

La città intelligente

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





Uspel - Ufficio Speciale Partecipazione e laboratori di quartiere- COMUNE di ROMA

via Civiltà del lavoro 10, 00144 Roma

tel.0667105889 –fax 065914627

www.comune.roma.it/uspel

email: uspel@comune.roma.it



Ecosfera - Studi di Fattibilità per l'Economia e la Riqualificazione dell'Ambiente

Via Alessandro Torlonia, 13 – 00161 Roma

Indice

Prefazione	5
Introduzione	7
Obiettivi e metodo della ricerca	9

Parte Prima

1. La lenta diffusione di un approccio partecipativo nelle trasformazioni urbane	10
1.1. Partecipazione come concertazione allargata	10
1.1.1. Partecipazione come concertazione allargata.....	10
1.1.2. Cittadini/abitanti, gruppi e comunità locali	12
1.1.3. I gradi della partecipazione.....	15
1.2. Campi di applicazione nei processi di trasformazione urbana.....	23
1.3. L'enorme varietà di approcci.....	27
1.3.1. Informazione/comunicazione.....	29
1.3.2. Consultazione.....	34
1.3.3. Collaborazione/coinvolgimento attivo	37
1.3.4. Autoprogettazione/autoproduzione/autogestione	47
1.4. Diffusione in Italia.....	50
1.4.1. La riflessione disciplinare.....	50
1.4.2. Programmi di riqualificazione	55
1.4.3. Processi di Agenda 21 locale	56
1.4.4. Strutture amministrative e networks per la partecipazione.....	57
2. Ragioni pratiche, non solo ideologiche	62
2.1. Ragioni pratiche, non solo ideologiche.....	62
2.1.1. La necessità di riflettere sulla partecipazione	62
2.1.2. Riflettere sul livello di diffusione raggiunto.....	62
2.1.3. Le spinte ad una maggiore diffusione	63
2.1.4. Panoramica delle ragioni addotte a favore della partecipazione.....	66
2.1.5. Riflettere in termini di costi e benefici.....	68
2.2. La costruzione della trasformazione urbana: attori, risorse, tempi e relazioni.....	69
2.2.1. L'interpretazione del processo.....	69
2.2.2. Alcuni modelli della trasformazione urbana	70
2.2.3. Concetti di esclusione ed inclusione	73

Parte Seconda

3. Casi studio: cinque piccoli e grandi “planning disasters” italiani	77
3.1. Scelta e approccio all'analisi dei casi studio	77
3.2. La riqualificazione dell'area industriale della Fiumara a Genova. Dal mancato coinvolgimento attivo alla mancata visione complessiva.....	80
3.3. Ex-Longinotti a Firenze. L'arrestabile ascesa del conflitto urbano per il recupero di un'area dismessa.....	86
3.4. Progetto Alta Velocità a Modena. Un processo “incompiuto” di partecipazione tra istanze locali e interesse nazionale.....	93

3.5. Portello-Fiera a Milano. L'incapacità di collaborare su temi strategici dello sviluppo metropolitano.....	101
3.6. Scampia a Napoli. La necessità di accompagnare attraverso un processo di "local capacity building" il difficile processo di riqualificazione urbana.....	109
3.7. Conclusioni su casi studio.....	115
4. I costi di un approccio non inclusivo.....	119
4.1. I segnali dell'esclusione: conflitti, rallentamenti, blocchi e così via.....	119
4.1.1. Scarsa fattibilità.....	119
4.1.2. Scarso sostegno politico/conflitto.....	121
4.1.3. Scarsa sostenibilità ambientale-sociale.....	123
4.2. Costi dell'esclusione.....	124
4.2.1. Costi d'inefficacia.....	125
4.2.2. Costi d'inefficienza.....	126
4.2.3. Altri costi.....	126
5. Vincoli ed ostacoli alla diffusione della partecipazione.....	129
5.1. Aspetti politico-strategici.....	130
5.2. Aspetti tecnico-amministrativi.....	132
5.3. Aspetti culturali.....	134

