



REALIZZARE INSIEME IL DISEGNO DELLA CITTA:

DOVE QUANDO PERCHE'

DIRITTI E OPPORTUNITA' DELLA CITTADINANZA

atti ragionati del convegno
la progettazione partecipata: una scelta di campo

7 ottobre 2016
Cascina nascosta
Milano

A cura di Davide Fortini

Indice

UN PO' PER TUTTI

L'opportunità di un confronto

La necessità di uno sguardo allargato

IN PARTICOLARE PER GLI AMMINISTRATORI

Riconoscere il ruolo del cittadino

Il ruolo dell'associazionismo

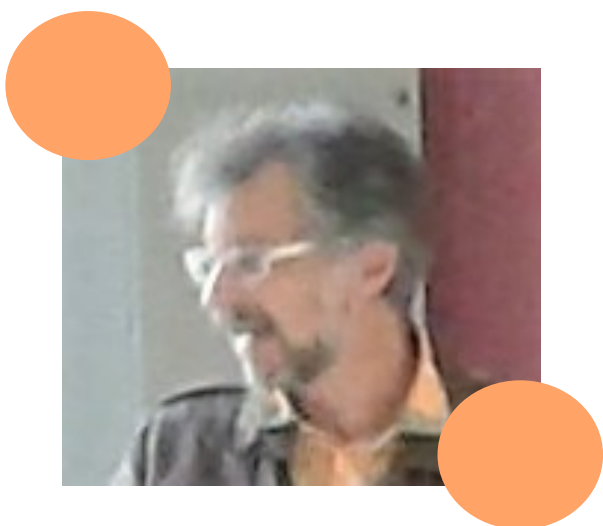
IN PARTICOLARE PER I CITTADINI

Conoscere i diversi strumenti a disposizione

L'opportunità del confronto

Nell'attuale momento storico la partecipazione è sulla bocca di molti, spesso tra loro inconciliabili, spesso con un basso livello di consapevolezza, rende necessario richiamare la storia recente delle riflessioni sulla materia e delle conseguenti esperienze che si sono faticosamente organizzate negli ultimi venti anni nel nostro paese.

Abbiamo bisogno di dare un **orientamento al tema del progetto partecipato per sgombrare il campo** da alcuni degli atteggiamenti "confondenti" più diffusi.



Cosa dobbiamo fare. Combattere sia gli opportunismi di una politica che, a volte, usa questa pratica per anestetizzare le comunità locali, sia le indifferenze degli addetti ai lavori, quasi sempre certi della solidità dei tecnicismi a loro disposizione per analizzare e progettare, sia le retoriche degli abitanti che, sempre più spesso, abbandonano la coscienza della parzialità delle loro conoscenze.

Rendere il tema compreso condiviso e sostenuto; nei suoi limiti e nelle sue potenzialità. Stringere un **patto tra le parti** su questi aspetti di fondo che consenta a tutti di assumere queste occasioni come **percorsi di apprendimento** e scambio di saperi. Dare importanza quindi al "viaggio" stesso al pari della "meta" da raggiungere.

Parlando di progetto di città è necessario ricordare che gli atteggiamenti inclusivi ed anti autoritari hanno un ruolo **nella storia del pianificazione**; Geddes, De Carlo, Turner sono nomi che ognuno che è interessato a parlare di progetto partecipato ed intervento diretto in ambito urbano dovrebbe avere la curiosità di conoscere. Così come potrebbe essere stimolante sapere che Gibson ha reso possibile acquistare una scatola di Panning for Real e Owen ha prodotto un manuale per l'Open Space Technology; tutti possono progettare e gestire i conflitti. Un percorso che potrebbe giungere alle posizioni che riconoscono la capacità culturale di una comunità a progettare "senza architetti", per citare Rudofsky e La Cecla.

Ma, ahinoi, nelle città non c'è più nessuna comunità naturale capace di avere dei valori condivisi tali da agire spontaneamente per il bene comune. Dobbiamo cercare qualche motivo per rendere interessante il progetto partecipato alla verifica delle storie e utile alla contemporaneità.

Urbanistica 103, il numero della rivista **gilità** interne, che hanno colpito la **classe di** dell'Istituto Nazionale di Urbanistica in cui **mezzo**, che in genere è il corpus della parte- nel 1994 si è **data visibilità alle pratiche** di cipazione, oggi spinta verso il basso. Forse coinvolgimento nella costruzione di piani e anche per questo sempre più **sensibile** ad progetti urbani. Un primo osservatorio delle ogni passaggio che mette in discussione l'**as-** sperimentazioni e momento di loro conferi- **setto dello spazio** di vita, interpretato **come** mento della dignità disciplinare nella **un pericolo** e non come una opportunità. Ha "costruzione sociale del piano". Alcuni di ritrovato nuova forza la tendenza ad opporsi, noi sono quindi più di venti anni che agisco- **senza** quasi mai **riconoscere** nessun **elemen-** to di **comunanza** negli orizzonti degli ope- ratori che intervengono. Anche perché le grandi trasformazioni nelle città sono sempre

Sono passati **venti anni** e qualche cosa **deve** più spesso governate da ragioni **pur essere successo** per **aggiornare** il pen- "incomprensibili", riconducibili alla finanza, siero sui processi partecipativi rispetto a co- anche di fondi internazionali. me si procedeva negli anni novanta.

