

Decostruire le pratiche DAD: dalla dissimulazione alla prefigurazione

Summary: THE DECONSTRUCTION OF DAD PRACTICES. THE ANALYSIS OF DISSIMULATION AND PREFIGURATION PHASES

When we go from tightly regulated legal policy of government to territorial governance, some DAD (oligarchic Decisions – public Announcement – Defence from objections) practices of false participation by the people in the decision making process can be hidden. The case of the participatory approach – carried on in two municipalities of the Samnium Apennines to approve the City Urban Plan (CUP) – shows us how we can anticipate the condition for the development of false participation DAD practices.

Keywords: Urban Planning, Participative Approach, DAD Practices, Non-Participation, Samnium, Apennines.

1. Le pratiche DAD nei processi di pianificazione territoriale

La progressiva diffusione in Italia ed in altri contesti europei di strumenti legislativi che favoriscano – quando non impongano – l’attivazione di processi di governance territoriale da parte delle amministrazioni dello stato¹, si accompagna ad una sempre maggiore articolazione della partecipazione di tutti gli attori sociali alle politiche di gestione del territorio (Governa, 2014). Una maggiore articolazione che impone un miglioramento della qualità delle pratiche partecipative, attraverso *empowerment* attoriali mirati al miglioramento dei canali di comunicazione con la diffusione di piattaforme ICT (*Information and Communication Technology*).

Dal punto di vista del potere attoriale, la *governance* territoriale prevede cessioni di potere decisionale da parte delle amministrazioni dello stato a favore di piattaforme cooperative dove il processo decisionale viene assunto da un attore collettivo. Punto centrale del passaggio dalla gestione della *res publica* attraverso la stretta regolazione giuridica e politica tradizionale, alla governance territoriale sono tuttavia le modalità di costituzione e di funzionamento di questo attore collettivo che prende in carico parte del processo decisionale in un contesto evolutivo (Arnaud, 2003). È qui che i *powerholders* sviluppano varie forme di resistenza alla cessione di potere decisionale. Queste forme di resistenza assumono sempre più spesso le forme ambigue di un mimetismo comunicativo e

politico che possiamo definire come *pratiche DAD* (Decisione verticistica – Annuncio al pubblico – Difesa dalle obiezioni), acronimo che indica sinteticamente le strategie di “falsa partecipazione”, ovvero processi decisionali nei quali la partecipazione della popolazione è limitata ad un’interazione sostanzialmente passiva con un gruppo decisionale ristretto (Faggi, Turco, 2001).

Nel moltiplicarsi degli strumenti di pianificazione territoriale che prevedono da disposizione di legge l’attivazione di processi partecipativi, dai piani urbanistici comunali ai piani paesaggistici regionali, a quelli di più generale governo del territorio, si moltiplicano anche le possibilità che pratiche DAD “dissimulate” o, addirittura, “prefigurate”, vengano mimeticamente proposte come autenticamente partecipative. Sempre più spesso infatti si assiste ad un passaggio da uno stato di dissimulazione (tecniche attraverso le quali queste pratiche vengono occultate) ad uno stato di prefigurazione (tecniche attraverso le quali si rendono non solo possibili, ma attuabili queste pratiche).

Nel paradigma valutativo dei processi partecipativi (Fig. 1) che riprende la celebre scala di Arnstein², modificata (Turco, 2011), vediamo come quelli maggiormente predisposti alle pratiche DAD siano rispettivamente i tipi:

- *manipolativo*: basato sulla dissimulazione e quindi sui processi apparentemente partecipativi, ma sostanzialmente autoritativi;
- *consultivo*: basato sul *tokenism* (piccole concessioni) e quindi su una pseudo partecipazione.