Parte Terza

6. Indicazioni per la promozione della partecipazione.....	137
6.1. Riflettere sulla promozione della partecipazione.....	137
6.2. Creare le condizioni per la promozione della partecipazione.....	137
6.2.1. Azioni a livello di governo centrale.....	138
6.2.2. Azioni a livello amministrativo locale.....	138
6.2.3. Il sostegno allo sviluppo locale.....	141
6.3. Costruire un processo specifico di partecipazione.....	143
6.3.1. Dal progetto di trasformazione urbana al progetto di partecipazione.....	143
6.3.2. Condizioni per il successo.....	144
6.3.3. Costruire e valutare il processo e i risultati.....	145
Appendice 1 – Il lavoro dell'USPEL di Roma.....	148
Appendice 2 – Il confronto con alcuni esperti sui temi della ricerca.....	154
Bibliografia.....	160
Approfondimenti.....	166
Ringraziamenti.....	170

Introduzione

Nella citazione di Batson con cui si conclude questa ricerca stanno tutte le motivazioni che hanno spinto a promuoverla:” la partecipazione, come la democrazia, ha significato molte cose per molte persone. Le opportunità per la partecipazione sono a portata di mano ma solo se tutti coloro che sono coinvolti condividono una conoscenza e un linguaggio comune.”

A Roma, tra il 95 e oggi, sono stato animatore di un’esperienza innovativa condotta dentro la macchina amministrativa del Comune, che ha visto crescere consenso, grado di importanza e complessità degli interventi: prima, con la costruzione di alcuni laboratori territoriali (laboratori municipali di quartiere) gestiti in termini quasi volontaristici da alcuni generosi dipendenti comunali; poi, nel febbraio 98, con l’istituzione dell’Uspel (Ufficio speciale partecipazione e laboratori di quartiere) che è stata una sorta di consacrazione dell’attività sperimentale che ha aperto una nuova fase, altrettanto sperimentale, ma almeno dotata di risorse umane e finanziarie, della quale mi è stata offerta la direzione. Un strada tutta in salita, percorsa tra l’indifferenza di molti tecnici comunali, la sufficienza di tanti progettisti, la diffidenza di una parte decisori politici. Un cammino dapprima incerto, fondato sull’applicazione di alcune conoscenze teoriche e sull’emulazione di buone pratiche, soprattutto anglosassoni, poi sempre più sicuro, grazie ai primi successi conquistati sul campo coinvolgendo i cosiddetti stakeholders, gli attori del territorio, in processi ben strutturati di progettazione condivisa.

Tuttavia è stata un’attività poco più grande di una goccia nel mare delle decisioni che hanno riguardato il territorio e che sono state assunte con criteri diversi se non opposti. E’ opportuno ricordare che 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: come illustrato nei casi di planning disaster documentati in questa ricerca, 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 autoritativo fondato 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.

E’ stato suggerito ai ricercatori di lavorare su due piani complementari: da un lato una adeguata documentazione sulla partecipazione in grado di legittimare e diffondere “un linguaggio comune” e dall’altro un’analisi in grado di documentare quanto l’esclusione dei principali attori comporti elevati costi, diretti e indiretti.

Il linguaggio comune può emergere non solo diffondendo le buone pratiche ma anche obbligando un numero sempre maggiore di decisori politici, responsabili amministrativi,

progettisti, imprenditori e investitori ad una riflessione serena sui costi della “esclusione urbana”, scevra di pregiudizi o paure (“la partecipazione è troppo difficile, la cura è peggiore della malattia”). Ognuno di costoro può elencare almeno un caso, scottante, che lo ha toccato da vicino, che ha comportato instabilità politica, perdita economica, procedure amministrative senza fine, progetti che nel corso del tempo hanno perduto di qualità ed efficacia.

