Riassunto liberamente tratto (a cura di Renato Bertoglio) dalla Ricerca condotta da Ecosfera - Studi di Fattibilità per l'Economia e la Riqualificazione dell'Ambiente.

Comune di Roma - Ufficio Speciale per la Partecipazione dei cittadini e dei Laboratori di Quartiere (USPEL)

Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana - I costi dell'esclusione di alcuni attori locali

Introduzione

Il governo del territorio è generalmente ancora esercitato con una logica dualistica : da un lato gli accordi tra poteri forti che cercano di forzare i vincoli normativi e il consenso sociale e dall'altro un approccio giuridico-normativo che bada soprattutto alla conformità delle procedure e rende difficile la vita dei soggetti deboli.
In questo dualismo è rintracciabile il problema non risolto: sono soprattutto gli amministratori e i "poteri forti" (gli stockholders*) che devono convincersi delle "ragioni della partecipazione" e d'altro canto i cittadini, che spesso confondono la partecipazione con la protesta, dovranno rendersi conto che costruire solo il fronte del no non produce vantaggi. La complessità degli scenari urbani offerti dalla città attuale e i numerosi casi di insuccesso della pianificazione impongono in modo ineludibile la ricerca di nuovi strumenti di* governance *delle trasformazioni del territorio; ad un approccio autoritativofondato sulla conformità dei risultati dovrà gradualmente sostituirsi un approccio che si fonda sulla efficacia dei processi che si attivano, utilizzando metodi di tipo processuale, peraltro dominanti nel mondo della produzione industriale, ove si mettono in chiaro gli obiettivi e si delinea il percorso per raggiungerli facendo interagire attori e risorse. La dicotomia tra norme e obiettivi ha condotto negli ultimi anni ad accompagnare il piano regolatore con un " piano strategico" che ha la caratteristica di essere di tipo processuale, che fissa gli obiettivi , definisce le risorse, e attiva gli attori inserendoli insieme in una scena strutturata di tipo partecipato*. (Mario Spada)

Obiettivi e metodo della ricerca

Lo scopo di questo lavoro è quello di dare qualche strumento per cercare di convincere i diffidenti e gli scettici dei vantaggi della partecipazione, con grande rispetto e interesse nei confronti della loro diffidenza e del loro scetticismo. E' necessario chiarire che la partecipazione è molto più del semplice "consultare i cittadini". La partecipazione riguarda l'insieme delle possibilità concesse al cittadino/abitante, in qualità di singolo individuo, sua rappresentanza o comunità locale, di influire sui processi di trasformazione urbana stessi ed i loro esiti. L'"allargamento" dell'arena della discussione sugli obiettivi e modalità d'intervento sul territorio rispetto al ristretto rapporto pubblico/privato presuppone che tutti coloro che hanno un "interesse" nel progetto e nel territorio su cui insiste – chiamati in inglese stakeholders *– hanno anche delle risorse da offrire al miglioramento dell'efficacia, efficienza, equità e sostenibilità del progetto di trasformazione. Gli* stakeholders *devono quindi essere chiamati o farsi avanti da soli per contribuire al processo di concertazione collettivo, insieme agli* stockholders *che già partecipano attraverso gli* stocks *che mettono in gioco, ossia il loro capitale, professionalità, potere e impegno decisionale e rischio d'impresa.*
Nella pratica, sono numerosissimi progetti su cui non si è mai raggiunto un accordo, o che non sono mai stati realizzati per mille motivi diversi - non si è giunti ad elaborare in tempo il progetto per candidarsi ad un finanziamento, sono venuti a mancare i finanziamenti, i promotori o le amministrazioni hanno cambiato idea, gli ambientalisti ed i cittadini hanno

bloccato i cantieri, ecc. – o che sono stati realizzati in modo molto più modesto rispetto alle intenzioni originarie, se non completamente diverso o comunque non soddisfacente per alcuni attori, tra i quali i cittadini che lasciati a "vivere" le conseguenze di quel processo non ne capiscono l'utilità .
Nella maggior parte dei casi i problemi di difficile, o addirittura impossibile, definizione dei progetti di trasformazione e loro attuazione vengono attribuiti a fattori quali la rigidità e farraginosità delle procedure amministrative, al loro cambiamento in corso di elaborazione dei progetti, alla riduzione dei finanziamenti, ai voltafaccia di alcuni attori,alle scarse capacità progettuali, gestionali ed operative degli amministratori pubblici, dei progettisti, degli imprenditori, dei costruttori, all'opposizione di partiti minoritari, di gruppi locali, di gruppi di cittadini, alla cattiva fede o disonestà dei politici, ecc. In questo lavoro non si vuole negare l'importanza di questi problemi che indubbiamente esistono ma evidenziare che vi è spesso un problema a monte che riguarda la definizione di un progetto e processo capace realmente di rispondere al meglio alle esigenze e potenzialità di chi dovrà viverlo, usarlo o passarci davanti tutti i giorni. Il problema a monte riguarda la capacità e volontà di sviluppare processi di trasformazione territoriale che contribuiscano a costruire, rafforzare ed usare il capitale sociale che è insito in ogni comunità locale e territorio.

PARTE PRIMA

1. La lenta diffusione di un approccio partecipativo nelle trasformazioni urbane

1.1.1. Partecipazione come concertazione allargata

Nella lingua italiana i principali significati attribuiti alla parola partecipazione sono "prendere parte" e "comunicare e rendere noto". I due tipi di azioni si riferiscono, da un lato, all'atto di schierarsi e manifestare la propria opinione e, dall'altro, alla condivisione di informazione ed opinioni, ma più spesso di eventi.
Il concetto di *partecipazione* nell'ambito dei processi di trasformazione urbana fa riferimento alle *possibilità* concesse al *cittadin*o, in qualità di singolo *individu*o, sua *rappresentanza* o *comunità local*e, di *influire sui processi* stessi ed i loro *esit*i.

Varietà di modalità relazionali

La definizione generale di partecipazione non entra nel merito della qualità del processo di relazione. Partecipare potrebbe dunque volere dire molte cose per persone diverse, e di fatto ciò si verifica.

Prendere parte e negoziare

Il concetto di "prendere parte" mette in luce l'esistenza di una motivazione dell'agire relazionale e comunicativo. Lascia infatti intendere la presenza di più interessi e dunque la possibilità di una relazione conflittuale tra essi. La partecipazione assume quindi il significato di introduzione nel processo di attività di mediazione e negoziazione tra interessi diversi.

Bottom-up/top-down

La partecipazione come condivisione di conoscenze, scelte e azioni presuppone una forma di equilibrio tra i diversi soggetti. Questo intento di ridistribuzione del potere rispetto ad una configurazione iniziale in cui vi sono interessi "forti" e interessi "deboli" solleva il tema dei processi di tipo *top-down* in cui un attore forte, tipicamente il soggetto pubblico, facilita la partecipazione della comunità locale, o di tipo *bottom-u*p, in cui è la comunità stessa che promuove il proprio coinvogimento e sviluppo di sé stessa e del territorio in cui si identifica.

Costruzione sociale
Una formulazione tutta italiana è invece quella relativa al concetto di progetto di trasformazione come "costruzione o produzione sociale" (Crosta, 1990). L'aspetto che prevale in questo caso è quella della *condivisione di contenuti conoscitivi* e la *costruzione e rafforzamento di un capitale sociale comun*e.
I processi partecipativi intervengono quindi per alimentare una pratica urbanistica che non è più in grado di "intercettare fondamentali istanze di qualità di vita, di fondazione di identità, di rapporto equilibrato e profondo con il territorio e la storia dei luoghi" (Ferraresi, 1995).

Concertazione allargata
In un processo di partecipazione inteso come *concertazione allargata* si considera che tutti gli attori siano essi istituzionali o locali abbiano qualche risorsa da mettere in gioco per contribuire in modo positivo al processo e al risultato.
In una prospettiva di "allargamento" della concertazione, si passa dal coinvolgimento attivo limitato a chi ha titolo per intervenire o chi ha potere, ad altri attori non direttamente responsabili nei confronti delle regole, gestione del processo, capitale, rischio ed esecuzione del progetto. Si tratta quindi di attori che possono offrire altri tipi di risorse di tipo progettuale, economico, politico per alimentare in modo sostanziale il percorso di definizione e realizzazione del progetto stesso.
Si tratta in un certo senso di una visione "partenariale" dei contributi, in cui tutti sono coautori di un percorso e prodotto collettivo, ma senza una riduzione, retorica e reale, delle pluralità. L'obbiettivo non è giungere ad un consenso a tutti i costi, che in alcuni casi può non esistere, ma "aprire" l'ambito della produzione, scambio e negoziazione sui significati e valori da attribuire all'ipotesi di trasformazione. La soluzione che potrà emergere potrà non soddisfare completamente tutte le parti, ma sarà sicuramente "a somma positiva" per la collettività. Inoltre probabilmente scontenterà meno coloro che, dovendo pagare dei costi, sono stati almeno in grado di negoziare sulle caratteristiche del progetto e della sua esecuzione. E' infatti, anche a buon senso, improbabile che tante teste insieme non possano, in un processo di confronto strutturato e democratico, giungere ad una soluzione che sia complessivamente migliore.

I principi della concertazione allargata
Assumere questo punto di vista significa non soltanto acquisire le tecniche per facilitare e gestire i processi di condivisione, ma promuovere una trasformazione del modo di intendere l'urbanistica e la progettazione urbana che richiede da parte di tutti un cambiamento di approccio e prassi, riguardante:
• la capacità e la propensione all'accoglimento nel processo di risorse gestionali, progettuali, politiche ed economiche normalmente non considerate;
• un atteggiamento realmente ed efficacemente comunicativo e dialogico nei confronti degli attori che possono apportare queste risorse;
• una volontà di negoziazione e mediazione tra interessi di varia natura e provenienza;
• una responsabilizzazione di *tutti* gli attori, a partire dall'ipotesi che tutti hanno qualcosa da offrire, qualcosa da prendere e qualcosa da costruire nel processo di concertazione allargata.
Senza queste condizioni minime, è difficile che un percorso di concertazione allargata possa effettivamente giungere a dimostrarsi più valido di un processo ristretto/esclusivo tradizionale.