Sono subentrate direttive e leggi che hanno **centuale di popolazione residente portatri-** richiamato ed incentivato la partecipazione **ce di altre culture** anche sull'idea di demo- all'interno di un vasto orizzonte di strumenti. crazia e di rapporti interpersonali. Popolazio- Qualche volta però generando effetti impre- ni che esprimono nuovi bisogni. Nuovi abi- visti e non graditi; le leggi regionali della To- tanti a cui nessuno trasmette la **conoscenza** toscana e dell'Emilia Romagna hanno sostenu- **delle dinamiche**, anche simboliche, che han- to programmi partecipativi di qualità attra- no **dato forma alla città attuale**. Popolazio- verso l'erogazione mirata di contributi. Non ni che hanno inoltre tempi diversi e spesso lo stesso si può dire della regione Lombardia ridotti di permanenza nella città. dove l'ingresso della partecipazione nell'atto pianificatorio, delineato dalla legge 12 del Venti anni fa nessuno viveva con l'idea che 2005, ha prodotto, in chi ha voluto crederci la propria città potesse essere il luogo scelto per puro opportunismo, l'idea che la parteci- per esportare e risolvere i conflitti interna- pazione sia riconducibile alla "distribuzione zionali. di un questionario".

Dopo venti anni le persone hanno sempre **Le comunità hanno accresciuto le loro fra-** **minor tempo a disposizione**, la perdita del

controllo del proprio tempo di vita è un segno del degrado del vivere anche nelle comunità. Aderire in modo incondizionato all'idea della velocità è un favore che si fa a chi detiene gli strumenti per dettare i tempi; non necessariamente per accrescere la qualità del vivere comune e della democrazia. Se non nei rari casi in cui la velocità permette di riconoscere un bisogno e dare a questo delle risposte immediate.

Nei decenni passati abbiamo fatto disegnare il sistema della mobilità a chi produceva automobili; non ci siamo accorti del disastro e della dipendenza che stavamo contribuendo a determinare, abbagliati dalla comodità e dalla libertà individuale. Oggi stiamo tornando ad usare la bicicletta. Allo stesso modo oggi riteniamo rischioso farci indicare come interagire tra le persone, raccontarci di visioni di possibili democrazie a distanza, da chi progetta e produce strumenti informatici; già oggi cresce la repulsione e il distacco verso sistemi di condivisione del proprio profilo. E' necessario avere accortezza e capire bene i limiti e le opportunità di questi strumenti.

Anche per far fronte al degrado dell'unica risorsa non rinnovabile che l'uomo ha **i singoli individui si sono trovati immersi e si sono resi protagonisti nelle communities. Indubbiamente la più rilevante trasformazione intervenuta in questo lasso di tempo.** Un mondo virtuale dove si offre della moltiplicazione del "tempo e delle relazioni".

Le nuove comunità di scopo nate negli ultimi anni hanno evidenziato la potenza di questi strumenti per aggregare gruppi di persone intorno ad idee già consolidate; evidente è la loro utilità nelle forme **di auto organizzazione da parte di segmenti della società**, in forme parallele ed alternative al welfare pubblico. **Pratiche che agiscono sulla sfera privata, sugli stili di vita, e di riflesso sulla dimensione pubblica** (gruppi acquisto solidale, social street, car pooling).

Forse anche per questo è esperienza tra chi gestisce processi di partecipazione di incontrare persone sempre **più predisposte a mettersi in evidenza, dando delle risposte** Nella gestione dei programmi di partecipazione, quindi, il web può essere un valido

alleato per alcuni tipi di operazioni quali la comunicazione o la convergenza su un obiettivo dato, così come la possibilità di accedere a delle banche dati istituzionali attraverso i programmi di open data. Ma allo stesso tempo presentare un basso livello di efficienza per altre gamme di operazioni quali la condizione di obiettivi o il trattamento dei conflitti.

Anche per questa nuova frontiera di tecnologie applicabili ai processi decisionali vale l'assunto di tutti gli altri strumenti; vanno usati progettandone il posizionamento all'interno di un percorso, con il più alto livello possibile di contaminazione e adattamento al caso in trattazione.

La **qualità dell'ambiente** in cui si svolgono le relazioni rimane un fattore determinante. Non a caso nelle pratiche di partecipazione si distingue la partecipazione tra "calda" e "fredda". In fondo, è bene ricordarlo, restiamo esseri umani nei cui tratti distintivi ci sono le emozioni e il ragionamento: i programmi di coinvolgimento dovrebbero mirare ad avere una qualità "artistica", essere cioè un'occasione per far sperimentare ai partecipanti un "altrove" possibile.

Allora come oggi allora sollecitiamo l'invenzione di **forme di rappresentazione** del territorio come fatto complesso e frutto di un flusso di trasformazioni di cui l'oggi è già

passato, l'interpretazione delle forme di coinvolgimento come modalità per **accrescere l'efficacia delle scelte ed innalzare l'efficienza dei processi decisionali**, la ricerca di un rapporto tra **partecipazione e urgenze ambientali** introducendo anche gli aspetti "immateriali" slegati dalla forma della città, la valorizzazione delle **creatività sociale** come forma per definire soluzioni nuove e più vicine ai bisogni, l'uso delle **tecniche della partecipazione come un aspetto non sovrapponibile all'idea stessa di partecipazione**, la possibilità di "abilitare" il cittadino a raccontare il processo ed istituire delle forme di confronto argomentato con gli altri attori, l'uso della piattaforma partecipativa finalizzata alla gestione dei conflitti per organizzare progetti volti a **rafforzare le comunità e la loro identità**, sostenere iniziative di **nuova economia che agiscano l'ingresso nel mondo del lavoro dei giovani**, consolidare le reti di auto sostegno locale attraverso una **messa in relazione tra i vecchi cittadini e le nuove popolazioni urbane**.



Oggi, quindi, cosa dovrebbero chiedere i committenti ad un esperto di processi partecipativi.

