

a cura di
Francesca De Santis

LA PARTECIPAZIONE NEL GOVERNO DEL TERRITORIO IN TOSCANA



Regione Toscana

Immagine di copertina
Fabio Michele Capelli/Shutterstock.com

Indice generale

Prefazione

VII

di Vincenzo Ceccarelli

Gli autori

XVI

Capitolo 1

Democrazia e partecipazione nella costituzione

1

di Marcello Cecchetti

- | | |
|--|----|
| 1. Il contesto attuale di riferimento | 2 |
| 2. I fondamenti costituzionali della "democrazia partecipativa" nella letteratura giuridica dominante | 5 |
| 3. Le potenzialità di una interpretazione di alcuni diritti di libertà "classici" orientata dai principi dell'art. 3, secondo comma, Cost. | 8 |
| 4. Il regime giuridico della "democrazia partecipativa" | 9 |
| 5. Le delimitazioni di campo tra "democrazia partecipativa" e istituti apparentemente simili | 13 |
| 6. Gli strumenti per garantire l'effettività della "democrazia partecipativa" | 14 |

Capitolo 2

La partecipazione nel governo del territorio in Toscana

17

di Francesca De Santis

- | | |
|---|----|
| Premessa | 18 |
| 1. Il contesto normativo internazionale, comunitario e nazionale | 20 |
| 2. La legislazione della Regione Toscana e la giurisprudenza amministrativa anteriore alla l.r. 65/2014 | 24 |
| 3. Informazione e partecipazione nella l.r. 65/2014 | 27 |
| 3.1. Profili ambientali | 34 |
| 3.2. Profili paesaggistici | 36 |
| 4. La disciplina attuativa | 41 |
| 4.1. Il nuovo regolamento regionale n. 4/R: funzioni dei garanti e livelli prestazionali | 41 |

4.2. Le linee guida del 2017: i livelli partecipativi uniformi	45
5. La modifica legislativa del 2019	47
6. L'attuazione della l.r. 65/2014 nel quinquennio: il monitoraggio sull'attività delle amministrazioni locali	49
7. Le sfide ancora aperte e le prospettive di riforma	53

Capitolo 3

Incidenza della partecipazione negli strumenti di pianificazione: rafforzare le comunità locali e diffondere istituti di democrazia partecipativa **59**

di Daniela Poli

Premessa	60
1. Passaggio dall'urbanistica al governo del territorio	60
2. Centralità dello statuto del territorio come relazione fra comunità insediata e contesto di vita	62
3. Partecipazione come inclusione fondativa degli abitanti nelle scelte di pianificazione.	65
4. Efficacia del processo partecipativo nelle pratiche di governo del territorio	68
4.1. Diffusione della cultura della partecipazione "statutaria" nel governo del territorio:	69
4.2. Prevedere l'"accompagnamento" della dimensione partecipativa prevista dalla legge:	70
4.3. Moltiplicare gli istituti di partecipazione come pratiche ordinarie di governo del territorio.	71
5. Efficacia delle tecniche partecipative nella pianificazione	71
6. Esempi di tecniche e processi partecipativi	72
6.1 Le mappe di comunità come strumento per rappresentare lo statuto del territorio	73
6.2. Il piano come occasione di diffusione di istituti di partecipazione	75
6.3. Il progetto di parco agricolo multifunzionale in Riva sinistra d'Arno	77
7. Conclusioni	78
Bibliografia	78

Capitolo 4

Teorie e tecniche di partecipazione pubblica**85***di Marvi Maggio*

1. I temi da affrontare attraverso la partecipazione	86
1.2. Piano paesaggistico e cittadinanza attiva	86
2. Modalità partecipative: potere decisionale e ingredienti	94
2.1. Le scale di partecipazione pubblica	94
2.2. Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa	97
2.3. Contraddizioni nel processo decisionale	101
2.4. Democrazia partecipativa fra consenso e conflitto	104
2.5. Ingredienti della partecipazione	107
3. Livelli prestazionali	109
3.1. Qualità del processo dell'informazione e della partecipazione	109
3.2. Qualità degli esiti dell'informazione e della partecipazione	110
Bibliografia	111