1.1.2. Cittadini/abitanti, gruppi e comunità locali
Affrontare il tema della partecipazione intesa sia come azione istituzionale di informazione, consultazione o condivisione delle scelte di trasformazione urbanistica, sia come spinta interna alla comunità verso condizioni di maggiore autodeterminazione delle forme di sviluppo territoriale, presuppone una riflessione su ciò che comunemente si intende con cittadino/abitante.

Cittadini
Il cittadino come singolo individuo normalmente partecipa alla produzione di politiche urbane in modo passivo esprimendo il proprio voto alle elezioni amministrative o in occasione di referendum pro o contro la realizzazione di determinate politiche o interventi. La mobilitazione del singolo avviene però anche nella moltitudine di organizzazioni che esprimono e curano interessi locali, culturali, professionali e così via, di cui è ricca una società. In alcuni casi, particolarmente nell'ambito delle trasformazioni fisiche, l'ambito stesso diventa un "campo di battaglia" in cui il cittadino partecipa in modo spontaneo solo per protestare contro decisioni che considera penalizzanti.
La tendenza a non partecipare è un sintomo di una difficoltà a riconoscersi nei luoghi della città, che si trasformano sempre più in "nonluoghi", ovvero in spazi che non possono definirsi né identitari, né relazionali, né storici (Augé, 1993). L'abitante, in quanto detentore di una conoscenza del luogo che non è ottenibile attraverso gli strumenti di indagine solitamente utilizzati dall'attore pubblico per definire gli interventi di trasformazione, costituisce una risorsa fondamentale che, mediata attraverso una competenza progettuale, arricchisce il processo decisionale.

Gruppi di interesse
I gruppi di interesse che intervengono nell'ambito di un processo di trasformazione urbana possono formarsi in reazione all'intervento stesso ed assumere quindi un carattere rivendicativo (comitati di protesta) o essere associazioni che operano nell'ambito della comunità intorno a temi specifici (ambiente, cultura, lotta all'emarginazione, ecc.).
I comitati di protesta, a volte chiamati anche comitati del No, nascono in occasione e al solo scopo di contrastare un'ipotesi di trasformazione. Il loro mandato è quindi semplice e negativo. Non è però detto che all'inverso tutti gli abitanti di un territorio decidano di sostenere la causa del Comitato, anche perché molto spesso i comitati tendono ad assumere posizioni intransigenti. Molto spesso però i comitati ritengono di rappresentare e parlare a nome di tutta la comunità locale.
Le associazioni di volontariato e il settore non profit in generale costituiscono un importante settore della comunità locale, ricco di conoscenza, capacità operative e connessioni con il territorio, i suoi significati e memoria. Molto spesso vengono però dai decisori considerate delle voci deboli della comunità, di "second'ordine" rispetto ad altre.

Comunità
Il concetto di comunità è molto ampio. Si definisce comunità un insieme d'individui che hanno qualcosa in comune che li distingue dalla maggior parte degli altri. Esistono comunità scientifiche, professionali, religiose, culturali, etniche, ecc., che si identificano al loro interno da interessi, attività, credenze, rituali ecc. simili.
In questo testo, si assume in particolare il concetto di "comunità locale". Il termine "locale" indica che il concetto ha una forte connotazione geografica.
Per distinguere una "comunità locale" da un gruppo di persone che semplicemente condividono uno spazio o un luogo è necessario verificare l'esistenza di altri due fattori:
• il senso di appartenenza alla comunità stessa;
• l'identificazione con il proprio territorio.
Verificate queste due condizioni per la maggior parte degli abitanti di un'area, non è ancora detto che tutti coloro che vi abitano siano parte della comunità. Non è infatti raro trovare persone che per motivi diversi (ad es. gli immigrati) non si identifichino in modo prevalente con la comunità locale. Questo è un dato importante di cui tenere conto nella definizione delle modalità di partecipazione di questi soggetti.

1.1.3. I gradi della partecipazione
Si può partecipare ad un processo di trasformazione, ossia esercitare un'influenza attiva, in modalità quantitativamente e qualitativamente diverse. La necessità di distinguere i differenti

gradi d'intensità tra le possibilità di partecipazione che possono essere concretamente applicate in un processo ha condotto alla definizione di una "scala della partecipazione".

Esistono non solo vari livelli di partecipazione, ma "poca partecipazione" può significare "falsa partecipazione".
Ai fini di una valutazione più obiettiva del tema è utile definire una scala di partecipazione che indichi gli effettivi gradi d'intensità della partecipazione ma non attribuisca necessariamente un giudizio di valore. Questo perché in alcune circostanze livelli "bassi" di partecipazione sono in realtà primi passi compiuti da un'amministrazione in direzione di un processo di cambiamento graduale verso l'introduzione di meccanismi più significativi di coinvolgimento attivo.
I gradini della scala della partecipazione per questo lavoro indicano rispettivamente i seguenti livelli di partecipazione:
• (non partecipazione);
• informazione/comunicazione;
• consultazione;
• collaborazione/coinvolgimento attivo;
• autoproduzione/autogestione.

Non partecipazione
L'assenza di partecipazione corrisponde ad una strategia politica molto diffusa che può essere sintetizzata come "decidi-annuncia-difendi". In una simile strategia, il decisore agisce secondo i propri programmi e in isolamento rispetto al mondo esterno, giungendo ad ascoltare, nella maggior parte dei casi suo malgrado, i cittadini in una fase molto tarda, quando oramai tutti i parametri fondamentali dell'approccio strategico (obiettivi, mezzi e piano operativo) sono stati fissati. Infatti, al momento in cui il decisore mette in tavola le proprie carte annunciando il suo programma in versione definitiva spesso, con sua grande sorpresa, si trova ad essere criticato e dovere difendere la propria decisione, senza essere nelle condizioni di potere o volere più cambiarla.
Nella maggior parte dei casi, questa strategia di gestione del processo è adottata in modo inconsapevole. Il decisore agisce istintivamente secondo meccanismi o percorsi amministrativi che tendono ad escludere l'intrusione di altri interessi. I percorsi possono essere dettati dalla consuetudine. Seppure implicitamente, l'amministrazione ritiene in qualche modo di potere sostenere gli attacchi e le critiche al proprio programma che si profileranno in fase successiva, oppure che in qualche modo un approccio confrontazionale su un programma definito possa non nuocere e addirittura portare dei contributi. In altre circostanze invece questi percorsi "blindati" sono il risultato di tappe forzate imposte al decisore dall'esterno, ad esempio da regole o scadenze nazionali che vengono indicate o cambiate senza sufficiente preavviso.
Vi sono però casi in cui l'adozione di processo esclusivo è consapevole. Può essere che il decisore tema che un coinvolgimento dell'opinione pubblica possa limitare la portata ad esempio innovativa di una decisione.
L'amministrazione pubblica è persuasa di detenere la capacità di esprimere compiutamente l'interesse della collettività su un tema e di prendersi il rischio di una decisione. In casi di avversione maggiore alla decisione presa, in un sistema democratico, vi saranno comunque sempre modi per cui quella decisione potrà essere bloccata o cambiata in seguito. Nel frattempo si reputa però necessario farla procedere senza consultare i cittadini.

Informazione/comunicazione
Lo scambio e accesso all'informazione costituisce il primo elementare livello nella partecipazione dei cittadini alla gestione pubblica, in quanto fornisce al processo la risorsa che permette di creare una condivisione del patrimonio conoscitivo e quindi costruire un comune livello di dialogo.
La cessione d'informazioni da parte del decisore ai cittadini è giustificata principalmente da un diritto alla *trasparenz*a, cioè di fornire strumenti appropriati ad osservatori esterni al processo

decisionale per capire cosa stia succedendo, quale sia l'oggetto in discussione, quali possano essere i possibili impatti delle decisioni prese e come stia lavorando il decisore. In un sistema democratico, il decisore accetta di esporre il proprio lavoro al giudizio dei cittadini. Oltre alla trasparenza, l'informazione rilasciata dal decisore può però essere funzionale a *promuovere e stimolare comportamenti*, nonché forme di *apprendimento*, ad esempio per quello che riguarda l'adozione di comportamenti più ambientalmente sostenibili quali la pratica della raccolta differenziata. L'informazione ha cioè la capacità di produrre degli effetti, azioni e reazioni in chi la riceve.
In un sistema democratico, il decisore non è assolutamente l'unica fonte rilevante di produzione d'informazioni sulle trasformazioni previste o in atto, vi sono anche i mezzi di comunicazione, le organizzazioni sul territorio, gli istituti di ricerca, i sindacati, ecc.
Una volta diffuse le informazioni devono però raggiungere i destinatari e può anche darsi che si perdano per strada per mille motivi . Una volta giunte a destinazione la comprensione dei messaggi dipende infine però anche molto dalle conoscenze e capacità di chi li riceve. In breve, il processo comunicativo è un processo complesso e con molti attori che comporta però sempre tre momenti fondamentali: comunicare, recepire e capire:
• *comunicare*: valutare quali informazioni trasmettere, in quale quantità, in quale forma (medium, linguaggio, supporto, ecc.), in quali tempi, a chi, ecc.
• *recepire*: assicurare che le informazioni arrivino effettivamente al destinatario (il mezzo scelto potrebbe non essere adeguato, il linguaggio non compreso, ecc.);
• *capire*: assicurare che il destinatario possa comprendere le informazioni e quindi modificare e ampliare il proprio grado di conoscenza di una questione o di un problema.
Molto spesso le amministrazioni pubbliche si "stupiscono" di non essere state capite, quando in realtà non sono state in grado di controllare il processo comunicativo nella sua interezza.
Finora si è sottolineata l'importanza della comunicazione da parte del decisore nei confronti del mondo esterno. In realtà però la comunicazione è tutt'altro che unidirezionale e, a livelli superiori di fabbisogno informativo da parte della collettività, è importante notare che le informazioni sono detenute da vari attori e circolano in tutti i sensi. Anzi, l'informazione è un'importante risorsa di scambio nei processi di confronto sociale. Anche i cittadini o gli altri attori hanno molte informazioni da dare ai decisori o agli esperti coinvolti nel processo decisionale, ad esempio gli urbanisti o gli architetti coinvolti in un processo di trasformazione urbana.
E' da notare però che le regole della comunicazione, cioè del sapere comunicare e assicurarsi che le informazioni vengano recepite e capite, valgono sempre, soprattutto se s'intende costruire un sapere comune che possa guidare una qualche forma di azione a sua volta comune.

