

### La democrazia del piano e del progetto

Gilda Berruti, Raffaella Radoccia

L'aggravarsi progressivo di disuguaglianze e divari, in aggiunta a squilibri ambientali e alla consapevolezza della transizione in corso, può essere affrontato solo con il coinvolgimento diretto di attori istituzionali e non-istituzionali nelle scelte di governo della città e del territorio.

Per tratteggiare il quadro normativo, si fa riferimento alla Legge urbanistica nazionale che propone una gerarchia istituzionale, ormai superata, tra Stato ed enti locali. La Riforma del Titolo V, intervenuta tra la legge nazionale e l'attuazione delle leggi regionali, mostra evidenti difficoltà di dialogo interistituzionale. In questo quadro si inseriscono anche le leggi urbanistiche regionali, che talvolta normano la partecipazione dei cittadini alle scelte urbanistiche, oltre che le leggi regionali sulla partecipazione vigenti. Non si può non tenere conto oggi dei più recenti avanzamenti in materia di rigenerazione urbana.

La Legge urbanistica nazionale presenta un'architettura rigida, che rimanda ad un approccio gerarchico delle funzioni pubbliche di regolazione della città e del territorio che non lascia lo spazio necessario alla partecipazione dei cittadini alle scelte di piano. La democrazia del piano dipende da diversi fattori: dalla politica, dalla pubblicità dell'informazione, dall'apertura del dialogo attivato con il territorio, tutti temi su cui è necessaria una riflessione, un aggiornamento e una ristrutturazione.

La proposta di legge di governo del territorio in corso di discussione dall'Inu mira a superare l'approccio gerarchico della Legge nazionale in vigore, proponendo un approccio ispirato al dialogo con il territorio e tra le istituzioni di ogni ordine e grado, basato sulla condivisione di poteri e di responsabilità,

facendo tesoro di pratiche ed esperienze attive nei contesti urbani contemporanei.

La partecipazione è spesso trattata in maniera generalista dalle amministrazioni, come strato aggiuntivo e non come elemento costitutivo dei processi di pianificazione. In molti casi la partecipazione tende ad assumere una funzione difensiva per le amministrazioni pubbliche (cfr. il ruolo delle Osservazioni nella Legge 1150 del 1942) e finisce per essere proceduralizzata, spesso perdendo i contenuti che il rapporto con i saperi contestuali restituisce. Va da sé che non basta definire istituzionalmente una sede o una procedura per garantire la democrazia del piano.

Raramente le pratiche partecipative si radicano nelle consuetudini amministrative, come se le amministrazioni ne perdessero la memoria e non apprendessero dalle esperienze svolte.

In alcuni contesti la partecipazione acquisisce un'enfasi, che non corrisponde all'attuazione delle scelte partecipate, e per questo viene accantonata.

È frequente che le pratiche partecipative non vengano assunte come azioni complesse di *governance* dalle amministrazioni pubbliche, che si dimostrano spesso impreparate a gestirne gli effetti.

Inoltre, si rileva che la capacità istituzionale nel progettare e condurre processi partecipativi appare disuguale nelle diverse Regioni italiane, ove si riconoscono aree più virtuose e aree con evidenti difficoltà. Questo aspetto invita a non appiattire le soluzioni su casi già molto avanzati dal punto di vista del coinvolgimento del pubblico nelle scelte di formazione ed attuazione dei piani, ma a partire da una attenta lettura delle differenze e dei divari.

### Verso una proposta sulla partecipazione dei cittadini alle scelte di piano

Una legge nazionale per il governo del territorio dovrebbe stabilire la responsabilità delle amministrazioni pubbliche e degli enti, anche privati, nel mettere in campo gli istituti della partecipazione e del dialogo interistituzionale.

In relazione al principio di co-pianificazione, occorre che le amministrazioni pubbliche definiscano gli spazi della partecipazione, attivino i percorsi partecipativi e ne monitorino gli esiti. In alcuni Comuni si rilevano esperienze virtuose che possono essere trasferite anche altrove. È necessario prevedere e collocare presidi territoriali, come Case della città, *Urban Center*, agenzie, fondazioni, in stretto contatto con la macchina comunale al fine di rendere efficace il coordinamento inter-attoriale e l'attuazione di azioni concertate. Tali presidi potrebbero essere coinvolti per tutto il processo di formazione dei piani, in modo da assicurare il coinvolgimento dei cittadini fin dall'inizio, nella fase di studio e costruzione del quadro conoscitivo, facendo emergere potenzialità e criticità del territorio su cui si sta intervenendo, e per tutto il processo di piano nelle sue diverse fasi. È chiaro che tali presidi territoriali hanno il ruolo di lavorare alla comunicazione sociale del piano, ma anche di costruire uno spazio di interazione tra il Comune, le istituzioni e tutti i soggetti coinvolti nelle trasformazioni urbane, favorendo anche le relazioni tra i diversi settori che costituiscono la macchina comunale. Il tema delle questioni del potere, connesso alla apertura dei processi decisionali e alla differenza di conoscenze possedute, risulta da non trascurare nella progettazione e messa

a punto dei presidi territoriali e nella definizione del loro carattere.