Capitolo 3

Incidenza della partecipazione negli strumenti di pianificazione: rafforzare le comunità locali e diffondere istituti di democrazia partecipativa

di Daniela Poli

Premessa

Il presente contributo riflette sul nesso fra pianificazione e partecipazione a partire da alcuni punti salienti della legge 65/2014 sul Governo del Territorio della Regione Toscana. Alcune innovazioni della legge rappresentano infatti elementi centrali per rendere efficace la partecipazione nel contesto della pianificazione includendo un ventaglio molto ampio di soggetti, in particolare gli abitanti.

Evidenzio tre fattori che sorreggono l'impalcato legislativo:

- Passaggio dall'urbanistica al governo di territorio;
- Centralità dello statuto del territorio come relazione fra comunità insediata e contesto di vita;
- Partecipazione come inclusione fondativa degli abitanti nelle scelte di pianificazione.

1. Passaggio dall'urbanistica al governo del territorio

Il processo di sostituzione dell'Urbanistica col Governo del territorio - inaugurato con la legge 5/95, che ha preso coraggiosamente avvio ancor prima della Riforma del titolo V della Costituzione del 2001 art. 117 - trova ampio compimento nell'attuale legge 65/2014. Con la legge 65 si assiste infatti al passaggio rilevante dal controllo (tecnico) degli "usi del suolo" al governo (partecipato) della complessità del territorio.

Questo cambiamento non è puramente terminologico, ma sostanziale, e assume un valore particolare nel momento drammatico della pandemia che stiamo vivendo in questi giorni.

Come noto l'urbanistica moderna nasce dalla spinta alla regolazione urbana portata dall'incessante e caotico sviluppo delle città del XIX secolo, con l'obiettivo di ridurre i disagi e le disfunzioni causati dalla grande trasformazione industriale. Negli obiettivi del suo ideatore, Ildefonso Cerdà, la nuova scienza dell'*urbanizzazione* non è finalizzata a costruire città o tessuti urbani, quali espressione di contesti locali e di identità storiche, ma edifica nuove forme insediative che rispondono a principi generali. L'urbanistica è per Cerdà "l'insieme degli atti

che tendono a creare un raggruppamento di costruzioni e a regolarizzare il loro funzionamento” (Cerdá 1984, 82). Da vari interventi settoriali (igiene pubblica, edilizia, infrastrutture) si iniziarono a comporre i primi “piani urbanistici” che si sono concentrati progressivamente sull’interpretazione funzionalista dei fenomeni. Una delle ragioni, forse la più importante del successo dell’imperante pensiero funzionalista è che la sua applicazione ha reso il fare urbanistica molto lineare, specialmente nel settore della cosiddetta pianistica con l’utilizzo di poche e semplici regole. La cultura funzionalista emerge palpabile dalle parole di Le Corbusier che inneggia alla civiltà delle macchine nel suo brillante testo del 1946, *La maniera di pensare l’urbanistica*: “All’artigianato subentra l’industria, all’artigiano la macchina manovrata da un operaio o da un manovale; l’unità della famiglia s’infrange: ogni mattina il padre, talvolta la madre, la figlia, il figlio se ne vanno ognuno per conto proprio a guadagnarsi da vivere, ciascuno verso destini diversi, a volte nettamente contrastanti. La rottura dell’aspetto tradizionale dei rapporti umani, fondati sulla fiducia, è dimostrato da questa constatazione d’importanza decisiva: oggi chi consuma non conosce più colui che ha prodotto. Nessuno dei criteri di giudizio d’un tempo può servire oggi a valutare il comportamento di una società ormai strappata alle sue tradizioni e che ha mosso i primi passi nelle distese ignote di una nuova civiltà meccanizzata” (Le Corbusier 1970, 21).