Consultazione
Il grado della scala della partecipazione indicato con l'espressione "consultazione" prevede l'integrazione di un elemento qualitativamente importante al semplice processo di scambio d'informazione, cioè *l'interazione strutturata* su un tema o problema specifico.
L'interazione strutturata comporta la predisposizione e la gestione di un processo di scambio d'informazioni perlomeno bidirezionale (decisore-cittadini) ma spesso multi-direzionale tra tutti gli attori coinvolti, in cui, avendo definito un quadro conoscitivo comune del problema e contesto decisionale, si presentano e ascoltano le diverse opinioni in relazione al problema e valutano possibili soluzioni. Il confronto non è su molti temi o problemi, ma su uno solo, e si distingue in questo senso dalla regolari consultazioni elettorali che chiedono invece di scegliere tra programmi multi-tematici diversi.

Collaborazione/coinvolgimento attivo
Il passaggio successivo nella scala della partecipazione comporta un reale avvicinamento al concetto di *empowerment* cioè di acquisizione di significativo potere d'influire sulla trasformazione da parte di chi ne era originariamente privo per mancanza di accesso alle

decisioni, risorse finanziarie, informazioni, possibilità di espressione e comunicazione, e così via.

Autoprogettazione/autoproduzione/autogestione
Il livello più alto di coinvolgimento prevede idealmente il controllo diretto da parte degli abitanti (attuali o futuri) di tutte le fasi di ideazione, progettazione, produzione e gestione della trasformazione e dei suoi esiti. Si tratta di un livello incentrato sul coinvolgimento diretto nel processo di produzione e trasformazione sia edilizia, sia territoriale. Nella maggior parte delle trasformazioni urbane, vi sono molti attori, regole, contributi di varia provenienza e reali difficoltà tecniche che fanno sì che il processo difficilmente sia tutto controllabile se non addirittura portato avanti nel suo complesso dagli utenti finali. Detto ciò, è però vero che esistono più forme di produzione e gestione diretta dell'ambiente costruito di quanto non possa sembrare ad un primo sguardo.
Il dato principale è quindi quello di fare e gestire direttamente la trasformazione fisica, demandandone alcuni aspetti al minor numero di competenze tecniche esterne.

Tab 1.2 – Le variabili dei gradi della partecipazione

	Divulgazione e informazioni	Ascolto	Confronto/ definizione comune del problema	Ricerca comune della soluzione	Decisione comune	Aiuto all'assunzione di potere e responsabilità	Assunzione potere e responsabilità
Non partecipazione	(✓)						
Comunicazione	✓	(✓)					
Consultazione	✓	✓	✓	(✓)			
Collaborazione/ co-involgimento attivo	✓	✓	✓	✓	(✓)		
Autoproduzione/ autogestione	(✓)					(✓)	✓

1.2. Campi di applicazione nei processi di trasformazione urbana

Piani urbanistici
L'urbanistica è caratterizzata da un approccio generalmente descrittivo, regolativo e prescrittivo nei confronti delle azioni di trasformazione territoriale. Il piano urbanistico nella sua accezione più convenzionale tende, da un lato, a dipingere uno stato finale ideale che risulterebbe dall'insieme delle trasformazioni compiute da operatori pubblici o privati in un arco di tempo piuttosto ampio, dall'altro, a stabilire quali azioni possono essere ammesse per giungere a quello stato finale e quali no, e in che modo. plesso.
Applicare un concetto di concertazione allargata alla pianificazione significa riflettere sulle modalità esistenti e potenziali d'introduzione di voci e interessi di varia natura in un processo che, rispetto a tutti gli altri processi di trasformazione urbana, ha per natura e vocazione un'altissima *valenza pubblic*a. Se il piano è infatti un documento che regola altri comportamenti e processi e quindi ha un notevole impatto sulle capacità di azione di altri attori, risulta chiaro che un'ipotesi di concertazione allargata deve confrontarsi con questioni di regole del dialogo pubblico più significative che in altre circostanze. Per questa ragione, le modalità minime di partecipazione normalmente adottate in fase di costruzione del piano sono regolamentate dal diritto e non lasciate alla discrezionalità degli amministratori locali. Ad esempio le Osservazioni al Piano sono la modalità diffusa di partecipazione in urbanistica ma hanno un carattere molto formale e sono di difficile accesso da parte di soggetti non informati. In altri paesi si adottano strumenti di discussione pubblica *(public inquiry*), su modelli di confronto che usano argomentazioni e logiche di tipo giudiziario, che non hanno forse

maggiore facilità d'accesso in sé ma consentono di discutere e difendere le proprie ragioni dopo averle presentate.
La valenza pubblica e l'estensione delle aree considerate dagli strumenti di piano hanno un'importante conseguenza sul margine di scelta di un eventuale approccio inclusivo.
Infatti si tratta di circostanze decisionali in cui il numero di attori potenzialmente coinvolgibili è elevatissimo, fino a giungere all'intera popolazione di città anche di notevoli dimensioni. Ciò ha notevoli conseguenze in termini di scelta dell'approccio, gestione del processo di partecipazione, capacità necessarie, risorse, tempi, ecc. Non a caso le esperienze che possono legittimamente essere definite di pianificazione partecipata sono molto poche e si concentrano su alcuni aspetti strategici del processo, cioè di definizione di obiettivi, strumenti direttori, oppure al contrario su aspetti molto particolari che possono essere separati dal resto del piano.
Al dato della valenza pubblica si accompagna il dato della complessità dello strumento di pianificazione. Il coinvolgimento di attori esterni alle pratiche amministrative, disciplinari o legate da interessi di parte (quali quelle immobiliari) richiederebbe quindi un notevole sforzo di apprendimento e approfondimento dei problemi. Per questo motivo, le pratiche partecipative vengono tendenzialmente limitate alla fase di ricognizione dei bisogni, attraverso raccolte strutturate d'informazioni che prevedono modalità di dialogo e consultazione.
Di recente sono però state sviluppate alcune metodologie di *visioning* (vedi 1.3.3), che consentono appunto attraverso approcci più sofisticati che coinvolgono varie rappresentanze d'interessi cittadini, a diversi livelli, dal vicinato, al quartiere, al livello.
urbano, di strutturare in modo efficace un processo di partecipazione. Si tratta però di contesti di piano in cui prevalgono gli elementi strategici rispetto a quelli normativi e regolativi di dettaglio. Metodologie partecipative per la considerazione di quest'ultimi devono ancora essere elaborate.
Sempre nell'ambito della pianificazione strutturale, diretta dunque alla definizione di obiettivi generali di sviluppo, strategie e azioni, su orizzonti temporali di medio - lungo periodo, si rileva una significativa introduzione in numerose amministrazioni locali italiane di modelli di pianificazione strategica. Tali casi, sebbene siano per la maggior parte connotati in modo elitario – i soggetti coinvolti nel processo sono detentori di risorse chiave o gruppi di interesse fortemente rappresentati – denotano comunque una progressiva apertura verso un approccio di concertazione allargata ai problemi di governo della città e del territorio.

1.3. L'enorme varietà di approcci

1.3.1. Informazione/comunicazione

Informazione passiva
La maggior parte dell'informazione viene diffusa in modo attivo da parte di chi la diffonde e accolta in modo passivo da parte di chi la riceve. La passività di chi riceve implica che, anche volendo, non si può reagire immediatamente, direttamente e facilmente, cioè non si può iniziare un dialogo con chi ha fornito l'informazione sui contenuti della stessa.
Le società più sviluppate producono tantissima informazione di questo tipo, in quantità non assimilabili dal singolo individuo, combinando spesso tra loro nello stesso strumento informativo fatti ed opinioni.
Tra gli approcci si possono segnalare:
• distribuzione di materiale informativo stampato (pubblicazioni, newlsetters, volantini, inserti nei giornali, ecc.);
• messa a disposizione di materiale in luoghi accessibili (biblioteche, scuole, uffici pubblici, sportelli appositamente adibiti);
• conferenze stampa;
• servizi televisivi, radiofonici;
• siti web.

Tab.1.3 – Informazione passiva

Esempi di metodi/tecniche	A chi si rivolge	Descrizione
Distribuzione materiale informativo stampato	Tutta la comunità sulla base di elenchi anagrafici oppure cittadini inseriti in mailing list	Ampia diffusione di informazioni in relazione ad un problema, una strategia, un progetto Annuncio o aggiornamenti successivi su iniziative, decisioni, sviluppi del processo d'attuazione
Messa a disposizione di materiale in luoghi pubblici e facilmente accessibili	Tutta la popolazione oppure fasce di popolazione specifiche (ad es. studenti delle scuole)	
Conferenze stampa	Giornalisti e indirettamente lettori di giornali, utenti televisivi o radiofonici	
Servizi televisivi, radiofonici	Utenti televisivi o radiofonici	
Siti web	Cittadini che possiedono il necessario livello di conoscenza tecnologica e la possibilità di accedere facilmente alla rete	

Informazione interattiva

Ad un grado più elevato di partecipazione, l'informazione viene fornita in un contesto nel quale è già previsto il modo per ottenere un feedback (commenti, opinioni, integrazioni informative) da parte di chi ha ricevuto l'informazione.