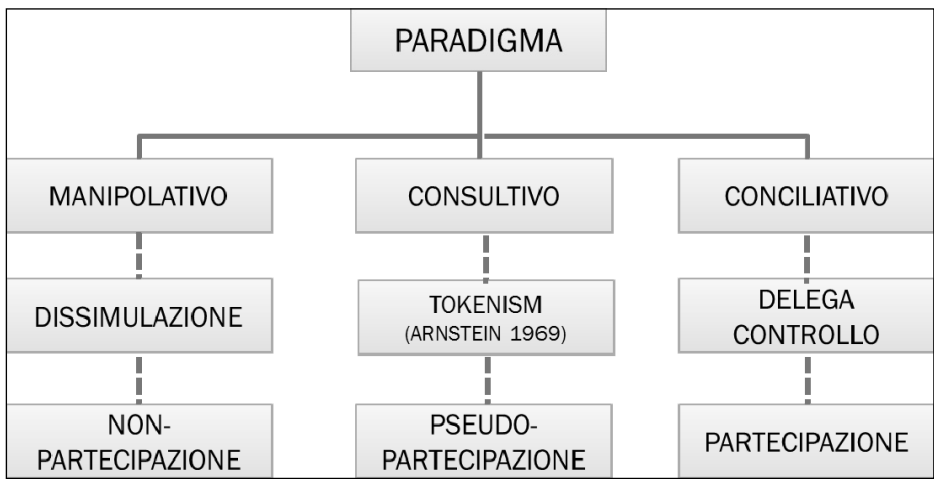


Fig.1. Il paradigma valutativo (Turco, 2011, p. 13).

Il paradigma *conciliativo*, infine, è quello che rispecchia un processo autenticamente partecipativo in quanto l'attore pubblico diventa un attore tra i molti (un *primus inter pares*, si potrebbe dire) e si assume la responsabilità di attivazione e di svolgimento del processo, delega il controllo e favorisce la conciliazione delle posizioni contrastanti o divergenti.

Ora le stesse autorità pubbliche e amministrazioni territoriali possono posizionare se stesse all'interno del processo partecipativo come interlocutori, in qualità di *stakeholder*, predisponendosi all'azione insieme a tutti gli altri attori partecipanti. Oppure come *powerholder*, percependo se stessi come degli antagonisti rispetto agli altri attori e disponendosi ad un impegno ridotto, ad esempio quello all'ascolto, presentando magari come partecipative delle tipiche pratiche DAD come l'informazione della cittadinanza attraverso comunicati stampa o conferenze.

Pratica ancora troppo diffusa, precisamente, è

quella in cui l'autorità pubblica si configura come *powerholder* dando corso spesso a quello stato di prefigurazione delle pratiche DAD che caratterizza la pseudo partecipazione o la non partecipazione.

Decostruire le pratiche DAD di un processo di pianificazione territoriale vuol dire dunque andare oltre l'analisi delle prassi pianificatorie falsamente partecipative e smontare, de-costruire letteralmente, i ben più sofisticati meccanismi che le pre-figurano, creandone le condizioni comunicative di possibilità.

2. PUC Condiviso: dalle pratiche DAD alla pianificazione partecipata

2.1. La Pianificazione Urbanistica Partecipata (PUP)

Lo studio di caso che qui presentiamo muoverà dall'analisi del principale strumento messo a punto dalle amministrazioni dei due comuni della

