandi assi* e *Rete locale*), pur senza incidere sulla struttura espositiva.

Anche qui il quadro sinottico è suddiviso in cinque colonne:

- la prima colonna riporta il “titolo” che riassume il contenuto propositivo dell'iniziativa promossa, con i consueti asterischi esplicativi; in più viene evidenziato il soggetto che ha dato avvio all'iniziativa, non sempre coincidente con il vero e proprio promotore responsabile di cui al punto 3; quest'informazione è stata ritenuta essenziale perché le iniziative strategiche, a differenza delle norme –che possono fondarsi su esigenze di portata generale non riferibili a singoli soggetti–, non possono essere disgiunte dal sistema degli *stakeholders* che nel proprio interesse ne promuovono l'avanzamento
- la seconda colonna riporta, insieme:
 - la consueta sigla identificativa
 - un sintetico giudizio di screening che rappresenta il contributo collettivo alla selezione di

iniziative che avessero davvero rilevanza strategica ai fini del P.T.C.; quando non compare nessuna valutazione, in genere vuol dire semplicemente che dopo la prima segnalazione, nessun attore si è fatto concretamente avanti per sviluppare la proposta

3. la terza colonna indica il soggetto che si è proposto ufficialmente come promotore, ovvero come responsabile dell'avanzamento dell'iniziativa in questione all'interno del laboratorio, nonché, in caso di esito positivo della concertazione, della sua concreta attuazione

- o la quarta colonna riepiloga gli attori che nel corso dei tavoli sono stati segnalati come essenziali ai fini dell'avanzamento di ciascuna iniziativa; si tratta di un elenco tutt'altro che esaustivo, la cui finalità pratica è quella di costituire un quadro di riferimento, nonché una sorta di potenziale *mailing list*, per la più proficua prosecuzione delle attività

- o la quinta colonna riporta semplici annotazioni sullo stato di avanzamento di ciascuna iniziativa (lo scopo è quello di evidenziare, in primo luogo, se si sia regolarmente concluso l'iter di laboratorio; se e in che misura sia stata ottenuta la necessaria convergenza di tutti gli attori; se si sia giunti ad assumere impegni concreti; se l'iniziativa prosegua in modo unilaterale o sia ormai affidata ad un accordo condiviso; etc.); tali note sono state redatte ex post dal coordinatore e successivamente sottoposte a verifica collettiva con la procedura consueta

B. Di seguito ai quadri sinottici è stata sviluppata una sintetica trattazione dei singoli **argomenti**, consistente anche qui in un brevissimo commento sull'andamento dei tavoli e sui risultati conseguiti

C. Ciascun argomento è stato sviluppato compilando in corso d'opera le schede riassuntive relative a ciascuna delle **iniziative** che sono effettivamente progredite oltre la fase preliminare, fino a dare origine a dei tavoli specifici, indipendentemente dal fatto che si siano, o meno, concluse positivamente. Si tratta pertanto di schede di varia consistenza (da poche righe a diverse pagine), che peraltro riflettono un'identica struttura.

Anzitutto conviene sottolineare che ogni parte di ciascuna scheda è stata redatta collegialmente nel corso delle riunioni di laboratorio e restituisce l'apporto di tutti i partecipanti, sottoposto in tempo reale a controllo e revisione collettiva. Ogni scheda rappresenta pertanto un resoconto per quanto possibile "oggettivo" (nel senso di "convalidato dalla globalità dei presenti") di quanto avvenuto e si presenta di conseguenza (con l'ovvia esclusione della voce "agenda", di cui dirò tra breve) del tutto priva di apporti critici o valutativi a carattere soggettivo.

Ciò premesso, ogni scheda si articola in un frontespizio, che riassume alcuni dati emergenti di ciascuna iniziativa, e da uno a quattro resoconti delle riunioni tenutesi in proposito nella fase conclusiva dei laboratori.

– Il **frontespizio** si compone di quattro campi:

- il primo riporta sigla e "titolo" dell'azione in questione
- il secondo l'individuazione del promotore

- il terzo gli attori segnalati
- il quarto l'agenda, ovvero l'elenco delle cose più urgenti da fare per il successo dell'iniziativa.