Tra gli approcci principali si possono elencare:

- sportelli informativi sul progetto di trasformazione;
- consiglio comunale aperto;
- incontri mirati a certi gruppi su specifici problemi;
- Urban Center;
- siti web interattivi, newsgroups e altre nuove tecnologie;

Molte attività d'informazione interattiva sono in realtà la base per processi di partecipazione più ampia poiché tendono a gettare le basi per processi più strutturati volti non solo all'ampliamento e condivisione del processo conoscitivo ma ad un approfondimento comune dei problemi, fino alla discussione sui possibili interventi da compiere per migliorare la situazione esistente.

Tab 1.4 – Informazione interattiva

Esempi di metodi/tecniche	A chi si rivolge	Descrizione
Sportelli informativi	Cittadini appartenenti alla comunità locale in cui è attivato lo sportello	Servizio permanente di diffusione di informazioni approfondite su singoli temi e in risposta a quesiti specifici e raccolta osservazioni, commenti, opinioni
Consiglio comunale aperto	Cittadini interessati a specifiche decisioni Gruppi di interesse	Introduzione meccanismi di maggior trasparenza del processo decisionale Possibilità di prevedere spazi per l'esposizione di osservazioni
Incontri mirati a certi gruppi su problemi specifici	Partecipanti al gruppo di discussione individuati sulla base dell'analisi dei gruppi locali Singoli cittadini interessati	Diffusione occasionale di informazioni approfondite su singoli temi e in risposta a quesiti specifici e raccolta osservazioni, commenti, opinioni
Architecture Center, Urban Center	Membri della comunità locale	Diffusione di informazioni approfondite su singoli temi Attività di educazione, assistenza a gruppi locali Creazione di tavoli di negoziazione
Siti web interattivi, newsgroups e altre nuove tecnologie	Cittadini che possiedono il necessario livello di conoscenza tecnologica e la possibilità di accedere alla rete	Diffusione di informazioni approfondite su singoli temi attraverso strumenti legati all'information technology e raccolta osservazioni, commenti, opinioni

Approccio: Informazione interattiva

Metodo: **Architecture Center e Urban Center**

L'esperienza degli Urban Center si è sviluppata soprattutto in ambito statunitense a partire dagli anni '60, su iniziativa di associazioni culturali, categorie professionali del settore urbanistico, centri di ricerca e università. Gli Urban Center attualmente attivi in molte grandi città americane svolgono funzioni diverse, fortemente legate al contesto culturale in cui l'iniziativa è nata e ai problemi dell'area urbana di interesse. Tali attività consistono nella definizione di proposte da presentare all'amministrazione pubblica, istituzione di tavoli di negoziazione e risoluzione di conflitti, informazione e divulgazione sui temi dello sviluppo urbano e della qualità ambientale, assistenza e consulenza professionale a gruppi di cittadini che intendono realizzare progetti di sviluppo locale, iniziative e dibattiti sui maggiori problemi esistenti o sugli interventi in corso nella città.

E' stata recentemente condotta una ricerca sulla possibile introduzione di tali strutture anche nel nostro paese, nella quale sono state individuate, con riferimento alla realtà metropolitana milanese, le possibili funzioni da affidare a un Urban Center:

- "favorire la costruzione di problemi consensuali, attraverso il coinvolgimento di un ampio spettro di attori;
- favorire lo sviluppo di un dibattito ampio attorno ai problemi, prima ancora che attorno alle soluzioni; sviluppare cioè negli attori in gioco la coscienza che i problemi più che i progetti, costituiscono il nodo cruciale attorno al quale costruire l'interazione;
- favorire lo sviluppo di una capacità propositiva, progettuale, da parte di tutti gli attori in gioco, e in particolare da parte degli attori che non possiedono autonomamente le risorse necessarie a sviluppare tali capacità (come ad esempio gli attori locali);
- favorire l'utilizzo del patrimonio conoscitivo prodotto da tutti gli attori in gioco, e in particolare di quelle conoscenze più scarsamente legittimate, in quanto non protette dal carattere scientifico- disciplinare;
- favorire l'interazione fra gli attori nell'ambito di logiche negoziali, ad esempio stabilendo arene 'neutrali'" (Fareri, 1995).

1.3.2. Consultazione

La consultazione prevede un'intenzionalità da parte del settore pubblico, o in altre circostanze delpartenariato publico-privato, di ascoltare e indagare in modo strutturato e tenere conto delle preferenze così espresse. Rispetto ad alcuni metodi di informazione interattivi (1.3.1) che prevedono già alcune modalità di ascolto, la differenza è nella volontà da parte di chi ha predisposto il meccanismo di ascolto di usare queste informazioni raccolte per indirizzare sia le analisi che le ipotesi di trasformazione in corso di elaborazione.
Sono cioè i metodi in cui si comincia ad avere effettiva partecipazione nel senso di "influire" in qualche modo sul processo ed i suoi esiti.

Raccolta aperta opinioni/preferenze

Nelle metodologie di raccolta aperta di opinioni e preferenze l'obiettivo è quello di utilizzare il patrimonio conoscitivo locale, le percezioni e valutazioni che gli abitanti possono fornire sui problemi di un'area e le proposte di trasformazione come un contributo complessivo alla definizione del progetto.
In particolare tra questi metodi si possono segnalare:
• questionari, interviste, ricerche di mercato;
• cataloghi di scelte;
• metodi "sul campo" (osservatorio mobile, video box, ecc.);
• valutazione partecipata.

Tab 1.5 - Raccolta aperta opinioni/preferenze

Esempi di metodi/tecniche	A chi si rivolge	Descrizione
Questionari, interviste, ricerche di mercato	Campioni individuati su base statistica Interlocutori privilegiati	Strumenti convenzionali di raccolta osservazioni, commenti, opinioni
Cataloghi di scelte	Gruppi ristretti di residenti	Raccolta di preferenze della popolazione su temi di progettazione urbana o edilizia
Metodi "sul campo" (osservatorio mobile, video box, ecc.)	Membri della comunità locale	Raccolta osservazioni, commenti, opinioni attraverso postazioni locali e/o interattive
Valutazione partecipata	Campioni individuati su base statistica Interlocutori privilegiati	Costruzione di un profilo della comunità locale, delle aspirazioni e degli obiettivi di sviluppo attraverso il contributo della comunità stessa

Approccio:

Caso: **valutazione partecipata**

Le metodologie di valutazione partecipata (*community appraisal* o *participatory appraisal*) prevedono l'instaurazione di un rapporto diretto tra alcuni esperti/ricercatori/facilitatori e dei rappresentanti attivi all'interno della comunità locale. L'obiettivo può consistere nell'individuazione di interventi di sviluppo per il territorio o nella valutazione di progetti già in atto, quello che conta è che questa analisi viene condotta all'interno della comunità da membri appartenenti ad essa. Questa caratteristica consente di attivare una conoscenza locale che, attraverso i normali canali di consultazione di tipo burocratico e amministrativo, non riesce ad emergere.

Il processo avviene normalmente attraverso la costituzione di un gruppo di lavoro esperti/cittadini e la preparazione di un questionario di valutazione dei problemi da affrontare sul territorio, da effettuare presso un numero percentualmente alto di residenti. I risultati vengono in seguito analizzati e riassunti in un rapporto, completato da azioni e priorità di intervento individuate all'interno del gruppo di lavoro con la collaborazione di altri soggetti attivi sul territorio. Il documento viene poi diffuso e discusso con l'amministrazione e con la comunità locale alfine di giungere a un piano d'azione condiviso.

Ascolto strutturato su alternative definite

I processi di consultazione su alternative preliminarmente individuate mirano a raccogliere le preferenze in relazione alle alternative stesse, in modo da tenerne conto o anche usarle come metro di valutazione principale tre le diverse alternative. Si tratta quindi di un insieme di metodi mirati ad arrivare il più rapidamente possibile alla soluzione che suscita maggiore consensi.
Tra i metodi, alcuni di rilievo sono:

- consultazione pubblica;
- referendum;
- raccolta firme;
- Citizen Juries;
- consultazione on-line.

In simili processi di consultazione, la definizione delle regole ha estrema importanza. Si cercherà infatti di non lasciare spazio a critiche sulle modalità di partecipazione adottate, poiché queste hanno portato ad una decisione che verrà poi adottata, o perlomeno avrà un'influenza rilevante sui passaggi decisionali successivi.
Con la limitazione a due alternative ben definite si ritiene di semplificare il confronto, non aggiungendo troppe variabili ad una scelta molto spesso già difficile. Infatti quando viene scelto il modello del ballottaggio, è altamente probabile che la decisione sia sostenuta e

osteggiata in modo forte da opposte fazioni, o comporti giudizi di valore difficilmente risolvibili da un approccio razionalista al problema.
Bisogna notare però che se il grado d'influenza dei cittadini sulla decisione è alto, ovviamente ammesso che partecipino al referendum, la qualità della loro partecipazione all'approfondimento della questione oggetto di consultazione è limitata alla domanda che viene posta. Non è infatti possibile dire altre opinioni o suggerire soluzioni intermedie, diverse, ecc.