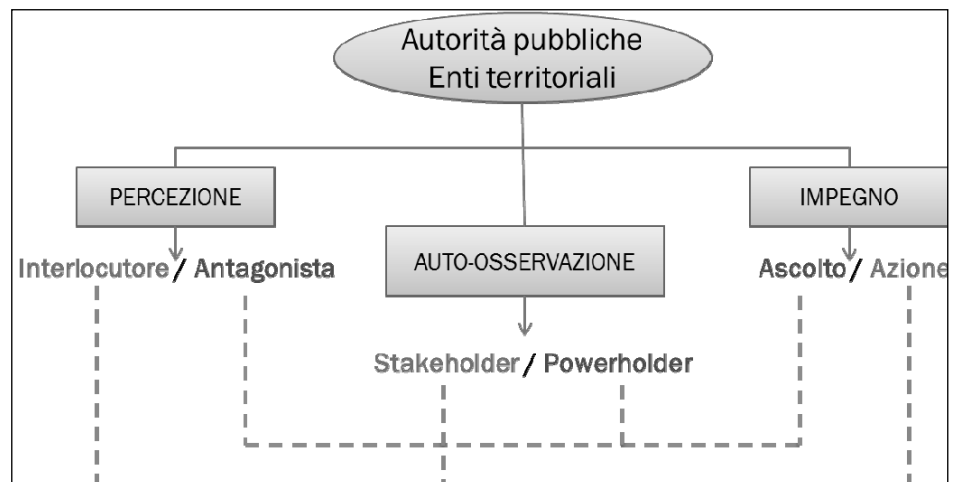


Fig. 2. Il profilo attoriale delle amministrazioni pubbliche territoriali nei processi partecipativi (Turco, 2011, p. 12).



provincia di Benevento di Guardia Sanframondi e San Lorenzo Maggiore nel settembre del 2013 per avviare un processo di Pianificazione Urbanistica Partecipata (PUP) finalizzato alla redazione del Piano Urbanistico Comunale (PUC)³.

Questo strumento partecipativo è rappresentato dal “Questionario Guida PUC”⁴, che nella sua versione elettronica è stato reso disponibile dai tecnici incaricati sui siti web istituzionali dei due comuni per essere scaricabile via internet dai cittadini, i quali avrebbero dovuto stamparlo su carta, compilarlo e riconsegnarlo manualmente agli uffici tecnici comunali, indicando facoltativamente i propri dati identificativi. Vedremo come questo strumento possa essere classificato come una pratica DAD e come possa prefigurare potenzialmente il successivo dispiegamento nelle fasi successive del processo pianificatorio.

È importante sottolineare come a questa prima fase denominata PUP e incentrata su un posizionamento delle amministrazioni in uno statuto di *powerholder*, abbia fatto seguito l'avvio di una Esperienza Partecipativa Pilota (EPP) denominata PUC Condiviso⁵ che abbia riposizionato evolutivamente le autorità comunali verso uno statuto di *stakeholder*⁶.

Prima di procedere all'analisi qualitativa del questionario, procediamo alla valutazione della sua accessibilità da parte dei cittadini e riscontriamo quali fattori limitanti la partecipazione: i) la sola accessibilità via internet, che esclude buona parte della popolazione, in particolar modo i bambini nell'età dell'infanzia e la popolazione adulta che non dispone di una connessione internet o di un'alfabetizzazione informatica sufficiente, in particolar modo gli anziani; ii) la sola modalità di compilazione in cartaceo con consegna a mano presso gli uffici comunali, escludendo la compilazione online. Si tratta di fattori selettivi e non inclusivi che limitano pesantemente la partecipazione dei cittadini attraverso lo strumento del questionario.

2.2. Analisi del Questionario Guida PUC

Il questionario si apre con una nota alla compilazione che riportiamo integralmente: “Nella compilazione del seguente questionario dovranno essere evitate le questioni prettamente di carattere personale e le problematiche circoscritte.” Questa prima indicazione contrasta apertamente con la natura e la costruzione della competenza topica dei cittadini, la quale si produce incessantemente nell'esperienza quotidiana del territorio alle diverse scale dell'abitare e del produrre. Si mortificano dunque i saperi

territoriali di cui è portatore l'uomo abitante e che dovrebbero costituire la risorsa prima per il processo partecipativo di pianificazione territoriale. Inoltre qualora il carattere circoscritto di una problematica dovesse venire segnalato da un numero congruo di persone, quella stessa problematica cesserebbe di essere circoscritta e assumerebbe carattere generale. L'altro portato di questa indicazione redazionale è di natura eminentemente politica: nei processi di partecipazione e di negoziazione, ove l'assunzione della parola pubblica costituisce un'assunzione di responsabilità, tanto più sarà chiaro l'accordo tra gli attori tanto più sarà facile verificarlo, e questo sarà tanto più chiaro quanto circoscritta sarà la situazione problematica.