Da qui la scelta di finanziare una ricerca che avesse non solo lo scopo di consolidare le certezze teoriche del nostro agire ma fosse in grado di diffondere i risultati ad altri soggetti in modo da costruire quel linguaggio comune, esteso ai principali attori del governo del territorio, senza il quale si rimane nel campo della pratica esemplare che non riesce a diventare nuovo linguaggio condiviso.

Perciò si è deciso di pubblicare la ricerca nella speranza che nuovi amministratori ,progettisti, investitori, gruppi di cittadini si appropriino intanto delle parole e poi della struttura del linguaggio partecipato.

Un’ ultima considerazione generale riguarda il tema della comunicazione: ciò di cui ci occupiamo è chiamata anche urbanistica partecipata e comunicativa. In un mondo che assegna alla comunicazione un ruolo strategico è sorprendente l’obsolescenza del linguaggio politico e tecnico utilizzato nel governo del territorio: linguaggi per certi versi simili, approssimativi o perentori, che utilizzano categorie di giudizio e mezzi comunicativi arretrati rispetto alla cultura e consapevolezza dei cittadini. Sarebbe sufficiente approfondire il tema di una” governance comunicativa” per fare un notevole passo avanti verso pratiche efficaci ed efficienti, oltre che più democratiche.

Questa ricerca ha una qualità intrinseca che deriva dall’ampiezza dei riferimenti e dalla profonda convinzione degli autori , Anna Prat e Giovanni Poleggi, che credo si siano appassionati sempre più al tema man mano che scoprivano qualcosa di nuovo. Ho appreso con piacere che la ricerca è stata “testata” in un workshop svolto con i principali collaboratori di Ecosfera che , da anni impegnati in ricerche e progetti territoriali, rappresentano un valido banco di prova.

Vedremo come funzionerà il test tra i detentori dei vari poteri che governano il territorio ai quali verrà consegnata questa ricerca. Comunque ci accompagnerà la certezza che i processi di cooperazione europea e internazionale, l’Agenda 21 locale e Internet giocheranno un ruolo decisivo nella costruzione del linguaggio comune.

Ringrazio gli autori ed Enrico Nigris di Ecosfera per l’impegno profuso ed i dipendenti dell’Uspel che si sono dedicati con passione alle pratiche partecipate creando un primo nucleo di contagio, prezioso per diffondere il linguaggio comune dentro gli uffici comunali.

Mario Spada

Obiettivi e metodo della ricerca

L'obiettivo di questo lavoro è di consentire un primo passo per andare oltre concezioni ideologiche ancora molto diffuse che considerano la partecipazione come un "bene in sé", un "diritto", un'ovvietà ("la partecipazione è meglio della non-partecipazione"), se non addirittura la "cura di tutti i mali dell'urbanistica". Si tratta quindi di aprire la strada ad un approccio valutativo più disincantato volto a misurarne costi e benefici. La letteratura sulla partecipazione è ampia ma composta prevalentemente da manuali, raccolte e relazioni su casi specifici, riflessioni teoriche scritte e indirizzate a chi ne è già un sostenitore. Non esistono invece vere e proprie valutazioni della partecipazione degne di questo nome. In un certo senso, 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. Le armi di convincimento cercano di fondarsi non sul proselitismo, bensì su un percorso di riflessione orientato a porre le basi per una possibile valutazione, quanto più possibile argomentato e documentato.

Per partire in questo percorso di approfondimento è 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. Gli stakeholders possono produrre, scambiare risorse significative legate alla loro conoscenza del territorio e della comunità locale, dei bisogni, potenzialità, vincoli, nonché capacità operative per trasformare il territorio e aiutare lo sviluppo sociale ed economico sostenibile della comunità.