Tab 1.7 - Ascolto strutturato su alternative definite

Esempi di metodi/tecniche	A chi si rivolge	Descrizione
Consultazione pubblica	Tutta la comunità	Assemblee pubbliche strutturate per valutare la distribuzione delle preferenze in merito alle alternative definite
Referendum	Tutta la comunità	Espressione di una preferenza sì/no sull'opportunità di procedere o non procedere con un'ipotesi di cambiamento
Raccolta firme	Tutta la comunità	Azione per iscrivere nell'agenda politica un problema specifico, per contrastare una decisione, per sostenere un'alternativa
Citizen Juries	Ristretto gruppo di rappresentanti dei diversi gruppi locali, scelti per il loro grado di rappresentatività della comunità locale	Il problema viene analizzato sentendo la "testimonianza" delle diverse parti coinvolte. La "giuria" presenta un rapporto di conclusione al termine del dibattito
Consultazione on-line	Cittadini che possiedono il necessario livello di conoscenza tecnologica e la possibilità di accedere facilmente alla rete	Le diverse alternative vengono illustrate attraverso l'utilizzo di pagine web tramite le quali è possibile poi esprimere la propria preferenza con un parere "elettronico"

1.3.3. Collaborazione/coinvolgimento attivo

Il processo di collaborazione o coinvolgimento attivo richiede metodi particolari che consentano a tutti gli attori e abitanti di lavorare realmente insieme. Questa esigenza, difficile da soddisfare date le differenze di capacità comunicative, conoscenze locali o tecniche, informazione e così via, ha determinato la produzione di una notevole quantità di metodi anche piuttosto raffinati, che spesso vengono associati al termine di partecipazione in generale. I metodi si possono classificare a grandi linee in cinque famiglie di approcci:

- creare visioni/strategie comuni;
- progettare a scala urbana;
- progettare a scala edilizia;
- conoscere/valutare;
- educare/esplorare.

Come in tutti i processi partecipati, il ruolo del facilitatore risulta determinante in quanto deve assicurare lo svolgimento nei tempi e nei modi previsti, intervenire nei conflitti che possono generarsi tra alcuni attori, ma soprattutto garantire che i risultati della consultazione verranno considerati e inseriti all'interno delle future azioni di sviluppo.

Approcci per creare visioni/strategie comuni

Il termine "visioning" unisce la volontà di costruire un quadro di valori comuni, che rappresentino una situazione di prosperità e benessere per la collettività, con la necessità di definire un sistema di obiettivi, strategie ed azioni capaci di orientare lo sviluppo nella direzione desiderata. Attraverso attività di visioning, i cittadini si incontrano per costruire un'immagine condivisa del proprio futuro; una volta che questa immagine è stata creata, possono quindi cominciare a lavorare per conseguire il proprio obiettivo.

L'adozione di un tale modello di governo si sviluppa in contesti caratterizzati da una forte cultura democratica e prevede il ricorso a differenti strumenti partecipativi, di cui la *vision* costituisce lo scenario di riferimento e il quadro di coordinamento per le diverse attività.
Le tecniche di *community visioning* si basano su un sistema di governo cooperativo, caratterizzato da una forte *diffusione* delle informazioni tra i diversi attori, che adempie efficacemente ad una funzione di *strutturazione*, "diretta ad operare le scelte circa i valori, gli orientamenti di fondo e gli scopi delle azioni di pianificazione, per organizzare intorno ad essi il processo decisionale". La legittimità assicurata dalla presenza di una visione ampiamente condivisa, consente inoltre di porre in essere anche le altre funzioni proprie della pianificazione: quella *progettuale*, intesa a "delineare le ipotesi di possibili trasformazioni degli usi del suolo utili a perseguire gli orientamenti di fondo individuati dalle strategie" e quella *regolativa* "diretta a riconoscere formalmente i diritti di uso e di proprietà del suolo e, in questo modo, a garantire i valori del suolo, reali e attesi" (Mazza, 1996).

Tab 1.8. - Approcci per creare visioni/strategie comuni

Esempi di metodi/tecniche	A chi si rivolge	Descrizione
Future Search	Rappresentanti dei diversi gruppi locali, scelti per il loro grado di rappresentatività della comunità locale	Processi fortemente strutturati in cui i partecipanti sono invitati a riflettere sul passato e sul presente della comunità, formulare visioni di sviluppo futuro e individuare gli strumenti per attuare la visione condivisa individuata.
Community Visioning	Rappresentanti dei diversi gruppi locali, scelti per il loro grado di rappresentatività della comunità locale Tutta la comunità	Simile al future search ma molto più esteso temporalmente prevede anche fasi di confronto delle ipotesi di sviluppo individuate con tutta la comunità locale

2. Ragioni pratiche, non solo ideologiche

2.1.1. La necessità di riflettere sulla partecipazione

L'introduzione delle pratiche di partecipazione nell'ambito dei processi di pianificazione e progettazione urbana richiede un notevole impegno. Richiede innanzitutto una progressiva ma sostanziale trasformazione della cultura amministrativa, un'azione di sensibilizzazione volta a orientare la società verso forme di maggiore interessamento e di coinvolgimento attivo nella produzione delle politiche pubbliche, lo stanziamento di risorse per attuare tali cambiamenti e per la formazione di competenze capaci di guidare il processo. Prima di approfondire questi temi è quindi opportuno riflettere sulle ragioni che rendono necessaria la partecipazione e verificare che siano tali da sostenere l'impegno richiesto.
Le motivazioni addotte a favore della partecipazione si fondano spesso su considerazioni di tipo ideologico. Molta letteratura e manualistica sull'argomento, soprattutto anglosassone, tende infatti a considerare evidente che la partecipazione sia *un bene in sé*, se non addirittura un *diritto*. In un certo senso questa letteratura associa il concetto di partecipazione a quello "inattaccabile" di democrazia. E' importante invece che le motivazioni di una "libera scelta" nei confronti di un approccio maggiormente inclusivo siano ancorate su necessità reali, visibili .

2.1.3. Le spinte ad una maggiore diffusione

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

sviluppo, ovvero gli ambiti di maggiore innovazione sia a livello nazionale sia internazionale e mondiale.

Il principio dello sviluppo sostenibile

E' cresciuta negli ultimi anni la consapevolezza che una politica ambientale efficace d'altra parte non può fare a meno di coinvolgere tutti gli attori a livello, sia di gruppi organizzati, sia di singolo cittadino, poiché basa gran parte del suo successo sulle modifiche dei comportamenti individuali.

L'evoluzione dei rapporti tra globale e locale

Il fenomeno della globalizzazione, ha prodotto un effetto collaterale di valorizzazione dei contesti locali. In quest'ottica, la capacità delle aree urbane di attrarre finanziamenti, localizzazioni industriali e finanziarie, si confronta secondo indicatori che misurano il costo del denaro, del lavoro, la dotazione infrastrutturale, ma anche la qualità della vita, il grado di integrazione e coesione sociale e la qualità dei servizi alle persone.

L'attitudine a rinnovarsi, a proporre azioni coordinate di riqualificazione del tessuto urbanistico, sociale e ambientale, diventa dunque una strategia obbligata per la competitività delle città e dei territori.

Nell'ambito di questi grandi progetti urbani è sempre più evidente la necessità di un forte consenso degli attori locali e della creazione di una *governance* intesa come "governo capace di guidare i molti segmenti della società verso un insieme di obiettivi tesi al suo miglioramento, attraverso la comprensione delle differenti relazioni sociali e, in particolare, economiche sulle quali la società stessa si fonda e funziona" (Allou, Balbo, Tribillon, 1999). Il rischio è infatti che se le operazioni di rinnovamento urbano di questa entità non sono sorrette da un analogo radicamento nel contesto locale, si producano fenomeni di perdita dell'identità urbana che nel lungo periodo si rivelano controproducenti, alimentando il degrado e l'emarginazione.

La diffusione delle nuove tecnologie

2.1.4. Panoramica delle ragioni addotte a favore della partecipazione

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

• E' etica. In una società democratica, i cittadini il cui benessere, ambiente e qualità della vita è in gioco devono essere consultati e coinvolti nelle decisioni che li riguardano direttamente.

• E' pragmatica. Il sostegno ai programmi e le politiche dipende spesso dalla volontà delle persone nell'aiutare il processo.

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

Per quanto riguarda l'aspetto pragmatico, è ancora diffusa la convinzione dell'efficacia di una strategia di tipo esclusivo nei confronti di un approccio partecipativo - che richiede significative trasformazioni nel modo di operare dell'amministrazione e lo stanziamento di risorse aggiuntive - e della possibilità di giungere alla conclusione del processo decisionale senza destare troppe attenzioni nell'opinione pubblica.

La diffidenza verso la diffusione della partecipazione nella pianificazione e progettazione urbana può essere contrastata attraverso la riflessione più ampia su considerazioni relative all'efficacia, all'efficienza e alle ricadute di lungo periodo che il processo di trasformazione è in grado di generare relativamente all'ambito di intervento, al sistema amministrativo-gestionale, alla strutturazione dei rapporti tra i diversi attori.

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

Efficienza
Per quanto riguarda la valutazione in termini di efficienza, la partecipazione consente da un lato di rimuovere alcuni ostacoli dal percorso decisionale e di evitare dunque costi economici aggiuntivi, dall'altro di mobilitare risorse esistenti e produrne di nuove in ambito locale. Tra i principali vantaggi vi sono:
• l'approccio partecipativo consente di risolvere in modo negoziale i conflitti che spesso si generano in processi di trasformazione urbana e che causano rallentamenti, deviazioni e blocchi al percorso decisionale;
• la partecipazione richiede un processo di adeguamento delle competenze di tipo gestionale che si configura come una generale spinta all'innovazione nell'apparato pubblico e un aumento dell'efficienza delle procedure amministrative;
• la partecipazione è in grado di mobilitare grandi risorse nell'ambito del volontariato che agiscono gratuitamente per raggiungere gli obiettivi di tipo condiviso.

Sostenibilità nel lungo periodo
La partecipazione produce un "valore aggiunto" che non è possibile considerare attraverso i criteri di efficacia ed efficienza perché si riferisce a modifiche di lungo periodo che si determinano non solo nell'ambito di intervento ma anche con riferimento agli attori che partecipano al processo e al sistema di relazioni che tra essi esiste. Alcuni effetti sono:
• "aumento del livello di fiducia e confidenza tra i residenti e l'amministrazione pubblica;
• migliore coordinamento;
• lo sviluppo di orizzonti di più lungo periodo da parte di tutti gli *stakeholders;*
• un approccio sistematico alla pianificazione dei cambiamenti" (Rosen, Knaster, 1986);
• "ampliare il campo delle conoscenze e maggiore disponibilità di informazione;
• aumento dell'auto-stima;
• promozione dell'autonomia e iniziativa;
• aumentare la sensibilità ai bisogni degli altri;
• fornire maggiore equità politica agli svantaggiati;
• consentire maggiore coinvolgimento e responsabilità nelle decisioni da parte dell'opinione pubblica;
• fornire un efficace contrappeso al potere dei politici e dei burocrati" (Porteus, 1977).