Proseguendo nella nostra analisi rileviamo come il linguaggio utilizzato sia selettivo per la sua complessità e per l'uso di tecnicismi. L'utilizzo di scale di Likert a valori invertiti, con giudizi da 1 “molto soddisfatto” a 6 “poco soddisfatto” in luogo della scala progressiva, per i diversi indicatori crea ulteriore confusione e ambiguità, così come confusi risultano i diversi aspetti dell'abitare, i relativi indicatori scelti e le scale di riferimento per i giudizi di valore.

Analizzando la sequenza del questionario riportiamo qui di seguito una scelta di quesiti significativi che possono inquadrarsi come pratiche prefigurative al dispiegarsi di opzioni DAD.

Il quesito 3 chiede: “Quali sono le criticità di Guardia Sanframondi?”⁷ proponendo tra le diverse opzioni quella di “Scarsa offerta abitativa”, senza prevedere l'opzione alternativa di un eventuale eccesso di offerta abitativa; il quesito 4: “Quali sono le problematiche a cui il governo comunale dovrebbe dare priorità?” propone tra le diverse opzioni quella di “Carenza di alloggi”, anche qui senza prevedere la possibilità da parte del cittadino di poter esprimere a suo giudizio un eccesso di disponibilità di alloggi. Si tratta in entrambi i casi di predicati da valutare in modo binario come veri o come falsi, selezionando o meno l'opzione della griglia. Si può dunque affermare, o non affermare, soltanto se vi è l'esigenza di avere nuove abitazioni e nuovi alloggi. I quesiti così posti e strutturati in selezionate categorie predeterminate, orientano e pre-determinano anche l'esito qualitativo delle risposte, creando le condizioni comunicative per dare corso a delle pratiche di governo del territorio marcatamente DAD. A conferma di questa ipotesi sono arrivati i risultati dell'EPP, la quale attraverso gli incontri di sensibilizzazione (IS), la piattaforma web e l'incontro partecipativo finale (IP) ha fatto emergere, piuttosto, come i cittadini avverta-



no come prioritario il recupero e la valorizzazione del patrimonio immobiliare esistente, pubblico e privato, fatto troppo spesso di case abbandonate, seconde case e spazi pubblici fatiscenti.

Sempre il quesito 4 “Quali sono le problematiche a cui il governo comunale dovrebbe dare priorità?” propone tra le opzioni: “Uso e sviluppo di fonti energetiche rinnovabili su scala territoriale” mettendo ambigualmente insieme le scale del produrre e del consumo. Il cittadino favorevole al principio d’uso di risorse energetiche rinnovabili, selezionando questa opzione come prioritaria, potrebbe ritrovarsi ad avallare la realizzazione di una centrale eolica o fotovoltaica sul territorio comunale, senza che alcuno gli abbia chiesto il suo parere specifico sulla realizzazione di impianti del genere sul proprio territorio.