Tutti questi campi sono stati compilati e aggiornati in corso d'opera e quello che compare nella *Relazione finale* non è che l'aggiornamento conclusivo di questo vero e proprio “quaderno di appunti”. Ne consegue che il campo “agenda” non può che riportare annotazioni successive alla chiusura dei laboratori, peraltro condivise con le consuete modalità.

– I **resoconti** sono differenziati al progredire delle riunioni, in relazione al diverso andamento conferito a ciascuna di esse.

Vi sono peraltro dei contenuti ricorrenti che conviene riassumere rapidamente:

- l'elenco dei presenti, con l'indicazione del soggetto di interesse di volta in volta rappresentato
- alcune note di interesse generale, per lo più riguardanti atti istituzionali o materiali conoscitivi utili al proseguimento delle operazioni.

I. Oltre a queste informazioni, per la **prima riunione** (fase di impostazione) sono inoltre annotati:

- l'obiettivo primario che ci si ripromette di conseguire con l'iniziativa promossa
- le opportunità da cogliere all'interno dello scenario operativo prefigurato al fine di favorirne l'avanzamento e il successo
- gli ostacoli da superare per evitare l'arenarsi della concertazione
- i finanziamenti ipotizzabili da utilizzare a sostegno dell'iniziativa

II. Per la **seconda riunione** (fase di negoziazione):

- le proposte avanzate dai presenti per la miglior prosecuzione del tavolo di concertazione
- i punti fermi in base ai quali si conviene di sviluppare ogni successiva ipotesi di lavoro
- i compiti che ciascuno intende assumersi per rendere possibile la favorevole conclusione del negoziato

– Per la **terza riunione** (fase di conclusione) (talora si è arrivati a tenere fino a quattro riunioni, ma in tal caso la quarta riproponeva il modello operativo della terza, limitandosi a integrarne i contenuti):

- i risultati del processo di concertazione espressi in termini di linee di azione strategica intorno a cui è maturato l'unanime consenso del tavolo
- gli impegni operativi che i diversi attori spontaneamente si sono assunti per l'attuazione di tali linee di azione.

8. UN PRIMO BILANCIO

L'intero procedimento, oltre a produrre contenuti innovativi in termini di sperimentazione disciplinare, ha fornito risultati di interesse immediato per l'intera provincia, non solo in termini di impulso allo sviluppo sostenibile dell'economia e della cultura locale, ma anche e soprattutto in termini di evoluzione dei processi e di apprendimento collettivo in materia di

governo del territorio (nell'accezione proposta da Secchi, 1987).

La partecipazione all'iniziativa *Territorio GR2003* è stata ampia e qualificata. Nel corso delle 72 sedute di lavoro complessivamente tenutesi (24 per le *Regole* e 48 per le *Azioni*) sono stati a vario titolo coinvolti tutti i Comuni della provincia, malgrado le difficoltà di ordine logistico dovute alla circostanza che molti di essi erano in fase di elaborazione e definizione del proprio Piano Strutturale. Inoltre molti esponenti della società civile e del mondo imprenditoriale hanno trovato nei laboratori uno spazio di confronto e promozione che nemmeno avrebbero immaginato in partenza.

L'andamento dei lavori ha seguito in modo più che soddisfacente il programma iniziale: ad una fase informativa denotata da una partecipazione ampia e rappresentativa ha fatto seguito una fase conclusiva caratterizzata da una molteplicità di tavoli tecnici, sempre più concentrati sulla soluzione dei problemi concreti impliciti nei singoli argomenti.

La discussione è stata sempre molto concreta e ha affrontato in termini costruttivi gli aspetti sostanziali delle diverse questioni, senza aggirare eventuali conflitti, ma anzi puntando a farli emergere per risolverli con esiti condivisi. In ogni caso si è comunque riusciti a tener fede a quegli assunti di rigorosa trasparenza, collegialità e parità degli attori, che volevano essere il fiore all'occhiello dell'intera iniziativa: anche nei momenti più delicati la Provincia si è sempre seduta al tavolo a fianco di tutti gli altri convenuti, né mai si è fatto ricorso a principi di autorità per risolvere i conflitti.

Tutti gli incontri, insomma, hanno visto i rappresentanti della Provincia confrontarsi alla pari con gli altri partecipanti, in modo da costruire insieme le principali scelte territoriali senza condizionamenti gerarchici (secondo il modello già proposto in Mazza, 1993). In tal modo Provincia, Comuni e altri attori hanno concertato apertamente le modifiche al piano, conseguendo in particolare grossi progressi sul fronte della concertazione strategica.

