

## 5. Vincoli ed ostacoli alla diffusione della partecipazione

Come visto nelle parti precedenti, a fronte di un' enorme varietà di approcci e riflessioni sul tema della partecipazione nei processi di trasformazione urbana, e di alcuni cambiamenti nei modi e contenuti delle politiche pubbliche che sembrerebbero spingere verso una maggiore diffusione di approcci inclusivi, la pratica, in Italia ma anche all'estero, è ancora piuttosto limitata. In questo capitolo si approfondisce quindi il tema dei vincoli ed ostacoli che si oppongono ad una più ampia diffusione della partecipazione a partire dal confronto tra le forme di governo e di gestione delle trasformazioni urbanistiche, attualmente presenti nel nostro paese e le condizioni che sono necessarie per un'efficace applicazione dei processi partecipativi.

Per condurre le analisi, a fronte di una relativa scarsità di bibliografia sull'argomento specifico degli ostacoli alla partecipazione, le riflessioni teoriche e le analisi delle esperienze presenti in letteratura sono state confrontate, applicate ed arricchite dall'analisi dei casi studio di *planning disasters* presentati nel capitolo 3 e discusse nelle interviste con interlocutori esperti (Appendice 2).

Prima di avviare l'analisi si può segnalare che 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. Ai fini di questo lavoro è solo importante sottolineare che, nel momento in cui si vuole promuovere un processo di partecipazione, esistono una varietà di "impedimenti" e per ognuno di essi bisognerà identificare il modo appropriato per rimuoverli.

A questa distinzione, si deve aggiungere quella tra ostacoli e vincoli "veri" o "presunti". Appare chiaro fin dall'inizio che molte esperienze di partecipazione di successo hanno avuto luogo in contesti nei quali molti altri attori ed osservatori sosterrrebbero che fosse impossibile avviarle e sostenerle con successo fino in fondo, per essere poi sconfessati dai fatti. Vi sono quindi molto vincoli ed ostacoli "presunti", che sono dei "finti problemi" in termini assoluti - solo nella testa della gente - ma diventano spesso dei problemi reali per chi deve cercare di portare avanti un processo di partecipazione.

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. Spesso infatti nella pratica, anche di fronte a domande esplicite di inclusione nel processo, offerta di risorse di varia natura che possono contribuire a migliorare la qualità del processo e dei suoi esiti, il soggetto pubblico appoggia comportamenti esclusivi o quantomeno avvalta quelli espressi dal soggetto privato. Quando ciò si verifica, implicitamente il soggetto pubblico rivela la convinzione di detenere tutte le risorse chiave, progettuali, politiche e finanziarie necessarie per giungere in modo efficiente ad un'efficace conclusione del processo.

Nei casi studio che presentano situazioni di forte contrattazione, se non in alcuni casi sovrapposizione, tra pubblico e privato, in particolare Firenze e Milano, 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. In altre parole, vi è una mancanza di disponibilità nel cedere una parte del potere politico alla comunità e di attribuire "diritti di accesso" alle decisioni ai soggetti portatori di interessi locali, che invece si pone come fondamento di ogni processo partecipativo.

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. I motivi di tale atteggiamento riguardano la debolezza di alcuni governi locali e la crisi del sistema di rappresentanza politica dei partiti. La labilità del legame e della comprensione reciproca tra cittadini e eletti, nei primi produce fenomeni di protesta o di disinteressamento, agli altri fa prendere decisioni che non sono sottoposte ad alcun tipo di verifica o legittimazione, se non quella ricevuta con il voto amministrativo, o sulla base di parametri politici contingenti. Non è dunque casuale lo stretto rapporto tra crisi politiche e vicende urbanistiche che si verifica per esempio nel caso del Portello a Milano. 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.

Per avere successo la partecipazione necessita di investimenti di lungo periodo e di una forte volontà politica che la sostenga. L'analisi delle pratiche mette in luce che le dinamiche precarie del governo locale quali l'instabilità politica, l'alternarsi delle giunte non facilitano la promozione e comunque non garantiscono una continuità nelle azioni di sostegno alle esperienze di partecipazione. In alcuni casi è stato segnalato che anche la riforma della legge elettorale in senso maggioritario non ha eliminato del tutto questo ostacolo, poiché i governi locali, nel breve periodo del loro mandato elettorale, trovano difficile conciliare i tempi lunghi della partecipazione con l'agenda delle priorità di intervento, con la necessità di produrre risultati visibili in un breve periodo, con la scarsità di risorse a disposizione. In altre parole, anche a fronte di una maggiore stabilità politica, vi è una necessità di sostegno politico "attivo" alla partecipazione che richiede un impegno di risorse, capacità, energie e coerenza politica che spesso molte amministrazioni non si sentono di concedere.

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 solution*), per usare un’espressione in voga nel dibattito urbanistico attuale: “non si pensa né agisce strategicamente”. Questa mancanza di volontà e capacità strategica, e anche magari di ampliare la posta in gioco rispetto a quanto prevedeva la prima soluzione proposta, pone dei seri limiti alla possibilità di progettare esperienze di coinvolgimento e dialogo reale. In particolare nei casi di “ambito chiuso” della riqualificazione, ad esempio nei recuperi di aree industriali dismesse, la posta in gioco tende ad essere limitata al recupero delle singole pertinenze rese disponibili dalla dismissioni quando spesso il problema è di più ampia riqualificazione di un quartiere circostante all’area industriale dismessa, che sta cambiando carattere e deve soddisfare bisogni nuovi o pregressi che chiedono di essere considerati. Il caso dell’area ex Longinotti rientra in questa tipologia. Analogamente nel programma di riqualificazione di Scampia limitarsi al solo tema edilizio, senza collegarsi a programmi strategici nell’ambito sociale ed economico mette fortemente in crisi le possibilità di successo dell’operazione.