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

2.2.1 L'interpretazione del processo

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

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

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

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

Relazioni
Il dato relazionale descrive le forme di condizionamento che i diversi attori esercitano uno con l'altro, le modalità con cui si scambiano le risorse e le modifiche che nel tempo
producono sul processo di trasformazione.

2.2.2. Alcuni modelli della trasformazione urbana

Modello	Attori	Risorse				Relazioni
		Gestionale	Politica	Economica	Progettuale	
Autoritativo	Stato	Procedurale	Delega	Finanziamento pubblico	Razionalità tecnica	Regolamentazione
Partenariale	Stato Mercato	Procedurale	Delega	Finanziamento pubblico Risorse private	Razionalità tecnica	Mediazione tra interesse pubblico e interesse privato
Consensuale	Stato Stockholders Stakeholders	Processuale	Consenso	Finanziamento pubblico Risorse private Mobilitazione altre risorse	Razionalità tecnica	Mediazione tra interesse pubblico e interesse privato Costruzione del consenso
Partecipativo	Stato Stockholders Stakeholders Interessi deboli	Processuale	Negoziazione Mediazione Condivisione	Finanziamento pubblico Risorse private Mobilitazione altre risorse Sviluppo locale	Razionalità comunicativa	Produzione sociale

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

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

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

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

2.2.3. Concetti di esclusione ed inclusione

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

La scelta di adottare uno dei due approcci, poiché direttamente legata all'abilità di interpretazione del contesto urbano in cui si interviene, e dunque dalle risorse di tipo gestionale possedute dal soggetto promotore, non sempre può essere considerata come un processo cosciente o volontario. Questo approccio richiede infatti di saper determinare e prevedere le conseguenze che le decisioni urbanistiche provocano su chi abita e lavora nei dintorni dell'area d'intervento, più o meno estesi a seconda dell'entità della trasformazione e da qui risalire all'identificazione degli *stakeholder*s. La scelta di una strategia di tipo esclusivo piuttosto che inclusivo è spesso frutto inconsapevole di una difficoltà nell'individuare gli interessi in gioco e i relativi portatori. A volte, invece, è la convinzione della natura puramente tecnica di una decisione che impedisce di riconoscere la necessità di un confronto più ampio (razionalità tecnica vs razionalità dialogica), in altre occasioni è una visione dell'intervento come fatto assolutamente positivo (legittimità vs legittimazione). Il risultato è in ogni caso la mancata attenzione verso punti di vista, esigenze, problemi, diversi da quelli inizialmente presi in considerazione.

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

L'utilizzo delle informazioni costituisce una prima differenza sostanziale tra i due approcci. L'approccio esclusivo o di *decisione–annuncio–difesa* vedi anche (1.1.3), prevede la diffusione di notizie solo dopo che il processo ha raggiunto una fase decisamente avanzata, spesso la progettazione esecutiva. Tale atteggiamento confida sull'inattaccabilità dell'intervento dal punto di vista della qualità progettuale e della possibilità di disporre di tutte le risorse ritenute

determinanti per il successo dell'operazione. Gli attori estromessi dal processo decisionale vengono a conoscenza del problema a fatto compiuto. La strategia inclusiva si fonda, invece, su una precoce campagna informativa capace di fare emergere le possibile cause di conflitto, ponendole allo scoperto. Si cerca, in questo caso, di pensare al problema, piuttosto che alle soluzioni, esplorando preliminarmente e in modo trasparente le alternative per individuare i nodi critici del processo.
Una delle principali critiche mosse contro l'introduzione di forme di partecipazione, è riferita al rischio di un eccessivo allungamento dei tempi decisionali e di definizione delle alternative progettuali. A tale obiezione si può rispondere con una valutazione relativa ai costi che intervengono qualora il processo subisca dei rallentamenti e un arresto temporaneo o definitivo. In una situazione di esclusione l'opposizione al progetto sopravviene in una fase avanzata e la struttura attivata per la definizione dell'intervento è complessa e onerosa da mantenere. Un atteggiamento totalmente inclusivo presuppone un allargamento del tavolo decisionale, fin dalle prime battute del progetto. La fase di avvio può quindi essere gestita da un ristretto numero di persone rappresentative dei diversi interessi con costi relativi unicamente all'attivazione di questo *gruppo di pilotaggi*o.
La flessibilità del processo e la sua capacità di adattamento a fenomeni imprevisti costituisce un altro fattore di confronto tra le due possibili strategie. L'elemento di segretezza che caratterizza l'approccio esclusivo fa sì che si giunga ad una fase di confronto sulla base di un progetto ad un elevato livello di definizione. Le possibilità di rimodulazione degli interventi per venire incontro alle esigenze di interessi esclusi, sono dunque ridotte al minimo. Inoltre l'attivazione delle procedure amministrative e dei meccanismi di finanziamento già in corso comporta ulteriori ostacoli alla concertazione di alternative progettuali e spesso inasprisce i conflitti e, anche nel caso di fallimento dell'iniziativa, può imporre vincoli a successive proposte di intervento.
Il processo inclusivo è per sua natura aperto e dunque maggiormente adattabile ai cambiamenti determinati dalla natura degli attori coinvolti e delle diverse risorse messe in campo. Questa caratteristica rappresenta uno dei principali motivi di diffidenza verso l'allargamento ad altri soggetti per il privato, che deve finanziare l'intervento, e per l'amministratore, che necessita di risultati visibili in un periodo temporale limitato al ciclo elettorale. Tuttavia il forte consenso che si può raggiungere attraverso il coinvolgimento degli attori locali, consente di superare le difficoltà che un procedimento così complesso quale un piano o un progetto urbano necessariamente incontra. Queste difficoltà possono essere prodotte ad esempio da una fase di rinnovo del mandato elettorale e dal rischio di una discontinuità nel sostegno politico al processo, o diversamente da un mancato finanziamento dovuto a ragioni estranee al contesto locale.

PARTE SECONDA

5. Vincoli ed ostacoli alla diffusione della partecipazione

La distinzione tra "vincoli" e "ostacoli" non è netta. Si potrebbero però individuare sostanzialmente due tipologie di freni allo sviluppo e diffusione della partecipazione, a cui riferire i due termini. In quest'ottica, un "vincolo" si riferisce a situazioni di obbligo, condizionamento o legame ad un sistema che sfavorisce gli approcci partecipativi, ad esempio sulla base di regole, accordi e consuetudini procedurali o culturali. Un vincolo, essendo qualcosa che "lega" ad un sistema, richiede una "rescissione", uno "slegamento" dal sistema stesso. Un ostacolo invece rappresenta una barriera, un impedimento, un intralcio - qualcosa in mezzo alla strada - ma è di per sé meno legato al sistema e quindi può essere aggirato o rimosso senza dover toccare altre parti del sistema stesso.
L'analisi dei vincoli ed ostacoli si articola intorno a tre aspetti:
• *politico-strategici* - livello decisionale;
• *tecnico–amministrativo* - quadro normativo-procedurale e competenze professionali;

• *culturale* – resistenze dovute alle diffidenze degli attori nel suo complesso nell'avvicinarsi al tema della partecipazione.

5.1. Aspetti politico-strategici

Il primo rilevante ostacolo alla partecipazione è l'esistenza di una diffusa propensione a rifiutare la promozione della partecipazione da parte di amministratori pubblici e politici.
L'amministrazione rivendica una capacità di rappresentazione dell'interesse collettivo e di mediazione tra questo e l'interesse privato che concede spazi esigui all'inclusione di altri soggetti. Invece di porsi in un ruolo di arbitro il soggetto pubblico tende ad invadere tutti gli spazi di rappresentazione sulla base di un'interpretazione ampia del proprio mandato elettorale.
Molto spesso tali comportamenti "decisionisti" si manifestano paradossalmente in condizioni di debolezza del settore pubblico, che, temendo una situazione di totale paralisi in rapporto a difficoltà contingenti a cui non riesce a fare fronte – instabilità politica, scandali, forza contrattuale del privato, intoppi e problemi amministrativi – cerca di giungere rapidamente alla conclusione del processo.
La mancanza di canali di confronto tra il governo locale e i cittadini, che non sentono rappresentati i loro interessi, produce fenomeni di protesta che vanno al di là di una semplice opposizione al progetto, ma si traduce in una sottrazione di consenso che mette a rischio l'intero sistema di governo locale.
Un altro vincolo di carattere strategico riguarda la scarsa capacità di definire politiche urbanistiche di lungo periodo capaci di guardare ai singoli progetti in termini di "problema e non di soluzione" *(think about the problem not about the solutio*n), per usare un'espressione in voga nel dibattito urbanistico attuale: "non si pensa né agisce strategicamente".
Un'altra considerazione di carattere politico riguarda il temuto uso politico strumentale della protesta e le sue conseguenze sulla possibilità di attivare processi partecipativi.
Molto spesso in Italia si parla di "politicizzazione della protesta", valutazione che in genere implica un automatico screditamento, o comunque spostamento in sfere dialogiche diverse da quelle originarie. La questione importante non è stabilire la reale esistenza di tali fenomeni ma il fatto che "la conseguenza che se ne trae è comunque che, se la protesta è strumentalizzata, non vanno prese sul serio le ragioni dichiarate, che sono irrilevanti, ma quelle implicite, ma autentiche, che attengono alla lotta per il potere. E che pertanto il conflitto va risolto nella sua sede propria, ossia nell'arena politica. E' inutile discutere nel merito; occorrono transazioni politiche" (Bobbio,1999). Questo allontanamento dai contenuti progettuali fa precipitare il conflitto e cadere ogni possibilità di negoziazione.
La questione delle modalità di partecipazione reale dei gruppi locali e dei cittadini mette in luce una questione importante relativa all'effettiva distribuzione di potere, inteso in senso ampio come potere di accedere e assimilare informazioni e conoscenze, esprimere e comunicare i propri punti di vista, dialogare. In gran parte questo potere dipende dalle condizioni di partenza di chi partecipa e dalle caratteristiche del tessuto partecipativo locale, ma indubbiamente può essere aumentato o diminuito dalle modalità di partecipazione che si decide di adottare e dalle risorse che vengono messa a disposizione ed investimenti di breve e lungo periodo che vengono fatti per aiutare i gruppi locali ed i cittadini a partecipare in senso ampio.
Ma nel settore della comunità locale si aggiunge un ulteriore importante ostacolo alla diffusione della partecipazione, ossia la frequente debolezza organizzativa, finanziaria e di "missione", nonché frammentazione, delle organizzazioni e gruppi locali presenti sul territorio, sia di quelli che si occupano delle questioni di riqualificazione ambientale o sociale di un quartiere, sia di quelli "tematici" che coprono varie realtà geografiche.