Su quest'ultimo fronte si è puntato a conseguire risultati molto concreti: mentre nel P.T.C. vigente le cosiddette *Azioni Strategiche* erano state elaborate in buona parte senza il coinvolgimento diretto di soggetti esterni all'Amministrazione (Vignozzi, 2000), stavolta si è riusciti a conseguire impegni operativi congiunti, in modo da far decollare immediatamente la fase attuativa, a tutto vantaggio di chi si è dato più da fare, giungendo, se non a siglare dei veri e propri protocolli di intesa, quanto meno a sottoscrivere tangibili impegni operativi.

Particolarmente concreta e fattiva, com'era nelle attese, si è rivelata nel campo delle *Azioni* la partecipazione degli esponenti del mondo imprenditoriale, sia a livello di organizzazioni rappresentative al fine di promuovere iniziative di interesse collettivo, sia a livello individuale con la proposta di interventi spesso apprezzati per l'attenzione posta alle tematiche ambientali e per la capacità di assumere un'ottica territoriale non banalmente limitata a inevitabili effetti indotti o di *spill-over*, ma chiaramente mirata, fin dall'impostazione stessa delle ipotesi di intervento, a esiti di riqualificazione complessiva.

Per canto loro anche i rappresentanti dei Comuni si sono distinti spesso per un'opera pertinace e competente di promozione delle iniziative, anche di matrice schiettamente

imprenditoriale, che potevano assumere un ruolo strategico nel quadro dello sviluppo locale. Attenta e fertile anche la partecipazione degli Enti locali soprattutto alla fase istruttoria dei laboratori sulle *Regole*, dove diversi rappresentanti hanno contribuito in modo determinante a mantenere elevato il livello tecnico delle considerazioni svolte, coniugando un'insostituibile esperienza concreta di gestione con rassicuranti fondamenti metodologici e concettuali in materia di governo del territorio.

Nella fase conclusiva, quando si è trattato di mettere nero su bianco i contenuti normativi che si intendeva modificare o integrare nel nuovo piano, va invece sottolineato l'apporto rilevante fornito, oltre che da soggetti specifici quali la Soprintendenza o alcune associazioni di categoria, dalle associazioni ambientaliste nel loro complesso, che si sono senz'altro distinte per la costanza della presenza, la passione dell'impegno civile, la pertinenza tecnica delle proposte formulate. Laddove forse sarebbe stato lecito attendersi qualche contributo in più proprio da parte di quei Comuni che così attivamente si erano prodigati nel dibattito di avvio. Ma valga a questo proposito la già richiamata circostanza della chiusura dei P.S.; circostanza che ha inevitabilmente distolto energie di per sé scarse e preziose a un compito percepito, sì, come un'occasione unica da non perdere, ma indubbiamente come meno urgente e pregiudiziale rispetto alle scadenze per la presentazione del piano.

Per meglio cogliere l'impatto complessivo dell'iniziativa *Territorio GR2003* conviene forse richiamare anche qualche dato quantitativo.

In termini di partecipazione i laboratori hanno assommato complessivamente 1.004 presenze (con esclusione dello staff organizzativo), di cui 279 per le *Regole* e 725 per le *Azioni*. L'evidente disparità è legata al meccanismo che ha moltiplicato i tavoli di concertazione nella fase conclusiva delle *Azioni*; ma la media di presenti a seduta è molto simile e si aggira intorno ai 15, numero ottimale per le finalità di partenza –operative piuttosto che divulgative– dei laboratori.

In termini di prodotto, il laboratorio sulle *Regole* ha preso in considerazione 301 diverse questioni, di cui:

- 133 sono state sottoposte a valutazione collegiale
- 119 sono state selezionate per i successivi sviluppi
- 119 (tutte quelle selezionate) sono state effettivamente prese in carico da un *discussant*
- 75 sono giunte a una formulazione condivisa.

Le *Azioni* hanno riguardato complessivamente 282 iniziative, di cui:

- 61 sono state adottate da un promotore
- 40 sono giunte a una fase autonoma di impostazione
- 34 sono state oggetto di negoziazione
- 31 sono state concluse
- 24 si sono concluse con assunzione di espliciti impegni operativi.

Un ultimo commento, di natura tecnica, va naturalmente dedicato alla qualità dei materiali

prodotti.