Innanzitutto la garanzia **di operare contemporaneamente su più fronti**: quello della **tradizione “advocacy”** della partecipazione che spinge alla **inclusione di soggetti che partono da posizioni di svantaggio**, quello delle **“tecniche” della partecipazione** che orienta all’uso di strumenti che **accrescono l’efficienza** dei processi e l’efficacia delle soluzioni, quello delle **“politiche e progetti”** che richiede una **capacità creativa** nella costruzione di contenitori **che attivino soluzioni per il futuro** anche attraverso la **loro presa in carico delle comunità locali o di loro componenti**, quello della **“storia”** che introduce nel gioco della costruzione sociale del piano **chi c’è stato prima** e che ha lasciato in **eredità il territorio**. Questo **impasto di competenze** è quello che può dare **garanzie sulla qualità del planner**. Che è cosa differente dal sentirsi un facilitatore. Come diceva Geddes “bisogna saper fare molti mestieri

Poi la ricerca della **ricostruzione della fiducia tra le parti in campo**. La sfiducia cresce e attraversa la nostra società, in cui ognuno mira esclusivamente ai propri interessi. Una **sfiducia che distingue anche le parti in campo nei processi decisionali**, parti che si percepiscono sempre più spesso come nemiche.

Da un lato istituzioni ed investitori **non credono fino in fondo** al valore delle **conoscenze** e delle **competenze** i chi si configura come **abitante**, dall’altro **non si riconoscono** i **saperi tecnici espressi dalle istituzioni e dai portatori di interessi**. Si è prodotta **distanza e incomunicabilità** tra chi ha, nella storia, contribuito a costruire le città. Il rischio attuale che denunciavamo è quello di procedere verso una **balcanizzazione** dei rapporti **nelle nostre società**.



La partecipazione è quindi oggi chiamata ad essere una **occasione per ricostruire fiducia** tra le parti, fiducia che si costruisce se tutte le parti in gioco **assumono la partecipazione come gioco leale, come occasione di apprendimento reciproco**. Non è sufficiente più solo una disposizione a **modificare la propria posizione** ma è sempre più da **richiedere una capacità di accrescere le proprie competenze** riconoscendo in primis quelle altrui. Verso una forma di **intelligenza collettiva** della città. La partecipazione non è terreno di conquista per chi intende entrare

ed uscire con la medesima posizione, cercando convincere gli altri della sua bontà.

Una reale co progettazione, una sincera co responsabilità può portare ad un disegno delle politiche pubbliche efficace, ad una gestione dei beni pubblici orientati ad interessi generali, ad un monitoraggio delle attuazioni e capacità di intervento ex post.

Una fiducia che deve accrescere ed accendere le energie della popolazione per partecipare al cambiamento, senza la quale si avranno solo soluzioni calate dall'alto, con un più alto grado di autorità e un minor livello di vicinanza ai problemi. La partecipazione dovrebbe essere lo stimolo per iniziare a finalmente a parlare di **smart communities**.

Diciamolo, infine., per chi si appresta a fare questo lavoro. Quando chi gestisce un processo di partecipazione torna sul luogo dell'azione, se ha fatto bene il suo lavoro lo capisce dall'affetto che gli è restituito dalle persone con cui ha fatto un parte del cammino; vi sarà concessa della fiducia che potrete scegliere se corrispondere con un'energia creativa o con un distaccato professionismo.

La necessità di uno sguardo allargato

La costruzione di una rassegna di casi nazionali di recente esecuzione da parte della commissione Governance e diritti dei cittadini dell'Istituto Nazionale di Urbanistica è una grande opportunità di approfondimento per chi interessato a partecipare o promuovere un percorso di ascolto e partecipazione.



Le esperienze censite nella pubblicazione digitale “Percorsi partecipativi 2016” hanno il pregio di fare una fotografia sullo stato dell'arte in Italia, mostrando evidenti differenze tra contesti ma anche evidenziando alcuni elementi di continuità. Tra le maggiori differenze si possono notare quelle relative al numero di esperienze promosse in ambiti favorevoli, dove ad esempio esistono condizioni strutturali per il sostegno a queste pratiche, rispetto ad altre porzioni di territorio nazionale. Queste nicchie sono purtroppo ancora una porzione limitata del territorio nazionale. Tra le costanti si possono registrare la varietà di casi con un loro incremento rispetto al passato, una maggior disposizione

degli enti pubblici a farsi parte attiva, una maggior consapevolezza delle prassi con cui gestire tali percorsi.

Tale rassegna è completata dalla restituzione delle altre azioni che l'INU ha messo in campo per la promozione della cultura della partecipazione e dei diritti dei cittadini; tra queste ricordiamo i **viaggi studio che dal 2010 al 2014** hanno guidato in quei paesi ove è rintracciabile una cultura della partecipazione e è possibile osservare dei casi concreti, i tre **concorsi di urbanistica partecipata e comunicativa** che nelle edizioni passate hanno dato modo agli enti pubblici interessati di realizzare le opere pubbliche a partire da un coinvolgimento della cittadinanza oltre che avere visibilità e coinvolgimento di un certo numero di competenze professionali, la **biennale dello spazio pubblico** dal 2011 al 2015 all'interno della quale vengono approfondite e promosse le esperienze positive di appropriazione dello spazio collettivo da parte della popolazione.

Tra le azioni che hanno costituito le premesse della rassegna di casi contenuti nella recente pubblicazione vi è la definizione della **carta della partecipazione**. Con questo strumento l'INU e i partner con cui ha lavorato hanno inteso dare a tutti un semplice strumento, invitando gli enti pubblici ad assumerlo in modo formale, per orientare e monitorare l'attuazione dei progetti

partecipati. La carta della partecipazione indica infatti dei campi di attenzione che i programmi di coinvolgimento devono favorire e questi stessi campi sono serviti per analizzare la qualità e complessità dei processi registrati nella pubblicazione.

L'obiettivo che più in generale si pensa possa essere perseguito è quello di estendere la pratica di percorsi di partecipazione ciclici, attraverso ad esempio i **laboratori di quartiere**, che coinvolgano per un dato tempo almeno gli attori presenti sul territorio. Usando il web per alcune azioni di allargamento dell'informazione e di raccolta delle informazioni.. Dando valore e replicabilità alle esperienze degli **urban centre**, case della città, ove accedere, svolgere, depositare e sedimentare, visibilizzare le storie dei processi di partecipazione.