In questa visione semplificata la complessità e profondità integrata del territorio scompare, ridotta a pura superficie dove ogni trasformazione è resa possibile. La semplificazione si estende anche alla modalità con cui si costruisce la conoscenza utile per il piano, ristretta al dominio esperto della tecnica che esclude i saperi non esperti degli abitanti. I cittadini sono percepiti come un orpello inutile che si inserisce fra tecnici e proprietari - i due riferimenti riconosciuti della legittimità del piano - e sono chiamati, non senza fastidio, a dare la propria opinione solo nella fase delle osservazioni: momento vissuto come un sofferto rituale, da cui difendersi con ripetitive risposte¹.

Il concetto di governo del territorio riapre alla complessità, alla profondità temporale, geologica, storica, ambientale, sociale e di senso dei luoghi della vita.

La nuova dimensione richiede in primo luogo la comprensione di che cosa sia il territorio (che non è urbanizzazione o pura superficie isotropa) per immaginare successivamente un progetto di trasformazione.

Questa importante trasformazione trova compimento nella legge 65 che arriva ad anteporre al concetto di “risorsa territoriale” quello di “patrimonio territoriale” organizzato nelle quattro strutture e nelle relative invarianti², che costituisce il quadro di riferimento materiale e immateriale per il suo utilizzo nell’ottica della sostenibilità.

La legge lega dunque strutturalmente il governo del territorio, riferito “agli interessi collettivi e alla sostenibilità nel tempo”, (art. 2) al patrimonio territoriale che la legge intende valorizzare definendolo al tempo stesso come “bene comune e [come] l’uguaglianza di diritti all’uso e al godimento del bene stesso, nel rispetto delle esigenze legate alla migliore qualità della vita delle generazioni presenti e future” (art. 1).

Appare perciò chiaro che la struttura della legge si rivolge agli interessi collettivi e non agli interessi privati avendo come obiettivo prioritario la valorizzazione del patrimonio territoriale quale bene comune.

Il patrimonio territoriale è definito “l’insieme delle strutture di lunga durata prodotte dalla coevoluzione fra ambiente naturale e insediamenti umani, di cui è riconosciuto il valore per le generazioni presenti e future. Il riconoscimento di tale valore richiede la garanzia di esistenza del patrimonio territoriale quale risorsa per la produzione di ricchezza per la comunità” (art. 3 comma 1). La comunità insediata rappresenta dunque il riferimento principale per la presa in carico e la cura del territorio e non certo un orpello da marginalizzare.

2. Centralità dello statuto del territorio come relazione fra comunità insediata e contesto di vita

L’introduzione nella legge del concetto di “statuto del territorio” segnala la rottura con la cultura dell’urbanistica funzionalista, orientata all’espansione e all’urbanizzazione non curante dell’identità dei luoghi. Evocare il concetto di “statuto”, i principi fondamentali di un’organizzazione sociale, collegandolo al

territorio, significa dare “diritto ai luoghi”, significa riconoscere che esiste qualcosa di diverso da una superficie dove è possibile fare qualsiasi cosa. Questo passaggio si colloca molto in sintonia con la Convenzione Europea del Paesaggio, che conferisce alla popolazione il diritto al godimento paesaggio, anche laddove il paesaggio oggi non esiste. Si tratta di leggi lungimiranti che sospingono verso il progetto sociale.

Lo statuto del territorio rappresenta il meccanismo fondamentale che la legge individua per governare il territorio quale bene comune in stretta relazione col piano paesaggistico (Marson 2016). “Lo statuto del territorio costituisce l’atto di riconoscimento identitario mediante il quale la comunità locale riconosce il proprio patrimonio territoriale e ne individua le regole di tutela, riproduzione e trasformazione” (art. 6, comma1). L’articolo evidenzia e mette in tensione due elementi: la comunità locale, che è l’attore collettivo del riconoscimento e dell’individuazione delle regole di tutela e riproduzione, e il *patrimonio territoriale* che si è originato nel tempo lungo della storia quale prodotto della coevoluzione fra natura e cultura (Magnaghi 2010, Norgaard 1994). Il patrimonio territoriale non esiste infatti se non c’è una comunità che se ne occupa per garantire la sua riproduzione e il suo accrescimento. La legge sospinge verso la realizzazione di un progetto innovativo che supera la modernità nel ricomporre il legame fondativo fra comunità locale e contesto di vita, tramite un contratto sociale da rinnovarsi periodicamente. Ed è proprio questo progetto che oggi è prioritario nella società contemporanea per tornare ad abitare in senso pieno i luoghi, per ritrovare i limiti a uno sviluppo che ha perso i riferimenti di senso. Nelle belle parole di Mario Guido Cosmano lo statuto del territorio “designa un insieme di principi fondamentali che riguardano l’organizzazione di una società civile, ma, insieme, indica il complesso delle norme e delle regole riconosciute che la governano; ‘territorio’ è ormai parola che [...] ri-chiama a tutto un suo spessore storico, ambientale, antropico; nonché alla sua natura di ‘luogo’ della produzione di beni, dell’esercizio del loro scambio, delle complesse manifestazioni della convivenza sociale [...]. ‘Statuto del territorio’ dunque come carta dei diritti e dei doveri nei confronti di un bene complessivo che, a sua volta,