Nel complesso i risultati operativi dell'iniziativa *Territorio GR2003* appaiono alquanto consistenti e ricchi di contenuti innovativi.

Sul fronte delle *Regole* si sono sviluppate ipotesi di arricchimento e articolazione della normativa in diversi settori, da quello dei criteri di gestione e utilizzo della risorsa acqua a quello degli indirizzi per la qualità ambientale e morfologica delle espansioni insediative.

Sul fronte delle *Azioni* si sono costruite intese e accordi programmatici in grado di mettere in moto iniziative essenziali allo sviluppo sostenibile del territorio, quali la costituzione del polo intermodale, la gestione integrata della portualità provinciale o la riqualificazione ambientale e produttiva del polo industriale.

Coerentemente con lo spirito dell'iniziativa, si è peraltro puntato a consentire a chiunque di valutare direttamente, fin nei minimi dettagli, la qualità e quantità dei risultati in questione: tutti gli esiti definitivi del processo sopra descritto sono confluiti nella citata *Relazione finale*. Questo documento di sintesi, redatto con l'apporto di tutti i partecipanti, ha costituito insieme il punto di arrivo dei laboratori e il punto di partenza per il processo istituzionale di aggiornamento del piano, in quanto "piatto forte" della *I Conferenza di Programmazione* tenutasi il 23/4/04, che a sua volta ha inteso essere insieme il *forum* di chiusura dei laboratori e il primo passo "ufficiale" dell'iter di formazione del piano.

Il dibattito di questa Conferenza ha offerto la prima occasione per verificare se e in che misura le aspettative suscitate dall'iniziativa della Provincia fossero state soddisfatte. Dopo di che il processo di costruzione concertata delle scelte di piano proseguirà con diretto riferimento alle scadenze istituzionali previste dalla normativa regionale, fino a completare la redazione definitiva e giungere all'adozione condivisa del nuovo P.T.C..

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (1997) *Making Strategic Plans. Innovation in Spatial Planning in Europe*, UCL Press, London.
- Crosta P.L. (1998) *Politiche*, FrancoAngeli, Milano.
- Curti F. (cur.) (1996) Pianificazione strategica in ambiente urbano, *Urbanistica*, 106.
- Curti F., Gibelli M.C. (1996) *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze.
- Faludi A. (1999) Dalla prima alla terza generazione di teorie della pianificazione, *Urbanistica*, 113.
- Forester J., *Envisioning the Politics of Public Sector Dispute Resolution*, Cornell University, Cornell, 1989.
- Gambino R. (2000) Le rappresentazioni come scelte di valore, *Urbanistica*, 114.
- Gibelli M.C. (1993) La crisi del piano fra logica sinottica e logica incrementalista: il contributo dello strategic planning, in Lombardo S. e Preto G. (a cura), *Innovazione e trasformazioni della città. Teorie, metodi e programmi per il mutamento*, FrancoAngeli, Milano.
- Ham C. e Hill M. (1984) *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- Healey P. (1995) Frameworks for Negotiating Development; Recent British Experience, Relazione al seminario *Verso politiche urbane condivise. Approcci strategici alla pianificazione e gestione urbana*, Milano, 16-17 Marzo.
- Healey P., Khakee A., Motte A. e Needham B. (eds.) (1997) *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe*, University College London Press, London.
- L.P.A.C. (1994) *Strategic Planning for London*, L.P.A.C., London.
- Magnaghi A. (2000) *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Mastop J.M., Faludi A. (1997) Evaluation of Strategic Plans: the Performance Principle, *Environment and Planning B: Planning and Design*, 24.
- Mazza L. (1987) *Teoria dell'urbanistica*, Celid, Torino.
- Mazza L. (1993) Descrizione e previsione, in Lombardo S. e Preto G. (cur.) *Innovazione e trasformazioni della città. Teorie, metodi e programmi per il mutamento*, FrancoAngeli, Milano.
- Moccia F. D. e Sepe M., cur., (2003) *I progetti integrati territoriali. Esperienze avanzate in Campania*. Graffiti, Napoli.
- Moccia F.D. (2002) I Pit in Campania: pianificazione interattiva per lo sviluppo del territorio, *Urbanistica Informazioni*, 182.
- Monaco A. (2000) *Urbanistica, ambiente e territorio*, Simone, Napoli.
- Salierno L. (2003) I Pit in Campania: l'esperienza della città di Benevento, in Moccia F. D. e Sepe M. (cur.) (2003) *I progetti integrati territoriali. Esperienze avanzate in Campania*. Graffiti, Napoli.