In questi processi, anche per ridurre alcune banalità progettuali ricorrenti, si dimostrano efficaci sia l'affidamento del **disegno e conduzione del processo** a tecnici che sappiano

gestire le tecniche ma anche controllare la complessità dei ruoli e attivare il monitoraggio. Così come quello di far interagire i saperi locali con le capacità progettuali dei professionisti che abitano temporaneamente i laboratori, ad esempio nelle fasi concorsuali.

Per tornare alla carta della partecipazione è utile richiamare i dieci assunti che ne determinano gli orientamenti.

Primo, la cooperazione; affinché tutti, ognuno dalla sua postazione contribuiscano alla definizione di un senso comune sull'uso dei beni pubblici.

Secondo, la fiducia; esito di un rispetto dei patti e del reciproco rispetto, così come del buon uso degli esiti delle attività a cui si è chiamati a concorrere.

Terzo, l'informazione; base di una conoscenza aperta e trasparente che dia tutti dati relativi al caso in questione così come le informazioni in tempo reale di esiti, anche parziali, ottenuti.

Quarto, l'inclusione; capacità di far entrare anche chi pensa di non aver niente da dire, ponendolo a pari dignità dei portatori di interesse.

Quinto, l'efficacia; le conoscenze diffuse nella città arricchiscono le possibilità di scelta anche su temi complessi, allontanando la partecipazione da questioni irrilevanti.

Sesto, l'interazione costruttiva; il dialogo pativi devono essere valutati anche con il deve condurre scelte condivise a volte dove contributo degli stessi partecipanti. ognuno perde qualche cosa, ratificate in accordi contempi e modalità adeguate di realizzazione.

Settimo, l'equità; dare spazio a tutte le opinioni senza condurre selezioni a priori dando rilievo e possibilità di argomentazione alle posizioni minoritarie poiché, a volte, la ragione non sta nella maggioranza.



Ottavo, l'armonia; cercando di trovare delle strade che pongano le comunità in condizione di rafforzare i loro legami e non dividersi in modo, a volte, irreparabile.

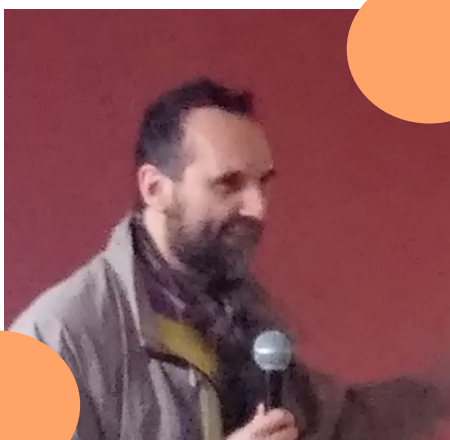
Nono, la rendicontazione; spiegando le scelte e i loro presupposti e legami con i programmi partecipativi anche argomentando i dinieghi che, in alcune occasioni, possono essere assunti dal decisore.

Decimo, la valutazione; i processi parteci-



Riconoscere il ruolo del cittadino

Il sistema decisionale italiano che riguarda le scelte di rilevanza pubblica, pur essendo sostenuto da valutazioni e analisi anche preventive, è ancora sostanzialmente caratterizzato dalla definizione a monte di indirizzi, preferenze e eventuali alternative che si formano intorno alla dimensione della democrazia rappresentativa attraverso input di natura tecnico-scientifici. In Italia manca ancora, soprattutto a livello politico, istituzionale ma anche di scienza applicata, quella consapevolezza che fa prendere atto che è necessario favorire e valorizzare la possibilità di **intervento dei cittadini comuni nella vita pubblica**.



Vi è anche una certa ritrosia ad attuare effettivamente e compiutamente indirizzi, norme, direttive, convenzioni che soprattutto a partire dagli anni '90 indicano di sviluppare pratiche partecipative e di trasparenza delle informazioni in campo ambientale e nella gestione del territorio. A titolo di esempio vale la pena citare la **Convenzione di Aarhus**.

Sono oramai evidenti processi di trasformazione in atto per cui si assiste ad un significativo cambiamento sul come la **partecipazione** e la **cittadinanza** possono esprimersi e di fatto si stanno esprimendo al di là dei partiti e delle grandi associazioni. Una partecipazione sociale e pratiche di intervento “dal basso”, che sollecitano e richiedono cambiamenti nei modi e nei criteri con cui si formano, si attuano e si valutano le politiche pubbliche e parimenti dimostrano come possa esserci una effettiva assunzione di responsabilità da parte dei cittadini sui beni comuni, nel perseguire l'interesse generale e nell'attuazione dei diritti fondamentali nelle forme concrete in cui essi si presentano nella vita delle comunità locali.

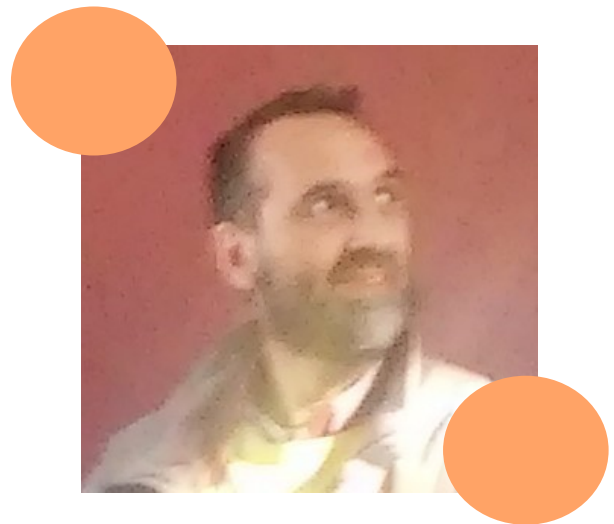
Nel governo del territorio e nella formazione delle scelte pubbliche, si assumono con valenze più o meno accentuate, dei **presupposti** che nei fatti non valorizzano e ricercano un effettivo coinvolgimento ed un ruolo dei cittadini: quello **etico** per il quale esiste un bene comune “superiore” che deve essere perseguito in ogni modo a scapito degli interessi particolaristici; quello **epistemologico**: operando in maniera scientificamente corretta è possibile quantificare con esattezza e imparzialità i costi e i benefici derivanti dall'opera/infrastruttura; infine il presupposto **tecnocratico** che considera le popolazioni locali non sufficientemente in grado di maturare un'opinione razionale sull'opera da

localizzare nel territorio in cui risiedono.