è prodotto e patrimonio della collettività e dei singoli: tale, quindi, da dover essere confermato e rinnovato da una forma di contratto” (Cusmano 1996, 12). Denotare i luoghi richiede la messa in campo di un progetto impegnativo, finalizzato a togliere le tante incrostazioni dell’urbanizzazione contemporanea per scendere nuovamente a patti con i “genius loci”, con gli spiriti del luogo che nella storia hanno sostenuto la comunità locale nel dosare e nel miscelare elementi (dalla geologia, all’ecologia, all’agricoltura, al costruito) per dare forma a progetti sempre nuovi mantenendo vitale la relazione fra identità locale e l’uso delle risorse. Si pensi ad esempio ai paesaggi terrazzati che sono stati costruiti mettendo in valore le componenti fondative del territorio. Il terrazzamento rappresenta oggi una chance per qualsiasi economia futura che voglia trattare produttivamente la collina, oltre una certa pendenza, rispettando gli equilibri idrogeomorfologici, la permeabilità e la complessità ecologica, il posizionamento corretto delle costruzioni rurali, la corretta misura della trama agraria.

“Ogni luogo – scriveva Patrick Geddes nel 1915 - ha una sua personalità vera, fatta di elementi unici, una personalità che può essere da troppo tempo dormiente ma che è compito dell’urbanista, del pianificatore, in quanto artista, risvegliare” (Geddes 1970, 356). Il progetto di Geddes è oggi un progetto corale, che si può fare partendo dalla definizione comune degli obiettivi e delle strategie d’azione di lungo periodo previste nello statuto del territorio a cui tutta la popolazione è chiamata a partecipare.

Le comunità locali svolgono un ruolo centrale nel rinvenimento degli elementi patrimoniali e trovano ausilio in strumenti di rappresentazione orientati alla partecipazione attiva come le mappe di comunità attraverso le quali i gruppi sociali arrivano a costruire narrazioni patrimoniali del proprio contesto di vita e su di esse definire nuovi orizzonti di senso capace di mettere in valore i patrimoni rivelati (Clifford, Maggi, Murtas, 2006). In alcuni casi le mappe di comunità sono state utilizzate anche per costruire parti centrali dei processi di pianificazione del territorio come appunto gli statuti partecipati del territorio (Magnaghi, 2010 a).

L’efficacia della partecipazione nel processo di piano post-funzionalista parte

dal riconoscimento del valore della comunità locale - depositaria degli interessi collettivi - nell'individuare valori non negoziabili, criticità e strategie di lungo periodo relative al patrimonio territoriale e alle sue invarianti strutturali.

Il riferimento allo statuto del territorio in terra di Toscana rimanda inevitabilmente all'autogoverno comunale medievale e al monumento storico dell'Allegoria del Buongoverno dell'Ambrogio Lorenzetti dove la comunità sostiene il "bene comune" nel governo della città di Siena. Questa concezione dello statuto apre al terzo punto capitale della legge: quello sulla partecipazione.