- Secchi B. (1986) La costruzione del progetto urbanistico, *Casabella*, 528.
- Secchi B. (1987) Piani di area vasta, *Casabella*, 538.
- Vignozzi A. (1997a) Community to Communication. The Schema Strutturale per la Provincia di Grosseto, 1990 - Designing Strategies, in Healey P. et al. (cur.) *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe*, University College London Press, London.
- Vignozzi A. (1997b) *Urbanistica e qualità estetica*, FrancoAngeli, Milano.
- Vignozzi A. (1998a) L'approccio "strategico" dalla legge regionale toscana al P.T.C. di Grosseto, in *XXII Congresso INU. Leggi regionali tra principi di riforma e sperimentazioni locali*, INU, Perugia.
- Vignozzi A. (1998b) Coordinamento delle azioni strategiche in un piano di area vasta: il P.T.C. di Grosseto, in *Le regioni interne d'Europa: strategie e strumenti per l'integrazione. XIX Conferenza Italiana di Scienze Regionali*, AISRe, L'Aquila.
- Vignozzi A. (2000) Approccio strategico e contenuti regolativi del piano, *XXIII Congresso INU. Il progetto della città contemporanea*, INU, Roma.
- Vignozzi A. (2003) La programmazione negoziata tra governance e sviluppo locale: l'esperienza dei P.I.T. Campania, in *Infrastrutture e territorio. XXIV Conferenza Italiana di Scienze Regionali*, AISRe, Perugia.

Figura 1. Esempio di quadro sinottico per il laboratorio sulle regole

TEMA: RISORSE NATURALI – QUADRO SINOTTICO DELLE QUESTIONI AFFRONTATE

* Questioni proposte nei colloqui preliminari

** Questioni proposte per iscritto su scheda o via *e-mail*

*** Questioni proposte negli interventi al laboratorio

Argomento 1 – ACQUA	<i>VALUTAZIONE COLLEGIALE</i>	<i>SIGLA E DISCUSSANT</i>	<i>ELABORATO CONCLUSIVO</i>	<i>NOTE DI CONDIVISIONE</i>
Uso della risorsa:				
Correlazione più vincolante tra autosufficienza idrica e crescita insediativa **	Importante soprattutto in termini di interazione fra soggetti di governo e di implicazioni procedurali	RnA1 Podestà (WWF et al.), Viviani (Orbetello)		
Censimento dei pozzi ***	Forse utile, soprattutto in relazione agli studi regionali	RnA2		
Maggior controllo del bilancio idrico *	Essenziale, ma sfuggente	RnA3		
Monitoraggio e tutela più efficace della falda ***	Importante	RnA4 Favilli (Bonifica GR), Stefanelli (Provincia)	Scenario delle operazioni opportune e suggerimenti tecnici	Condiviso
Regole per il risparmio e la razionalizzazione nell'uso delle risorse***	Importante	RnA5 Favilli (Bonifica GR)	Indicazioni specifiche	Condiviso
Favorire tutte le forme di riuso ***	Importante	RnA6 Favilli (Bonifica GR)	Indicazioni specifiche	Condiviso

ABSTRACT

The recent experience of participation and public debate shows a fast evolution especially in local planning, while there are not many successful exercises of this kind in the field of regional and sub-regional planning. If we look at such an experience in search of wider clues and significances, it seems that, beyond the specific characters of each local declination, there is a widespread effort to innovate the ways of making decisions, making programs and implementing projects, with the aim of involving more people in governance practices, reaching better outputs and performances, giving more precise answers to social demand and needs.

Within such a general scenario, one of the most important problems to be tackled by planners is determining a firm methodology to foster participation practices in sub-regional planning in order to satisfy the expectations of the involved actors, which are not merely citizens, like in the local dimension, but political leaders or bureaucrats.

Starting from an analysis of the recent planning practice in this field, this paper tries to resume the results of an experience brought forward in the making of a Piano Territoriale di Coordinamento, pointing out the most important steps in developing an approach and a working method that could be successfully used also in other similar contexts, in order to pursue both efficiency and efficacy.