Il quesito 5.a chiede: “Ritiene che esistano aree dismesse e/o degradate? Indicare le aree dismesse e/o degradate. Se vuole, può anche sintetizzarne il motivo” e il seguente 5.b: “Ritiene che esistano luoghi non vivibili e meno significativi? Indicare le aree non vivibili e meno significative. Se vuole, può anche sintetizzarne il motivo”. Si chiede dunque al cittadino di fare una lista di siti che rispondano alle categorie proposte. Ma al di là del senso di ambiguità che certi termini non meglio definiti provocano nel cittadino alle prese con la compilazione, più interessante per la nostra analisi è che nella parte propositiva del questionario, quella del quesito 8: “Quali sono le azioni che vorrebbe fossero realizzate?”, si suggerisce di associare alla categoria “aree dismesse e/o degradate” una azione di “riqualificazione urbanistica ed ambientale” e di associare allo stesso modo alla categoria dei “luoghi non vivibili e meno significativi” quella di una non meglio definita “rifunzionalizzazione” che, detto in altri termini, potrebbe significare “da destinare ad altre funzioni”. Ora è facile immaginare quale possa essere il ventaglio di possibilità di funzioni a cui si possa destinare un “luogo non vivibile”, ovvero non atto ad ospitare la vita umana, oppure “meno significativo”. Anche qui il cittadino che esprimesse il desiderio di “rifunzionalizzare” un “luogo non vivibile” si potrebbe ritrovare ad avallare la realizzazione di una discarica, di un cosiddetto termovalorizzatore di rifiuti o di un’area per industrie a forte impatto ambientale senza che nessuno abbia chiesto un suo specifico parere allo scopo.

Possiamo dunque affermare che il questionario, sebbene venga presentato come uno strumento di partecipazione democratica e libera muovendo da categorizzazioni oggettive, in realtà alimenti retoriche prefigurative per l’esercizio di pratiche DAD, ovvero crei le condizioni per l’assunzione

futura di decisioni verticistiche e affatto partecipative: dalla definizione delle destinazioni d’uso delle aree comunali del PUC alla reificazione che da quelle destinazioni d’uso muoverà.

Il questionario si comporta dunque come un dispositivo non banale, ovvero intelligente, in grado di predeterminare gli esiti della sua applicazione a processi che possiamo definire pseudo-partecipativi, esprimendo così un controllo sulla qualità dell’informazione e mortificando infine l’emergere di una competenza topica di cui è portatore l’uomo abitante.

Conoscenza e competenza topica⁸ dei diversi attori sociali dovrebbero invece integrarsi come due componenti fondamentali perché si possa dare un processo di vera governance territoriale, senza che l’una sia sovraordinata all’altra e senza limitare i flussi di informazioni *bottom-up*. L’EPP di PUC Condiviso ha invece attivato un processo partecipativo dove l’informazione autoprodotta dal basso è stata trattata per arrivare ad una codificazione utile alla produzione normativa e alla definizione degli strumenti pianificatori, in chiaro bilanciamento di quanto avvenuto nella prima fase PUP, ove l’onere della transcodifica dell’informazione prodotta dal basso verso l’alto viene commutato in sostanza in un codice predeterminato attraverso le categorizzazioni del questionario.

3. Conclusioni

Dall’analisi del “Questionario Guida PUC” rileviamo come questo possa aver alimentato delle retoriche prefigurative, e non semplicemente dissimulative, per l’esercizio di pratiche DAD. Ricordando come “la qualità della risposta dipenda dalla qualità della domanda” possiamo definire dunque il passaggio dalla dissimulazione alla prefigurazione come la creazione delle condizioni per l’esercizio di pratiche DAD. Il questionario web della fase PUP ha dunque costituito un iniziale problema per l’attivazione di un processo effettivamente partecipativo, dove l’informazione autoprodotta dal basso potesse esprimersi liberamente ed essere assunta dai tavoli tecnici dell’EPP per la redazione del PUC Condiviso⁹.

Bibliografia

Arbore C., *Valorizzazione conservativa in Africa: il turismo comunitario nel Parco Nazionale di Cantanhez*, in Turco A. (a cura di), *Governance territoriale*, Unicopli, Milano, 2013, pp. 271-290.



Arbore C., *Ambiente, bene comune*, in Turco A. (a cura di), *Paesaggio, luogo, ambiente. La configuratività territoriale come bene comune*, Unicopli, Milano, 2014, pp. 213-230.