In relazione al principio di cittadinanza, occorre contribuire a sostenere il riconoscimento di azioni di auto-recupero e di rigenerazione, portate avanti da gruppi di cittadini e/o associazioni, anche in risposta all'attuale crisi del welfare, in modo da adeguare il sistema di regole vigenti al contesto reale in cui viviamo, superando le rigidità degli apparati normativi e le consuetudini di risposta ai problemi delle macchine amministrative. Tale riconoscimento può avvenire attraverso la definizione di forme di ascolto periodiche, fino alla redazione di regolamenti per la gestione condivisa degli spazi e dei tempi intermedi di trasformazione urbana. Questo potrebbe essere un ulteriore compito assunto dai presidi territoriali.

In relazione al principio di attuazione, occorre prevedere l'interazione tra filiere decisionali istituzionali e non istituzionali, al fine di condividere le strategie di scelta. Ovvero occorre definire le filiere decisionali per fare in modo che la partecipazione non sia più azione di nicchia ma spazio ordinario di discussione, costruendo in maniera condivisa i modi per rendere operative ed efficaci le decisioni. Far concorrere tutte le filiere decisionali all'attuazione significa sostenere la capacità di scelta e operatività delle pubbliche amministrazioni, in risposta anche alle finalità della programmazione europea.

In relazione al principio di sostenibilità, la transizione ecologica in corso deve essere assunta quale nuovo sguardo per rendere operative le scelte secondo criteri multiscalari e transcalari. A tal fine occorre che le filiere decisionali mostrino una specifica attenzione ai cambiamenti climatici e sia perseguita la consapevolezza della questione ambientale, al punto da guidare un cambiamento nei comportamenti di tutti. Appare necessaria una formazione continua per i dipendenti pubblici, che supporti la capacità di governare la complessità, trattando insieme ambiente e *governance* dei processi. Le proposte di intervento legislativo devono essere ispirate alla trasparenza del processo decisionale e dell'attuazione e supportate da dispositivi della transizione digitale, usando i diversi media comunicativi.

### **Percorso e tappe**

All'interno di un quadro generale così complesso e definito tra normativa europea e leggi regionali italiane, che mette in evidenza proposte tra loro di grande differenza

– dal dibattito pubblico alle diverse leggi/regolamenti sulla rigenerazione partecipata fino agli strumenti di *governance* condivisa – ed in una dimensione di mutevole disparità tra le parti, che concorrono a piani e programmi, il gruppo di lavoro sulle forme di partecipazione alle scelte di formazione e attuazione dei piani si è posto un obiettivo duplice e in fieri, legato alla possibilità di recuperare il *networking* partecipativo e multi-livello e di osservare le esperienze di progettazione partecipata avviate e/o concluse nelle Regioni italiane. Il percorso di lavoro è stato costruito a partire dalla definizione e dalla condivisione dei principi fondativi della legge nazionale fino allo studio dei modi, con cui la partecipazione entra nella progettazione e può determinare e modificare gli strumenti della cosiddetta transizione ecologica o più semplicemente contribuire ad affrontare il cambiamento climatico nelle aree abitate. Il lavoro ha riguardato anche la ricostruzione di una rete nazionale di relazione e di progetti sulla base delle esperienze svolte e/o monitorate, a partire dalla rilettura dei progetti presentati dalla Commissione partecipazione al Festival della partecipazione a L'Aquila 2016 e 2018 e dal progressivo aggiornamento della Carta della partecipazione Inu soprattutto in riferimento alle Aree interne, anche sulla scorta della nostra presenza ai tavoli di Officine Snai 2021 e della partecipazione all'indagine per la creazione di un Hub nazionale a supporto delle politiche di partecipazione del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri. Una parte di questo lavoro ha riguardato anche l'osservazione di alcune esperienze attualmente in corso, come i Contratti di fiume e le forme di partecipazione associata tra enti per il recupero e l'uso di aree centrali dismesse e aree paesistiche, quali esempi di interesse nazionale. Su questo snodo del rapporto tra dimensione locale anche interna e valore nazionale delle pratiche, nel mese di maggio 2022 il gruppo ha avviato un dialogo con Inu Giovani per la realizzazione di una mappa delle esperienze di progettazione partecipata in Italia, anche sulla base del coinvolgimento diretto dei giovani ricercatori e progettisti.

Nel proprio percorso di lavoro questo gruppo ha affrontato la questione della partecipazione collocandola tra cooperazione interdisciplinare e co-progettazione/co-pianificazione multi-livello, sostenendo l'idea di una serie di forme di partecipazione che

rimangono aperte fino alla realizzazione di opere o azioni previste e che negli anni recenti stanno portando ad una nuova definizione del significato di partecipazione quale strumento necessario di avanzamento dei piani e dei programmi, nel contesto più ampio delle politiche di coesione europee, soprattutto in questa fase storica. Una questione aperta riguarda la definizione dell'ambito locale che pare avere dimensione e confini variabili, in qualche modo fluidi in rapporto alle azioni progettate e/o in corso di svolgimento, all'interno di piani e programmi regionali o comunali di iniziativa pubblica o privata, che pone alcune questioni legate all'attuazione dei principi di co-pianificazione, cittadinanza, attuazione e sostenibilità. In questa logica di trasformazione, aperta ma segnata da limiti stringenti, propone un approccio ispirato al dialogo con il territorio e tra le istituzioni di ogni ordine e grado, basato su poteri e responsabilità condivise, vuol dire far concorrere tutte le filiere decisionali nelle scelte e nell'attuazione del processo di governo della città e del territorio, promuovendo una pianificazione democratica. ■