Questi presupposti sono molto poco solidi, in quanto è possibile dimostrare dubbi sul fatto che decisioni prese da esperti siano più utili all'interesse collettivo di quelle prese da persone tecnicamente meno esperte; all'interno della comunità spesso sono rintracciabili competenze di alto profilo, non è scontato condurre un'analisi completamente "oggettiva" dei costi e dei benefici in quanto esperti e politici non sono sempre neutrali e sovente si muovono, al pari dei cittadini comuni, da valori, preferenze e punti di partenza parziali; anche gli esperti prendono decisioni ricorrendo sistematicamente a schemi e routine per selezionare opzioni tutt'altro che ottimali. Più in generale si può affermare che in **ogni decisione politica non esiste un punto di vista "giusto" ed uno "sbagliato", ma una pluralità di valori ed interessi, che dovrebbero essere tutti analizzati.**

Un processo partecipativo può definirsi tale se **coinvolge i cittadini** in tutte le fasi del **ciclo delle politiche pubbliche** volte a fronteggiare problematiche di interesse generale. Tale approccio permette di prendere in considerazione non soltanto gli *output*, ossia i provvedimenti adottati da una autorità di governo, ma anche e soprattutto gli *outcome* (gli effetti diretti) e gli *impatti* sulla realtà nel suo complesso. Per cogliere questo aspetto,

bisogna riferirsi ai 5 passaggi del ciclo, appunto, delle politiche pubbliche: 1. **messa in agenda** di un pubblico problema e sua analisi e definizione, 2. **progettazione** come ambito di studio, analisi ed elaborazione di risposte per stabilire un corso d'azione, 3. **decisione** come processo volto alla scelta fra alternative a disposizione, 4. **implementazione**, cioè la "messa in opera", 5. **valutazione dei risultati** sia sui provvedimenti adottati che sugli effetti diretti e sugli impatti sulla realtà nel suo complesso.



Nell'assumere questa prospettiva, appare rilevante capire meglio come la cosiddetta **democrazia partecipativa** può svilupparsi ed attuarsi nel nostro paese, per essere una **strategia più efficace di ricostruzione dei legami tra cittadinanza e istituzioni pubbliche**. Ecco, riflettere sulla modalità, appunto, con cui questo modello viene praticato e che viene definito tramite norme, procedure, forme e strumenti volti a regolare e facilitare l'accesso ai processi partecipativi, può entrare in

relazione e connettersi con un fenomeno plurale che sta in tutto il mondo manifestandosi sotto le forme di **attivismo civico**, cioè quella inedita espressione di cittadinanza richiamata in precedenza che, invece, è molto in sintonia con il *framework* della **sussidiarietà circolare**.

L'introduzione **dell'art.118** sulla sussidiarietà nella revisione costituzionale del 2001, ha aperto nuovi orizzonti, che tuttavia non sono ancora pienamente intesi. Non si insiste mai abbastanza sul fatto che si tratta di un **indirizzo politico dell'azione pubblica fissato per costituzione**. I poteri istituzionali *devono favorire* (accogliere, sostenere, accompagnare, prolungare) le iniziative della cittadinanza attiva che si rivelino idonee a realizzare l'interesse generale. Il principio costituzionale quindi ha fissato una **politica della sussidiarietà** che porti a realizzare interessi generali, formula che in senso più immediatamente comprensibile può indicare tutto quanto produce "beni comuni", li conserva e li tramanda a future generazioni.

La cittadinanza attiva di cui all'art.118 Costituzione non attende, ma **autonomamente prende iniziative operative**, dà a suo modo risposte, cioè produce risultati riscontrabili come guadagno di tutta la comunità, e per questo vincola i poteri pubblici a dare spazio e seguito a tale attivismo sociale. La legittimazione di chi agisce come cittadino

attivo, in senso così specifico e pregnante, non deriva, allora, dall'essere in alcun modo "rappresentativo" di altri cittadini, ma utile anche ad essi.

Occorre attivare un processo di cambiamento di mentalità, di *empowerment*, si potrebbe dire, di tutti gli interlocutori coinvolti in operazione di recupero e riuso di beni pubblici abbandonati: istituzioni, amministrazioni, organizzazioni della cittadinanza attiva, cittadini devono maturare innanzitutto la convinzione della **necessità di lavorare insieme**, fra pari, seppure da posizioni diverse, per un'attività che non è il recupero di un singolo bene, ma la costruzione di un progetto univoco e unitario sui beni comuni.

Una rigenerazione urbana o rurale, che miri a creare tanti "beni comuni" grazie all'attivazione di percorsi "pubblici" di progettazione partecipata, la cui finalità è di re-inventare **nuove vocazioni e funzioni d'uso** per questi spazi, che permettano anche la creazione di lavoro per i promotori di queste iniziative. Come tra l'altro sta avvenendo rispetto alla componente giovanile. E' quindi un progetto di innovazione sociale che mira al riuso del patrimonio del Paese e contemporaneamente contribuisce al contrasto della disoccupazione giovanile.

L'azione di **riuso** può, in questo senso, anche essere anche **temporanea** (proprio nell'attesa che l'interesse intorno al bene riprenda) o di

più lungo periodo. La proprietà del bene può essere Pubblica, del Privato o del No profit.