Il modo per esplorare questi concetti che è stato adottato riguarda un aspetto particolare ma estremamente significativo, quello dei costi della non-partecipazione. L'idea è che, per avviare una riflessione sul tema, è necessario valutare quali sono i problemi e i costi conseguenti che si verificano quando la concertazione viene limitata ai "soliti noti", cioè agli stockholders. In un tale approccio, che è stato definito inclusivo, si adotta spesso una strategia del tipo "decidi-annuncia-difendi" nella quale il processo decisionale e progettuale viene tenuto chiuso, quando non addirittura segreto, fino a quando non viene annunciata la decisione. A quel punto in moltissimi casi scoppia la protesta e il conflitto. Eppure pochissime volte si considera che questo approccio non-inclusivo abbia un costo e che la protesta e il conflitto, che a volte giungono a fermare un processo per mesi o anni e fare rivedere i progetti e le decisioni prese, siano mali evitabili. Ma in questo lavoro

questo non è l'unico costo della non-partecipazione che si considera. Ve ne sono molti altri che fanno riferimento alla fattibilità dei progetti, alla loro qualità, alla distribuzione dei costi e dei benefici sugli abitanti ed attori locali, fino alla sostenibilità di lungo periodo.

In questo testo si fa riferimento al concetto di "planning disasters" proposto da Peter Hall nel 1980 per indicare i casi d'insuccesso, più o meno netto, della pianificazione. Nella pratica, i "planning disaster" sono i 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.

Le cronache dei giornali sono quotidianamente piene di "planning disasters", quasi che le discipline della trasformazione urbana fossero più che altro una sequela di fallimenti: progetti in discussione da anni, conflitti politici, soldi sprecati per progetti e studi mai utilizzati e cambiati ripetute volte, opere mai finite i cui cantieri si sono fermati a causa dell'insufficienza di finanziamenti, di errori di pianificazione o di progettazione, mancate valutazioni d'impatto, ricorsi, esposti, proteste, progetti che non raggiungono i loro scopi, progetti mal eseguiti, che non si integrano con il territorio che li accoglie, ecc.

La risposta alle facili critiche ai fallimenti della pianificazione e progettazione è che inevitabilmente le trasformazioni urbane e territoriali sono operazioni molto complesse e che coinvolgono molti attori e risorse, nonché importanti questioni di diritto e convivenza civile. Il tempo e i problemi sono quindi dati imprescindibili e in parte potrebbero anche essere intesi come sintomo di un sistema che, se non altro, è capace di discutere e rivedere le proprie decisioni. Ma questa ricerca vuole andare oltre queste spiegazioni, ponendosi la domanda: ma se i problemi fossero anche il segno che qualcuno non è stato adeguatamente e precocemente ascoltato, consultato, coinvolto? Oppure il segno che c'era del sapere, delle risorse che potevano essere messe in gioco per aumentare la fattibilità, efficacia, efficienza, equità dei progetti e non sono state invitate ed accolte nel processo?

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.

L'obiettivo principale di questa ricerca è offrire un primo tassello per esplorare ed argomentare il valore aggiunto della partecipazione. Obiettivi specifici sono riferiti all'investigazione del grado e modalità di diffusione, l'analisi dei costi della non-partecipazione e dei vincoli ed ostacoli ad una maggiore diffusione, la proposizione di indicazioni per favorire la promozione. L'approccio metodologico adottato ha previsto un'ampia rassegna della letteratura esistente, sedici interviste a interlocutori esperti e

privilegiati e l'approfondimento di 5 casi studio di "planning disasters" (Genova, Firenze, Modena, Milano, Napoli) ai fini di testare le tesi sul campo.

Il rapporto è strutturato in tre sezioni che illustrano innanzitutto le definizioni, approcci e campi di applicazione degli approcci partecipativi, ossia lo "stato dell'arte" (parte prima); a questa parte segue il racconto e valutazione dei cinque casi studio italiani nell'ottica esaminarne il percorso evolutivo e i problemi verificatisi, valutare le modalità e i costi della non inclusione di alcune voci ed interessi e identificare gli ostacoli ed i vincoli di varia natura che hanno prevenuto l'adozione di un approccio maggiormente inclusivo (parte seconda); nell'ultima parte (parte terza) si è proceduto ad una breve introduzione al tema delle indicazioni per la promozione attiva della partecipazione da parte di amministrazioni ed altri attori.