3. Partecipazione come inclusione fondativa degli abitanti nelle scelte di pianificazione.

Il concetto di partecipazione è molto ampio e talvolta può generare confusione. La "dimensione partecipativa" di un ampio ventaglio di attori nelle istituzioni (utenti, genitori, studenti) è una delle conquiste sociali più importanti della metà del secolo scorso in risposta all'ondata di rivendicazioni politiche che hanno ridisegnato molti profili istituzionali. Nel contesto italiano la partecipazione sociale si è applicata da tempo a molti settori pubblici (politica, economica, sociale, educativo, sanitario, culturale, ecc.). La partecipazione come forma di inclusione nel governo del territorio trova cittadinanza in Toscana già con la legge 5 del '95, accompagnata dalla definizione di un'Autorità regionale per la partecipazione grazie alla legge 69/2007 e successivamente alla sua modifica con la legge 46/2013.

Appare interessante la lettura delle diverse forme di interazione fra la comunità locale e le istituzioni impegnate nella riqualificazione del proprio contesto di vita. Immaginiamo, di leggere un diagramma lineare che mostra i livelli di interazione secondo gradienti di partecipazione riferibili alla scala stabilita da Arnstein (Arnstein 1971). Possiamo constatare che:

- A un estremo abbiamo le forme di partecipazione molto istituzionalizzate on momenti e tempi rituali, finalizzate alla costruzione del consenso sociale spesso in relazione a progetti o scelte già prese o al più ad attività di mantenimento/miglioramento della qualità della vita nel sistema della città e del

territorio esistente. In questo caso il contatto con le comunità autorganizzate o con i soggetti marginali appare scarso o nullo;

- Dall'altro estremo abbiamo l'universo multiforme più o meno antagonista di "dissenso creativo", di "conflitto costruttivo" o semplicemente dei tanti "percorsi autonomi" messi in atto da soggetti che intendono "migliorare il mondo modificando la distribuzione del potere, della ricchezza e della felicità" (Paba 2003, 41). Si tratta davvero di un mondo variegato talvolta apertamente conflittuale, talaltra indifferente perché desideroso di sperimentare liberamente i propri progetti senza vincoli e tempi dettati dall'esterno o ancora deluso dai tanti contatti cercati, ma non ottenuti per disattenzione o indifferenza. Il caleidoscopio delle pratiche sociali va dal cohousing, agli ecovillaggi, ai laboratori autogestiti, ai comitati cittadini, alle comunità agricole, alle molte esperienze di coalizioni di nuove economie, alle imprese e reti di economie solidali, alle fabbriche recuperate, alle banche del tempo, alle monete locali, alle economie circolari;
- Infine in una collocazione che oscilla fra i due estremi abbiamo una dimensione intermedia di dialogo fra istituzione e comunità locale che ha messo in atto forme pattizie e contrattuali di governo del territorio. Queste attività nascono dall'incontro fertile fra una positiva tensione istituzionale alla co-progettazione e da una rinnovata fiducia nell'innovazione sociale dell'azione pubblica. Tali forme di comunicazione prendono vita da un ascolto attento delle pratiche sociali quali "strumenti di pianificazione dal basso" che hanno saputo trasformarsi in rapporti istituzionali pattizi e contrattuali, i quali possono divenire protagonisti di nuovi istituti attivi di mediazione istituzionale. Anche in questo caso assistiamo a un proliferare di strumenti che vanno dagli ecomusei, ai contratti di fiume (di lago, di montagna, di paesaggio), agli osservatori locali del paesaggio, ai patti di cittadinanza, ai parchi agricoli multifunzionali, ai biodistretti, alle società locali del cibo (Poli 2019, Gisotti, Rossi 2020).

Gli strumenti pattizi rappresentano certamente un percorso interessante per rendere realmente efficace la partecipazione nei processi di pianificazione, dan-

dole non solo riconoscimento, ma rafforzando l'identità progettuale aperta al futuro delle comunità locali (Castells 1997, Poli 2019 a), abbassando così il clima di conflitto e risentimento.