La motivazione dei proprietari è quella di permettere - grazie al riuso del bene - la trasformazione di un “capitale inagito” in percorsi a forte utilità sociale/culturale / artistica/ educativa / sportiva / turistica / di sviluppo locale.

Per contribuire a riflettere sulla partecipazione degli attori urbani nei processi di trasformazione della città e di governo del territorio, e quindi valutare opportunità, condizioni, relazioni e possibili prassi che i diversi soggetti possono assumere, appare opportuno riferirsi ad uno degli strumenti che in questi mesi viene invocato e anche proposto in alcuni casi in Italia, e cioè: il Dibattito Pubblico. Il D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, ovvero il **nuovo codice per gli appalti pubblici** ha introdotto all'Articolo 22 il “**dibattito pubblico**” come strumento per realizzare opere pubbliche sempre più trasparenti e condivise. Basato sul **modello francese prevede alcune sostanziali differenze**. Alcune delle quali già rintracciabili nell'analogo modello promosso dalla **Regione Toscana** che al capo II della legge regionale 46 del 2013 ha, infatti, introdotto il Dibattito pubblico regionale e lo definisce come: *“un processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione su opere, progetti o interventi che assumono una particolare rilevanza per la comunità regio-*

nale, in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica”.

Sulla applicazione del Dibattito Pubblico in Italia, un gruppo di esperti e la stessa Aip2, hanno sviluppato un confronto ed espresso alcune considerazioni. In Italia, in un contesto molto diverso da quello francese, il modo migliore sembrerebbe quello empirico: **occorre sperimentare e sviluppare parallelamente riflessioni accurate**. Ed è un po' questo quello che si sta cercando di fare. In Toscana in questi mesi si sta concludendo il primo Dibattito Pubblico regionale, che ha per oggetto la riqualificazione del porto di Livorno



Sarebbe, inoltre, più efficace se il DP fosse **inserito in percorsi di coinvolgimento territoriale continuativi** (a monte e a valle delle scelte), deve poter essere attivato nello stadio iniziale della progettazione, trattando non solo le grandi opere ma anche le strategie,

appunto, che sono a monte di esse. Il Dibattito Pubblico dovrebbe prevedere, ad esempio - nella fase preliminare al suo avvio pubblico - l'attivazione di forme di concertazione al fine di **coordinare diversi livelli procedurali e tempistiche**.

E' auspicabile un chiarimento sul raccordo tra le normative (DP con VIA, VAS, Piani territoriali, ecc...) e la possibilità di condizionare i tempi degli altri procedimenti (o sospenderli) finché il DP non sia concluso.

Relativamente alla sovrapposizione tra idea di partecipazione e strumentazioni tecniche disponibili per gestire i processi interattivi si nota come nulla è esplicitato riguardo all'uso di particolari metodologie o forme di facilitazione. Infatti nella pagina dell'Autorità regionale è scritto: "Esso si svolge, di norma, nelle fasi preliminari di elaborazione di un progetto e prevede il ricorso a una **pluralità di strumenti di partecipazione**. Tra questi, la diffusione della documentazione tecnica, la testimonianza e il confronto con esperti e scienziati, forum tematici o altri momenti di discussione tra i cittadini, l'uso di Internet e delle nuove tecnologie dell'informazione".

Il Dibattito Pubblico in Italia non si cala su una "tabula rasa" ma in contesti regionali e locali ricchi di esperienze e a volte anche di normative specifiche delle quali può essere utile valutare punti di forza e di debolezza. Nell'attuazione in Italia ma anche a scala re-

gionale, potrebbe essere utile introdurre una **norma transitoria** per i primi anni, in modo da poter attivare il DP anche per opere in corso di progettazione non definitiva sulle quali sono in atto conflitti

Tornando al tema centrale dell'iniziativa, e cioè assumere la scelta di campo della **progettazione partecipata** nella trasformazione condivisa delle città, ma anche dei territori, si propone lo slogan "quello che conta è **ciò che si fa** (azioni per l'interesse generale), **di come lo si fa** (come si sta insieme) e **non tanto ciò che si è**".



Il ruolo dell'associazionismo

Come associazione siamo interessati e partecipi di processi di attivazione di coinvolgimento, che per la nostra natura si attivano in preferenza su programmi di carattere ambientale.

Riteniamo importante sottolineare l'importanza di questi percorsi prima di giungere a punti di non ritorno, che sempre più spesso vedono l'avvio di procedure legali del "cittadino" contro l'operato della pubblica amministrazione. Da un lato è certo riscontrabile una forma di estremizzazione degli atteggiamenti dei comitati dall'altro v è da riconoscere una diffusa volontà di non ascoltare da parte dell'ente pubblico. Ciò non vuole assurgere all'idea di allontanare ognuno dalle proprie responsabilità, ma significa chiedere una maggior voglia di cooperare a tutti i livelli.



In questa procedura riteniamo che molto possa essere fatto nella selezione delle figure che conducono questi processi e che devono avere, oltre ad una naturale formazione a ciò che sono chiamati a fare, anche la volontà di costruire delle relazioni positive con il contesto sociale, riconoscendo ad esempio le realtà operanti da tempo come soggetti rilevanti con cui interagire. Allo stesso modo riteniamo di dover sollecitare una riflessione a non ingessare troppo le procedure, lasciando alla partecipazione degli spazi di imprevedibilità, tipici delle situazioni in cui si giovano anche dei rapporti umani.

Un esempio positivo di partecipazione che vale la pena citare in questi momenti in cui si parla molto di hub sociali è quello della cascina Trivulza. Qui Legambiente insieme ad altre sessanta realtà del terzo settore, che tra loro non si conoscevano, hanno attivato un programma di human factory dove l'azione ha un equilibrio tra attenzione sociale e ragioni dell'industria. Ciò è stato possibile attraverso una preventiva condivisione dei valori che tengono insieme tutti gli operatori.