Anche il caso studio di Genova è connotato dalla presenza di un quadro pianificatorio debole che, da un lato non assicura un’adeguata legittimazione all’intervento, fornendo così maggiori motivazioni alla protesta e alla defezione di alcuni attori, dall’altro, una volta messa in discussione la soluzione progettuale proposta, impedisce di formularne di nuove, mancando un disegno urbanistico complessivo in cui ricollocare il processo decisionale.

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, p.204). Questo allontanamento dai contenuti progettuali fa precipitare il conflitto e cadere ogni possibilità di negoziazione. E’ il caso di Firenze in cui l’uso a fini elettorali, da una parte, e la volontà di non riconoscere ragioni di contenuto, diverse da quelle politiche, dall’altra, ha condotto all’uso del referendum, strumento poco efficace nel rappresentare la varietà degli interessi in gioco e costruire insieme a tutti gli attori una soluzione che vada oltre gli schieramenti già esistenti.

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.

La diseguale distribuzione di potere non è un dato caratteristico solo della relazione attori “forti” - attori “deboli”. Anche tra i gruppi locali e le organizzazioni non profit vi può essere una distribuzione sostanzialmente diversa degli strumenti necessari a partecipare e della capacità di procurarseli. 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. In molti dei casi visti il contesto locale non riesce a reagire in modo organizzato e a farsi promotore attivo di un processo di concertazione più ampio. Il caso di Napoli è emblematico in questo senso. A fronte di un tessuto sociale carico di istanze partecipative e volontà comunicative, le associazioni e i comitati nascono e muoiono in breve tempo non permettendo quindi la costruzione e il radicamento locale di un patrimonio, sapere comune e capacità operative fondamentali al processo di collaborazione e coinvolgimento attivo. Mancano spesso in Italia le cosiddette "umbrella organisations" che possono aiutare il terzo settore e la comunità locale a dotarsi di tali capacità.

## **5.2. Aspetti tecnico-amministrativi**

Da quanto emerge dalla letteratura, dai casi studio e dalle interviste, l'attuale quadro urbanistico normativo e procedurale non rappresenta in sé nella maggior parte dei casi un ostacolo reale alla partecipazione. La prova è data dal fatto che esperienze di partecipazione sono state praticate con successo in ambiti tematici di progettazione, programmazione e pianificazione molto diversi. E' vero che i meccanismi procedurali della pianificazione urbanistica sembrano scoraggiare più di altri, soprattutto quelli legati alle più innovative proposte in ambito di programmi urbani complessi.

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 legge urbanistica nazionale, gli strumenti di programmazione complessa e le normative regionali e comunali prevedono momenti di consultazione che spesso non possono trasformarsi in reali occasioni di partecipazione. 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. Nel caso studio della Fiumara a Genova, in un clima di forte critica al progetto di trasformazione, è significativo notare come non sia stata presentata alcuna Osservazione durante il periodo previsto.

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. A Firenze ad esempio il parere negativo del Consiglio di Quartiere 3 non ha prodotto ripensamenti nell'iter di approvazione o cambiamenti significativi al progetto.

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.

Alla base di qualunque modalità di partecipazione si pone la possibilità da parte dei cittadini di accedere alle informazioni in maniera regolare, precoce e completa rispetto al problema da affrontare e facilmente accessibile e comprensibile. 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.

L'approccio partecipato, soprattutto se applicato a interventi di riqualificazione urbana e di sviluppo locale, richiede una elevata integrazione tra i diversi ambiti di intervento che si accorda difficilmente con la rigida suddivisione in dipartimenti presente nelle amministrazioni pubbliche. A Napoli, ad esempio, il significativo sforzo di riqualificazione fisica del quartiere non è stato accompagnato da un'uguale attenzione agli aspetti sociali ed economici. Ciò ha comportato la delusione delle aspettative dei cittadini che sono rimasti disorientati di fronte al mancato coordinamento delle iniziative, ad un sistema non chiaro di responsabilità e di interlocutori a cui fare riferimento. Questo problema viene affrontato da alcune amministrazioni attraverso la creazione di uffici inter-dipartimentali che non sempre ricevono una adeguata destinazione di risorse umane ed economiche e di riconoscimento istituzionale e quindi sono caratterizzate da un'azione poco efficace e da una difficoltà di rapporto con gli altri uffici.

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. Il comportamento iniziale della TAV ha seguito questa logica; il beneficio derivante dalla realizzazione di un collegamento veloce tra Milano e Bologna ha fatto presupporre la possibilità di imporre un progetto "dall'alto" senza dover confrontarsi con gli enti locali coinvolti, nel merito della soluzione tecnica prospettata e considerata rispondente all'"interesse pubblico".

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. Gli imprenditori ed i costruttori appoggiano questa diffidenza, anche sulla base di un temuto aumento dei tempi e dei costi del processo. Il caso della Fiera di Milano illustra bene come delle riflessioni, anche costruttive, sollevate dal movimento di opposizione locale riguardanti temi di interesse cittadino (localizzazione di grandi funzioni urbane, sistema della mobilità) sono state solo parzialmente riconosciute ed ascoltate solo dopo un lungo periodo di protesta.

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, p.193), 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'esplosione 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.