5.2. Aspetti tecnico-amministrativi

L'attuale quadro urbanistico normativo e procedurale non rappresenta in sé nella maggior parte dei casi un ostacolo reale alla partecipazione. E' vero che i meccanismi procedurali della pianificazione urbanistica sembrano scoraggiare più di altri.

Spesso però l'uso e l'abuso di procedure molto formalistiche tende a forzare il percorso decisionale in un insieme di rituali poco comprensibili ed accessibili ai non esperti, con propri tempi e criteri di valutazione dell'efficacia ed efficienza del processo e dei risultati.
In altre parole un appiattimento di tipo burocratico del percorso progettuale e decisionale tende a limitare l'accesso di altre risorse da parte di attori esterni al sistema amministrativo e impedisce reali occasioni di coinvolgimento.
La gestione dei processi di trasformazione urbana e territoriale in Italia è infatti spesso caratterizzata da un approccio di tipo giuridico-normativo che vede spesso il prevalere degli aspetti di conformità procedurale su quelli legati al raggiungimento degli obiettivi. Vi è una tendenza a sopravvalutare gli aspetti di assolvimento di requisiti normativi piuttosto che a guardare ai problemi di trasformazione in termini di attori, processi e risorse e strategie che si vogliono mettere in atto. Questo rappresenta un vincolo alla possibilità di rapportare i processi di costruzione sociale del piano agli strumenti dell'urbanistica tradizionale. La partecipazione si avvale infatti di meccanismi non formalizzati che, sebbene fortemente strutturati, sono di fatto fuori da un'interpretazione convenzionale della prassi urbanistica ordinaria.
La procedura delle Osservazioni al Piano Regolatore Comunale, per esempio, se non è preceduta da un'adeguata azione di comunicazione che vada al di là dei requisiti minimi di legge, in cui le informazioni siano diffuse con un linguaggio non tecnico, accessibile a tutti, non consente un reale accesso dei cittadini alle decisioni e risulta difficoltosa e poco efficace per chi non possiede specifiche competenze di tipo urbanistico.
Una ragione risiede probabilmente in una diffusa percezione dell'inutilità di questo strumento nel produrre modifiche sostanziali al piano. Anche lo strumento dell'udienza pubblica, previsto in molti statuti di enti locali, viene utilizzato scarsamente oppure, se adoperato troppo avanti nel percorso decisionale, assume le caratteristiche di un'arena conflittuale.
Un vincolo di tipo strutturale del sistema amministrativo è invece costituito dall'organizzazione del sistema degli organi di governo decentrato. Il coinvolgimento dei cittadini è infatti favorito da una forte identificazione con i problemi di gestione del proprio territorio, che a sua volta è favorito da condizioni di decentramento del potere. Da un lato, le circoscrizioni hanno spesso dimensioni molto ampie che non consentono una reale identificazione tra il contesto territoriale e l'organo di rappresentanza; dall'altro, vi è una distribuzione di potere che concede ai consigli di quartiere facoltà di tipo unicamente consultivo e che dunque non consente reale potere di modifica del percorso decisionale.
Per l'attuazione di efficaci forme di pianificazione e progettazione partecipata è determinante una forte capacità di strutturare e gestire i processi attraverso strategie, metodi e tecniche consolidati, di cui in questa ricerca si fornisce un'ampia panoramica. Le amministrazioni locali sono spesso prive di tali competenze e si dimostrano indifferenti, restie o in difficoltà a crearle al proprio interno o ad avvalersi di expertise esterne in modo flessibile e funzionale alle esigenze. Tra gli ostacoli più significativi ad una maggiore diffusione della partecipazione vi sono quindi i limiti delle competenze e modalità organizzative interne alle amministrazioni locali e riguardano:
• la mancanza di competenze specifiche nella strutturazione di processi partecipati;
• una scarsa attenzione agli aspetti comunicativi;
• una rigida strutturazione di tipo verticale in settori di competenza.
Sebbene ultimamente siano stati fatti numerosi passi in avanti, l'azione amministrativa nel suo complesso è ancora caratterizzata da una scarsa capacità comunicativa ed informativa, al proprio interno e all'esterno.
E' infine da aggiungere che anche quando vengono adottati approcci partecipativi, i noti limiti dell'amministrazione pubblica, tra i quali soprattutto tempi e modi di procedere imprevedibili e non sempre trasparenti, si riflettono negativamente sui processi di partecipazione creando situazioni d'incertezza sui dati finanziari, temporali, organizzativi.
e dimensionali di progetto, cambiamenti improvvisi di rotta e scadenze precipitose a cui fare fronte. Un processo di partecipazione ha infatti dei tempi normalmente medio-lunghi per permettere a tutti di assumere le informazioni e prendere parte ad eventi di vario tipo e

necessita quindi di una certa organizzazione e chiarezza del quadro delle variabili di progetto e di processo. L'incertezza amministrativa fa aumentare i costi della partecipazione e soprattutto le possibilità di successo.

5.3. Aspetti culturali

Le resistenze di tipo culturale ad una maggiore diffusione della partecipazione nell'ambito del governo urbano sono forse quelle più numerose e difficili da superare poiché nascono da convinzioni radicate indifferentemente in tutti i settori della comunità e rimandano a considerazioni profonde sull'etica, razionalità, efficacia, efficienza dei processi di partecipazione.

Il radicato riferimento implicito ad un concetto dell'agire amministrativo basato su un'ipotesi di giustizia "utilitarista", fondata sul principio della capacità del soggetto pubblico di operare secondo modalità di massimizzazione del benessere collettivo, costituisce un importante ostacolo all'allargamento dell'arena della concertazione.

L'attore pubblico adotta infatti spesso una logica di valutazione tecnica dei costi e benefici della trasformazione, sulla base del quadro che ritiene rappresenti la realtà degli interessi in gioco, considerando superfluo l'ascolto e coinvolgimento attivo nel processo decisionale di altri attori. Il decisore è infatti scettico verso i possibili miglioramenti che tale processo di coinvolgimento può comportare e teme invece l'allungamento dei tempi decisionali, la necessità di risorse aggiuntive, la possibilità di modifiche negative attuate a favore di minoranze.

La fiducia in una razionalità del comportamento decisionale accomuna spesso le competenze tecniche della pianificazione urbana e territoriale coinvolte nei processi di trasformazione, siano esse interne ed esterne all'amministrazione. Si rileva un eccesso di auto-referenziazione delle discipline urbanistiche che induce alla diffidenza nella capacità di soggetti estranei all'ambiente professionale di comprendere i risvolti tecnici della pianificazione e della progettazione. Vi è da parte degli urbanisti una convinzione di detenere in modo esclusivo il sapere necessario ad affrontare adeguatamente i problemi e una mancanza di disponibilità ad accettare suggerimenti e visioni alternative. In particolare architetti ed urbanisti ritengono spesso che sia utile ascoltare e raccogliere i dati sui bisogni e le necessità degli abitanti, anche sulle percezioni di come viene vissuto lo spazio, ma non sia opportuno coinvolgere i cittadini nelle fasi di progettazione.

Sempre in termini di diffidenza culturale, la parola stessa "partecipazione" è motivo di sospetto tra molti attori locali, non solo amministratori ed urbanisti, in quanto richiama passate esperienze connotate ideologicamente che miravano alla difesa dei diritti e interessi di gruppi particolari e fasce sociali svantaggiate. Ad una concertazione allargata di cui non si conoscono le regole e conseguenze, perché non si è mai praticata prima in una versione non di parte, si preferisce allora il conflitto da cui si ritiene possa emergere un efficace via di mezzo tra le posizioni. Spesso la proposta di adottare un approccio volto alla ricerca del dialogo, negoziazione e consenso viene rifiutata o guardata con sospetto sulla base di timori di manipolazione e cooptazione degli attori deboli e che protestano.

Anche tra i gruppi di rivendicazione di tematiche sociali o ambientali si nota quindi spesso una propensione al conflitto piuttosto che la ricerca di occasioni di dialogo reale e mediazione. "Se il potere contrattuale deriva […] dalle alternative a disposizione in caso di fallimento del negoziato" (Bobbio, 1999), i movimenti del "no", che dispongono dell'opzione della non realizzazione, si collocano in situazioni di vantaggio rispetto ai promotori dell'iniziativa che solitamente non presentano soluzioni progettuali alternative.

L'esplodere delle situazioni di Nimby di carattere sia ambientale (impianti di smaltimento, elettrodotti, antenne), sia sociale (campi nomadi, SERT) e il successo delle iniziative di protesta, induce sempre di più a perseguire la strada del conflitto.