Questa forma di cooperazione partecipante è anche possibile traslarla su programmi di interesse sovranazionale dove Legambiente, insieme ad un pool di associazioni europee ha lanciato la campagna "difendi il suolo". Il cittadino in questo caso è chiamato a partecipare sostenendo l'iniziativa con una firma.



Conoscere i diversi strumenti a disposizione

L'attuale amministrazione comunale ha dichiarato e iniziato a disporre in campo gli strumenti per perseguire l'obiettivo di un maggior coinvolgimento dei cittadini all'interno dei percorsi di definizione delle politiche e dei progetti urbani. L'esperienza per quanto si possano trovare tracce di analoghe esperienze negli anni passati è, per la sua ampiezza, un percorso sostanzialmente nuovo.



Una esperienza di avvicinamento ad una prassi “nuova” che, tra l'altro, si inserisce in alcune dinamiche, aventi lo stesso obiettivo, che hanno visto un riassetto istituzionale con la creazione dei Municipi. In questa prospettiva l'amministrazione precedente ha dato avvio ad alcune esperienze che sono state utili alla definizione di interventi specifici e più in generale occasione di osservazione per gli amministratori e gli apparati tecnici di questo colloquio con la città, degli esiti prodotti e delle richieste pervenute. Rispetto a queste ultime da un lato, quello più proprio degli interventi sul territorio, si può dire che

il problema da affrontare per migliorare ulteriormente ciò che è stato fatto risiede, da un lato, nella riduzione dei tempi di risposta e, dall'altro, nell'ampliare la gamma delle attese intercettate. Il primo problema ha evidentemente a che fare con il mutare delle domande nel tempo e nella capacità della popolazione di dare delle risposte proprie in assenza di interventi istituzionali. Realizzare cioè un intervento pensato per un dato ambito problematico quando questo è sostanzialmente mutato rende l'intervento poco efficace e con un impatto negativo anche sull'efficienza nell'uso delle risorse finanziarie. Il secondo problema, trovare un ampio numero di interlocutori che esprimano la “voce” dell'intera popolazione portando alla conoscenza di chi ha un compito di governo le differenti istanze. Non bisogna però dimenticare che nel coro delle voci devo essere comprese quelle di chi è espressione degli interessi, anche economici, tipici e connaturati alle trasformazioni urbane.

Obiettivo della partecipazione dovrebbe quindi essere quello di trattare queste attese tutte legittime, per trovare una formulazione di obiettivi che integrino gli impatti degli interventi e per identificare strategie e soluzioni che escano dalle opzioni canoniche, di norma adottate nei procedimenti “chiusi”.

Tutto ciò significa che la partecipazione non si ritira dalle proprie responsabilità decisionali ma si impegna a farlo con modalità più

aperte e trasparenti, argomentando anche del sito comunale e quello già attuato per la scelte non completamente condivise dalla popolazione.

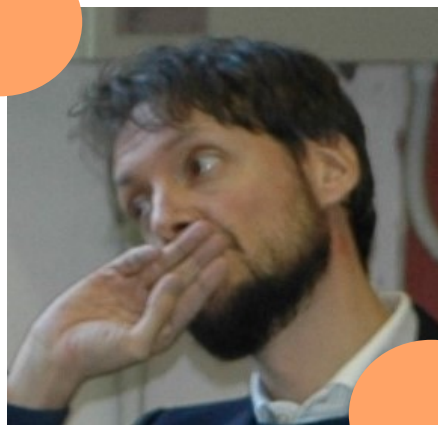


Quello su cui ci impegnano come amministrazione è trovare dei percorsi che puntino a forme di rigenerazione urbana che valorizzino le presenze attive e propositive presenti nei quartieri, proseguendo e migliorando quanto fatto sino a d'ora per sostenere soluzioni temporanee e flessibili utili ad anticipare interventi che, a volte per forza di cose, troveranno realizzazione nei tempi medio lunghi. Le linee guida approvate dalla precedente amministrazione sono un importante tassello di questo percorso.

Una parte essenziale che abbiamo scelto di potenziare per permettere al cittadino informato di accrescere la sua possibilità di entrare nei processi e per facilitare l'avvicinamento a queste tematiche da parte di chiunque è quello della **semplicità di accesso** alle informazioni. La prossima revisione delle forme

del sito comunale e quello già attuato per la semplificazione agli accessi agli atti è un esempio concreto di questa nostra intenzione. Un uso della piattaforme digitali utili ad accrescere la velocità di trasferimento delle informazioni.

Il coinvolgimento dei cittadini, per condividere le scelte, trova già alcuni possibili spazi di sperimentazione attraverso, ad esempio, il voto popolare per l'assegnazione degli Ambrogini. Vi è anche però da dire che esistono degli strumenti, senza dover attendere il dibattito pubblico, che la cittadinanza potrebbe usare per intaccare processi decisionali che non li coinvolgono.



Il referendum ma anche, e forse soprattutto, la possibilità di richiedere **l'udienza pubblica**, forma prevista nello statuto comunale, sono occasioni che la città ha sino ad ora usato poco o niente. Forse perché poco pubblicizzate da parte della politica.

Un altro importante elemento di conoscenza

che l'amministrazione sta definendo sono i censimenti delle realtà del terzo settore attive presenti in città e degli spazi che potrebbero essere messi a disposizione della collettività per attivare azioni di interesse generale, anche di tipo partecipativo.

Queste novità non toglieranno continuità alle azioni già intraprese quali quella del bilancio partecipativo.

Le linee guida sulla partecipazione sono state pensate, con l'ausilio di un gruppo di esperte del settore, per indirizzare le forme di coinvolgimento nell'ambito della Direzione centrale Sviluppo del territorio. Le stesse hanno quindi una ricaduta auspicata su ambiti di intervento di una certa scala urbana. Sono state approvate nel 2016 con un programma di sperimentazione biennale, anche attraverso l'attivazione di casi concreti su cui sperimentarne l'efficacia. Contestualmente alle loro approvazione l'amministrazione ha provveduto ad aderire alla "carta della partecipazione" promossa dall'I.N.U..