Appare dunque chiaro che il riferimento alla partecipazione a cui la legge 65/2014 fa riferimento sia da intendere in maniera strutturale, come abbiamo visto, aperta a tutti i cittadini e non solo dunque ai tecnici, alla rappresentanza, agli interessati o agli aventi diritti edificatori o ai proprietari di terreni o edifici, in quanto il riferimento della legge è l'interesse collettivo e la definizione di territorio bene comune. Ma non solo. La legge prevede che i “risultati delle attività di informazione e partecipazione poste in essere nell'ambito dei procedimenti di formazione degli atti di governo del territorio contribuiscono alla definizione dei contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, secondo le determinazioni motivatamente assunte dall'amministrazione precedente” (art. 36 comma 3). La legge ritiene dunque la partecipazione necessaria per una migliore attività del governo del territorio. La partecipazione non viene invocata perché c'è la crisi delle istituzioni o perché è necessario alleviare la solitudine dei propri cittadini, ma per costruire insieme un progetto di Regione fondato sui caratteri dei luoghi, sulla loro personalità, sulle diverse identità di lungo periodo.

Le attività di partecipazione includono certamente l'*informazione* che deve essere il più aperta e diffusa possibile, la *comunicazione*, chiara e costante, la *negoziante* che può rappresentare un momento intenso di dialogo finalizzato a trovare un accordo fra le parti. La partecipazione non deve poi essere confusa con la *consultazione*, riferita ad alcuni soggetti individuati, la *concertazione*, che riguarda attori istituzionali, socio-economici o le parti sociali, o la cosiddetta *contrattazione*, riferita all'urbanistica “negoziata o contrattata”, che ha incluso gli attori forti nella presa di decisione. Tale stagione urbanistica, avviata in Italia negli anni novanta del Novecento con l'introduzione dei cosiddetti programmi complessi, ha inteso coinvolgere il capitale privato laddove l'azione pubblica era ritenuta inefficace per mancanza di risorse economiche. Queste attività “hanno fatto perdere di vista il prevalente interesse pubblico e hanno

creato una situazione di ambiguità tra interesse pubblico e interesse privato” (Cellamare 2020, 38).

La partecipazione per essere effettivamente efficace nell’ambito del governo del territorio si configura come uno strumento in grado di rafforzare la presenza della comunità locale, liberando i loro spazi di azione per il dispiegamento di forme piene d’abitare capace di progettare alternative rispetto a “scelte economiche, territoriali, ambientali, infrastrutturali non più riconosciute come portatrici di benessere (Magnaghi 2006, 136). Questa consapevolezza richiede però un importante processo di apprendimento e di accettazione preliminare da parte delle istituzioni. Occorre cioè “una pre-condizione *sine qua non* ovvero che le istituzioni sviluppino un impegno preventivo, serio e credibile rispetto ai percorsi di coinvolgimento delle comunità territoriali rifuggendone un uso strumentale e distinguendo bene la partecipazione dalla consultazione e dalla comunicazione unilaterale politica-cittadini” (Rossi, 2020, 140).

Come rendere dunque efficace la partecipazione negli strumenti di governo del territorio? Come superare quella che già per molti è una “partecipazione stanca”, che spesso costruisce scenari progettuali importanti che però non hanno alcun esito lasciando nella popolazione solo sfiducia e frustrazione?

Ritengo utile rispondere alla domanda con una traiettoria duplice:

- efficacia del processo partecipativo nelle pratiche governo del territorio;
- efficacia delle tecniche partecipative per la pianificazione.

4. Efficacia del processo partecipativo nelle pratiche di governo del territorio

La richiesta di almeno un incontro previsto nelle “Linee Guida sui livelli partecipativi ai sensi dell’art. 36 comma 5 della legge 65/2014” (art.3 comma d), è una richiesta minima, basilare, “un livello minimo essenziale”, ma certamente non sufficiente per affrontare pienamente le problematiche del governo del territorio. Per raggiungere gli obiettivi previsti dalla legge serve infatti il “percorso strutturato di pianificazione partecipata”, al quale le Linee Guida alludono³. Affinché la partecipazione sia davvero efficace è necessaria la costruzione del-

la fiducia sia fra i soggetti locali - che spesso non si conoscono - sia fra soggetti locali e chi conduce il processo, e per farlo c'è bisogno di quotidianità, di lentezza, di condivisione di attività normali come mangiare o bere un caffè assieme. Molto comuni toscani dall'ingresso della legge 65 effettivamente hanno messo in campo un percorso strutturato. Altri ancora no, si sono limitati semplicemente a un primo approccio.