Arnaud A.J., *Critique de la raison juridique. 2, Gouvernants sans frontières. Entre mondialisation et post-mondialisation*, Parigi, LGDJ, 2003.

Arnstein S.R., *A ladder of citizen participation*, in *Journal of the American Planning Association*, 35 (4), 1969.

Faggi P., Turco A. (a cura di), *Conflitti ambientali. Genesi, sviluppo, gestione*, Milano, Unicopli, 2001.

Governa F., *Tra geografia e politiche. Ripensare lo sviluppo locale*, Donzelli editore, Roma, 2014.

Società Geografica Italiana, *Politiche per il territorio (guardando all'Europa)*. Rapporto annuale, Roma, 2013.

Turco A., *Configurazioni della territorialità*, Milano, FrancoAngeli, 2010.

Turco A., *Linee Guida per lo svolgimento degli Ateliers Partecipativi. Consultazione e coinvolgimento degli stakeholders*, LIFE+EXTRA/PNGSML and Partners, Assergi, 2011.

Turco A. (a cura di), *Governance territoriale. Norme, discorsi, pratiche*, Milano, Unicopli, 2013.

Turco A., *Abitare il territorio, progettare lo sviluppo. PUC Condiviso: Una Esperienza Partecipativa Pilota a Guardia Sanframondi e San Lorenzo Maggiore*, Rapporto Finale, Guardia Sanframondi, 2014.

Wilcox D., *The Guide to Effective Participation*, Brighton, Partnership, 1994.

Note

¹ Specifiche leggi sulla partecipazione sono state promulgate in Italia ad esempio dalle regioni Toscana (L.R. 46/2013) ed Emilia Romagna (L.R. n. 3/2010).

² Si veda Arnstein S.R., 1969, pp. 216-224.

³ I due comuni hanno avviato la prima fase PUP nel settembre 2013 per ottemperare all'obbligo di approvazione del PUC entro il maggio 2014. Il Consiglio regionale della Campania ha differito successivamente di 18 mesi i termini per la presentazione dei Piani urbanistici comunali (PUC), BURC n. 74. 30 Dicembre 2013.

⁴ I questionari del comune di Guardia Sanframondi e San Lorenzo Maggiore sono disponibili in formato Adobe PDF ai seguenti indirizzi online (consultati il 15/01/2015): http://www.cstsannio.it/media/com_blogfactory/users/84/Questionario30.09.2013%20slm.pdf; http://www.cstsannio.it/media/com_blogfactory/users/84/Questionario_Rev.00_30.09.2013_gsm.pdf.

⁵ Il caso di studio qui presentato è frutto di una ricerca condotta nel quadro dell'implementazione dell'EPP di PUC Condiviso, sotto la direzione scientifica del Prof. Angelo Turco dell'Università IULM di Milano.

⁶ Si rimanda all'articolo di A. Turco in questo stesso numero.

⁷ Il Questionario Guida PUC è identico per i due comuni di Guardia Sanframondi e di San Lorenzo Maggiore.

⁸ Per i concetti di conoscenza e competenza topica si veda Faggi, Turco, 2001, pp. 63 ss. In sintesi rammentiamo che la competenza topica di un attore si struttura a partire dai saperi di cui è portatore in qualità di uomo-abitante di un determinato luogo, di cui abbia fatto esperienza e abbia circolarmente contribuito a trasformare. La conoscenza topica di un attore invece si struttura a partire dai saperi fondati sulle scienze positive che gli consentono di farsi portatore di una razionalità di sistema, prodotta dai grandi dispositivi sovralocali, nazionali e globali che fondano la coesione sociale e che garantiscono le risorse per la propria sopravvivenza e riproduzione.

⁹ Turco A., *Abitare il territorio, progettare lo sviluppo. PUC Condiviso: Una Esperienza Partecipativa Pilota a Guardia Sanframondi e San Lorenzo Maggiore*, Rapporto Finale, Guardia Sanframondi, 2014.