Uno degli ostacoli più rilevanti è comunque una generale sfiducia dei cittadini nella reale possibilità di produrre modifiche alle decisioni anche qualora l'amministrazione pubblica promuova il coinvolgimento. Questa diffidenza del tipo "tanto non serve a niente", "poi fanno

come vogliono" viene spesso associata ad individualismo e mancanza d'impegno diffusa nella società. A meglio analizzare è spesso il risultato di anni di frustrazione dei, che produce uno stimolo a partecipare solo quando viene toccato l'interesse personale.
Vi è una difficoltà di appropriazione e riconoscimento dei luoghi, ciò che gli urbanisti definiscono mancanza di identità, che fa sì che non vi sia interesse per ciò che accade alla città. Una ragione più sostanziale è comunque la scarsità di esempi virtuosi che dimostrino le possibilità di successo di un approccio partecipato in progetti di forte rilievo urbanistico.

PARTE TERZA

6. Indicazioni per la promozione della partecipazione

6.2.1. Azioni a livello di governo centrale

In questo studio gli obiettivi ritenuti determinanti per guidare l'azione di governo sono:
• la legittimazione dei metodi partecipativi come strumento efficace nella realizzazione di processi di pianificazione e progettazione urbana;
• la destinazione di risorse dedicate alla promozione della partecipazione nelle amministrazioni locali;
• l'incentivazione a utilizzare metodi partecipativi e ad aumentarne il grado di diffusione.
Un'azione di legittimazione dell'approccio partecipativo si rende necessaria per contribuire a superare gli ostacoli e le diffidenze da parte degli attori pubblici che si traducono in una naturale propensione all'adozione di un approccio esclusivo. Si tratta di attribuire un carattere di "normalità" alle forme di partecipazione e a facilitarne la trasformazione in prassi consolidata. Le strategie per il raggiungimento di questo obiettivo possono consistere nel proseguimento delle iniziative di ricerca e di riconoscimento delle esperienze già attuate nel nostro paese e nel progressivo inserimento a livello legislativo (riforma urbanistica, programmazione complessa) di riferimenti ai metodi partecipativi come opportunità per una più efficace costruzione di piani e programmi.
La partecipazione ha un costo che può essere sostenuto in relazione ai vantaggi prodotti, ma che comunque richiede la destinazione di risorse specifiche. Potrebbe dunque essere utile un intervento a livello centrale per sostenere le amministrazioni che intendono promuovere la partecipazione e che devono investire soprattutto nell'acquisizione di nuove professionalità e nella valorizzazione di quelle esistenti. Le risorse da mettere in campo a livello nazionale potrebbero essere anche di tipo conoscitivo attraverso la realizzazione di strutture di messa in rete, coordinamento e assistenza alle realtà locali che intendono promuovere attivamente la partecipazione.
Tra gli strumenti per incentivare una maggiore diffusione dei metodi partecipativi si potrebbe ipotizzare l'inserimento, nell'ambito di programmi di finanziamento per iniziative di riqualificazione urbana, di criteri di valutazione premianti per quelle amministrazioni che dedicano maggiore attenzione alla strutturazione dei processi decisionali con modalità di partecipazione allargata e di creazione di occasioni di sviluppo per le comunità locali.

6.2.2. Azioni a livello amministrativo locale

Una trasformazione profonda della cultura amministrativa richiede molto tempo e non può essere prodotta da una prescrizione.
Elementi determinanti per l'adeguamento ad una politica urbanistica di tipo partecipato sono:
• l'approccio integrato alle trasformazioni;
• la graduale ridefinizione del ruolo del pianificatore.

Integrazione amministrativa
Nel documento "Quadro d'Azione per uno Sviluppo Urbano Sostenibile nell'Unione Europea" che costituisce il manifesto delle politiche di sviluppo urbano dei paesi membri dell'Unione Europea, l'integrazione tra i diversi settori di intervento delle amministrazioni locali costituisce uno degli elementi nella "sfida del governo della cosa pubblica".

"La sfida che si trovano ad affrontare le città consiste nel garantire un efficiente coordinamento delle azioni in settori d'intervento tra loro estremamente diversi, quali occupazione locale, istruzione e formazione, abitazione, ambiente, programmazione, trasporti, sanità, affari sociali e finanze. La suddivisione delle funzioni ed una certa gelosia delle proprie competenze si traducono spesso in risposte inefficienti e inefficaci. Occorrono pertanto nuove strategie che consentano di affrontare in modo più efficiente le problematiche pluridimensionali e interconnesse che sempre più spesso interessano le varie città" (Commissione Europea, 1998).

La possibilità di instaurare una rinnovata fiducia tra comunità locale e funzionari pubblici, requisito essenziale per il successo del processo partecipativo, deriva quindi dalla capacità dell'amministrazione di fornire risposte unitarie alle esigenze espresse dai cittadini. L'integrazione tra i settori di intervento pubblico si configura però come "una strada tutta in salita perché richiede l'abbattimento di una serie di barriere (mentali prima di tutto, ma non solo) sia in relazione ai modelli organizzativi delle istituzioni di governo (che vedono il prevalere di una strutturazione di tipo verticale, per assessorati e settori e non, piuttosto, trasversale e per obiettivi) sia in relazione al quadro delle competenze e dei ruoli professionali più tradizionali" (Bricocoli, 1998).
Una possibile strategia è quella della creazione di uffici dedicati alla partecipazione di carattere interdipartimentale – che prevedano al loro interno la presenza di competenze di tipo multidisciplinare - che svolgano un ruolo di coordinamento dell'azione pubblica per quanto riguarda le attività di coinvolgimento attivo dei cittadini. L'utilità di tale strumento è convalidata nella pratica dai successi raggiunti da alcune strutture amministrative per la partecipazione attivate anche nel nostro paese. Si vogliono però evidenziare alcuni ostacoli che se sottovalutati possono compromettere l'efficacia dell'azione di questi uffici:
• agli uffici di carattere inter-dipartimentale spesso non viene riconosciuta un'adeguata legittimazione e visibilità all'esterno e nei confronti delle altre strutture interne all'amministrazione;
• le risorse umane svolgono attività a tempo parziale perché impiegate in altri uffici;
• di frequente si tratta di strutture "senza portafoglio" e quindi con una limitata capacità di investimento.

Nuove professionalità
Il pianificatore riflessivo
La necessità di porsi di fronte al tema progettuale in maniera problematica, di "riflettere nel corso dell'azione", di attivare processi di apprendimento reciproco tra chi promuove la trasformazione e la comunità che ne risente gli effetti, al fine di ampliare il livello di conoscenza della complessità urbana e degli impatti che l'azione progettuale può generare è al centro della formulazione di Donald Schön sulla figura del "professionista riflessivo".

"Gli sforzi del progettista per risolvere il problema ridefinito inducono nuove scoperte che richiedono nuova riflessione nel corso dell'azione. Questo processo si muove a spirale attraverso stadi di valutazione, azione, nuova valutazione. La situazione unica e incerta viene compresa attraverso il tentativo di cambiarla, e cambiata attraverso il tentativo di comprenderla" (Schön, 1983).

Il pianificatore comunicativo
La crisi della pianificazione viene affrontata attraverso la proposizione di una figura professionale che contrappone alla concezione strumentale della pianificazione, come metodo di risoluzione dei problemi, una dimensione pratico-comunicativa, volta alla ridefinizione dei problemi (Balducci, 1991)

6.2.3. Il sostegno allo sviluppo locale

Le azioni che l'amministrazione locale può intraprendere per aumentare il grado di partecipazione attiva dei cittadini fanno riferimento a due obiettivi generali:

• aumentare il grado di conoscenza della popolazione sulle politiche urbanistiche e sulle possibilità di partecipazione nella loro definizione;

• individuare all'interno della comunità i soggetti che già esprimono istanze partecipative e sostenerli nella loro azione di sviluppo locale.

Il primo obiettivo prevede un innalzamento nella capacità dei cittadini di accedere alle informazioni riguardanti i processi di pianificazione e progettazione urbana e può essere perseguito in primo luogo attraverso l'attivazione di iniziative di informazione diffusa di tipo passivo e interattivo (vedi paragrafo 1.3.1) sulle attività di tipo urbanistico in corso, sulle possibilità e modalità di partecipazione, sugli uffici e le organizzazioni a cui fare riferimento. L'informazione sebbene costituisca il livello più basso di partecipazione rappresenta il requisito fondamentale per accedere a forme di coinvolgimento attivo degli abitanti, in quanto contribuisce a ristabilire un equilibrio nella distribuzione di potere tra interessi "deboli" e "forti".

Un elemento di ostacolo nella possibilità di accesso alle informazioni da parte del comune cittadino è spesso costituito dalla difficoltà tecnica dei documenti di pianificazione e progettazione, occorre dunque provvedere alla traduzione delle informazioni di tipo tecnico in forme semplificate e comprensibili anche ai non "addetti ai lavori". Nel fare ciò bisogna porre attenzione affinché nel processo di redazione di tali documenti non si perdano contenuti necessari alla corretta comprensione degli effetti che la trasformazione proposta comporta. A chi invece possiede le competenze adeguate a interpretare le informazioni di tipo tecnico dovrebbe essere data la possibilità di accedervi facilmente, prevedendo, in particolare per i documenti di interesse generale (piano regolatore, piano del traffico, piani di sviluppo territoriale, ecc.) una maggiore diffusione, anche attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie.

6.3.2. Condizioni per il successo

Per garantire il successo di un'iniziativa di pianificazione/progettazione partecipata è determinante l'analisi delle condizioni di partenza e del contesto in cui si colloca l'azione di partecipazione e in particolare degli elementi, tra loro fortemente interrelati, relativi a:

1. fase del processo in cui si intende promuovere il coinvolgimento della comunità
2. grado e metodi di partecipazione
3. contesto locale (analisi degli *stakeholder*s)
4. risorse interne alla struttura che promuove la partecipazione