Oltre all'individuazione collettiva di obiettivi e alla costruzione di progettualità un altro problema ostico è che passare dalla fase della deliberazione sociale alla fase di deliberazione politica, punto dirimente, spesso non adeguatamente affrontato. Ancora una volta il punto è quello di superare la discrezionalità dei progettisti e del personale tecnico e politico. Se alla fine di un percorso partecipativo, talvolta lungo e dispendioso, l'efficacia del processo è data dalla comprensione che le panchine localizzate sotto gli alberi sono meglio che se messe nel bel mezzo di una piazza per poter utilizzare l'ombra d'estate, il processo è fallito; allo stesso modo se l'esito del processo indica obiettivi generici rispetto alla sostenibilità ambientale di un fiume. L'aspetto fondamentale è come far esprimere progettualmente la popolazione, come tradurre il progetto socialmente prodotto in linguaggio tecnico, tale da poter agevolmente dialogare con l'amministrazione, e come trasformare le scelte condivise in azioni di governo. Questo è l'obiettivo di processo a cui tendere. Di seguito alcuni elementi in forma di appunti per inquadrare il tema dell'efficacia del processo partecipativo negli strumenti di governo del territorio.

4. 1. Diffusione della cultura della partecipazione "statutaria" nel governo del territorio:

Si tratta di un prerequisito importante. I soggetti locali devono essere coinvolti nella definizione dei quadri strategici del loro quadro di vita e non soltanto nella progettazione di dettaglio:

- Il progetto socialmente prodotto deve prendere avvio dalla fase di definizione dello statuto del territorio, dove la comunità locale formata dagli abitanti e dei vari soggetti portatori di interessi collettivi (associazioni, gruppi, sin-

goli, imprenditori, agricoltori, ecc.) deve prendere parte all'individuazione del patrimonio territoriale, delle invarianti, delle regole tutela e di riproduzione e degli obiettivi strategici di lungo periodo;

- La comunità che ha partecipato alla definizione dello statuto deve essere coinvolta anche nella fase operativa. Poiché lo statuto è un documento fondativo da non accantonare nella fase operativa così la comunità che lo ha prodotto deve proseguire in varie forme il percorso progettuale per dare il proprio contributo;
- Il progetto sociale statutario (non esperto) dovrà essere tradotto durante il processo partecipativo co-progettuale in documenti tecnici (esperti) che comprendono sia materiali di piano (cartografie, relazioni, norme) sia in strumenti di pianificazione attuativi o programmatici utili per la parte operativa.

4.2. Prevedere l'“accompagnamento” della dimensione partecipativa prevista dalla legge:

E' necessario come prevedono molti altri contesti “accompagnare” le proposte della legge con un supporto formativo e con progetti pilota per monitorare, verificare e finalizzare maggiormente le azioni richieste:

- Trovare le forme per coinvolgere gli amministratori in un percorso conoscitivo, che faccia apprezzare come la partecipazione alla fine sia un gioco a somma positiva dove sebbene alcuni perdano qualcosa tutti guadagnano molto rispetto all'interesse collettivo;
- Mettere in campo percorsi strutturati di formazione per i tecnici delle pubbliche amministrazioni e per i professionisti;
- Individuare progetti pilota in vari settori del governo del territorio (piani, parchi, contratti di fiume, progetti di paesaggio, ecc.) che vengono accompagnati, monitorati, commentati e poi illustrati per finalizzare la legge o il provvedimento;
- Diffondere manuali, opuscoli, buone pratiche sui processi e sulle tecniche di successo della partecipazione nel governo del territorio.