Obiettivo generale delle linee guida è quello di promuovere questi programmi inclusivi avendo alcuni gradi di certezza sulle modalità con cui verranno realizzati; ciò anche per garantirne una corretta correlazione con i flussi amministrativi che contraddistinguono le procedure relative all'approvazione di strumenti urbanistici. In questa direzione nelle linee guida sono dettagliati i procedimenti entro cui l'amministrazione è chiamata ad attuare tali indirizzi, così come sono identificati quelli relativi all'iniziativa privata in cui l'operatore può scegliere di adottare tale procedura. Le linee guida prevedono quindi un obbligo di loro applicazione per l'ente pubblico e una possibilità in capo all'operatore privato. In un caso e nell'altro, ma soprattutto per quanto concerne l'azione del privato, le linee guida si sono fatte carico di allineare i passaggi del coinvolgimento con quelli procedurali e tempistiche fissate dalla norma, così da eliminare ogni possibile conflitto tra i due percorsi. Per il pubblico le linee guida si applicano a casi quali quelli afferenti alla programmazione e pianificazione strategica; per il privato è prevista la possibilità di loro applicazione per quelli strumenti, come i piani attuativi, che prevedono il convenzionamento tra le parti.

La struttura del documento, scaricabile dal sito del comune, prevede una prima parte generale e una seconda operativa. Questa ultima dettaglia i vari passaggi operativi

identificati per le differenti opzioni di livello pubblico.

della partecipazione attuabile, chiudendosi con una serie di allegati e documenti a corredo. Tra questi quello relativo alle modalità di identificazione del conduttore del programma partecipativo, che deve essere un soggetto esperto terzo alle parti.

Promuovendo forme di partecipazione anche le linee guida ambiscono a raggiungere traguardi che vanno oltre la definizione più efficiente di un progetto o una pianificazione più efficace; costruire fiducia reciproca, attivare programmi di apprendimento, includere soggetti periferici, anticipare e ridurre i conflitti, sono fini alla base del documento approvato.

La comunicazione, sia per il pubblico che per il privato, è sempre obbligatoria, Sia prima che durante e dopo l'iter del processo partecipativo. Questo a testimoniare la necessità di una partecipazione informata sui contenuti ma anche allertata dell'opportunità di confronto. Per questa attività è specificatamente previsto l'uso delle piattaforme e dei canali web.

Il soggetto pubblico è chiamato ad attivare due passaggi consultivi; l'analisi dei bisogni utili alla definizione di indirizzi strategici e l'analisi dei contenuti del Documento Unitario di Progettazione. La fase terminale che è possibile attivare è quella della progettazione partecipata degli interventi a carattere pub-

Il privato è nella condizione di aderire ad un percorso che gli permette di attivare una fase di consultazione sui bisogni, così da avere più chiaro cosa è utile fare per la collettività in accordo con le esigenze di questa. Successivamente è possibile attivare un passaggio di consultazione sulla proposta progettuale iniziale, così da definire in modo concordato con il territorio il come realizzare le opere di interesse pubblico.



Il privato che intende attivare una delle fasi indicate deve avanzare istanza all'ente pubblico che, analizzata la proposta tecnico/metodologica, decide se assentire all'avvio della procedura. Analogo processo di approvazione è previsto per i documenti conclusivi che esprimeranno, argomentando, ciò che è stato assunto e ciò che è stato rigettato nella formulazione della proposta tecnica.

Il privato che decide di attivare questa procedura, lo fa in base a delle forme incentivanti, calcolati in modo da coprire gli extra costi del processo di coinvolgimento. che al momento sono alla valutazione degli organi competenti e senza le quali si ritiene difficile ipotizzare l'avvio di questi percorsi.

La base di riferimento per le azioni consultive è stata identificata nei Nuclei di Identità Locale e il necessario coinvolgimento del Municipio responsabile del territorio di intervento.

Infine; i contenuti delle linee guida sono state oggetto di riflessione nei momenti in cui sono stati sperimentati i primi casi di programmazione partecipata e/o di ascolto della città promossi dal comune: il cavalcavia Bussa, gli scali ferroviari, l'Ambito di Trasformazione Urbana di Bovisa sono tra i principali percorsi che hanno fornito l'occasione di testare in prova alcuni dei criteri contenuti nel documento.



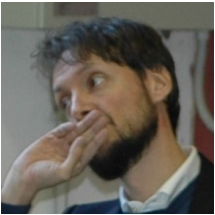
Hanno contribuito alla discussione



Roberta Angelini, commissione Governance e diritti dei cittadini I.N.U.



Davide Fortini, BioecoServizi Milano



Lorenzo Lipparini, Assessore Partecipazione Cittadinanza attiva Open data comune Milano



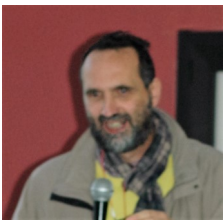
Pierfrancesco Maran, Assessore urbanistica Verde e Agricoltura comune di Milano



Barbara Meggetto, Presidente Legambiente Lombardia



Giuseppina Sordi, Direzione Centrale Sviluppo del Territorio comune di Milano



Alfonso Raus, Associazione Italiana per la Partecipazione Pubblica



Evento realizzato da

Milano



Comune
di Milano



LEGAMBIENTE

Contributo organizzazione



Sostegno di



Un incontro, in cui sono intervenuti amministratori e funzionari comunali, esponenti del mondo associativo e delle professioni, esperti del progetto partecipato, ha voluto provare ad incrociare un certo atteggiamento con cui interpretare il progetto partecipato della città e dei beni comuni e le scelte che l'amministrazione comunale sta impostando per allargare l'inclusione dei milanesi.

Collana “30 pagine, 30 minuti”

Edizioni BESLab Milano

Stampato in proprio nel mese di novembre 2016