4.3. Moltiplicare gli istituti di partecipazione come pratiche ordinarie di governo del territorio.

Per garantire l'efficacia della partecipazione è necessario rafforzare l'azione dei gruppi e delle reti di soggetti locali che sono già operativi sul territorio e di quelli che si possono definire durante il processo di partecipazione. Appare dunque utile:

- Sostenere le coalizioni di attori che si sono definite nel processo di partecipazione e renderle stabili;
- Individuare forme di monitoraggio e implementazione del piano, che coinvolga le coalizioni di soggetti che si sono definite;
- Definire nel progetto strategico esito del processo di co-progettazione strumenti di pianificazione pattizi che operano come luoghi di intermediazione stabile fra cittadini, tecnici e istituzioni (es. biodistretti, parchi agricoli, osservatori locali del paesaggio, ecomusei., ecc.);
- Costruire contratti sociali pattizi pubblico-privato fra le coalizioni di attori e le amministrazioni (charte de paysage, charte rurale, charte de parc, ecc.) in cui le amministrazioni sottoscrivono l'accordo per rendere operative le deliberazioni sociali.

5. Efficacia delle tecniche partecipative nella pianificazione

Per mettere in atto in processo partecipativo esistono molte tecniche, riportate in manuali specializzati, che in questa sede non è possibile approfondire. Vorrei comunque richiamare alcuni temi rilevanti legati al fare partecipazione nell'ambito della pianificazione e progettazione urbana e territoriale:

- È necessaria una conoscenza esperta dei fenomeni e delle dinamiche che interessano la formazione dei contesti della vita, così come delle politiche e delle tecniche che sorreggono la definizione di piani e degli strumenti di pianificazione;
- Prima di approcciare la definizione di un processo partecipativo è necessario prevedere attività conoscitive dei luoghi oggetto di indagine e delle poste in

gioco che impegneranno le scelte di pianificazione con indagini ad attori e testimoni privilegiati;

- È prioritario impostare una campagna di informazione e comunicazione preventiva volta a creare una base semplice e comune di informazioni rispetto all'oggetto del processo partecipativo che consenta a tutti i cittadini, anche ai meno esperti, di partecipare in maniera informata ed evitare, almeno in parte, difficoltà e disparità nella reale possibilità di intervenire nella discussione pubblica;

Durante il processo è necessario mettere in campo capacità sia di far utilizzare tecniche di graficizzazione agli abitanti sia di traduzione tecnica del progetto socialmente definito con un linguaggio amichevole, *friendly*, tale da essere compreso da esperti e non esperti;

- È fondamentale costruire un percorso e prevedere l'uso di tecniche specifiche rispetto a ogni luogo, nella consapevolezza che gli “strumenti devono essere concepiti come tali, e vanno quindi usati strumentalmente. Le tecniche, anche quelle molto strutturate, devono essere strutturate per promuovere l'informale, per dargli voce, luoghi, respiro” (Giusti 2001, 453).

Poiché la partecipazione è diventata uno strumento utilizzato in molto contesti, serve specificità nella formazione del facilitatore-progettista urbano e territoriale, che consenta di poter mettere in campo quell'interpretazione artistica nel risvegliare le identità locali alla quale alludeva Patrick Geddes.

La formazione finalizzata aiuta anche il facilitatore-progettista ad affinare la sensibilità nell'individuare strumenti e procedure che devono entrare in relazione alla dimensione locale. Quindi non solo è possibile ma anche necessario “reinterpretare e forse reinventare in ogni condizione specifica la sequenza dei passi da compiere. I manuali, che pure esistono, hanno valore solo dal punto di vista esemplificativo” (Giusti, 2001, 444).

6. Esempi di tecniche e processi partecipativi

Di seguito riporto alcuni esempi di buone pratiche che conosco da vicino, sapendo che sarà molto utile approfondire questa parte per diffondere esempi di

successo di partecipazione come strumento per il rafforzamento delle coalizioni sociali verso pratiche di autogoverno comunitario.

6.1 Le mappe di comunità come strumento per rappresentare lo statuto del territorio

Se l'identità, la democrazia e la partecipazione sono un processo e non un oggetto, anche la rappresentazione del patrimonio non può che essere momento di un processo: si dovrebbe più correttamente parlare non tanto di “rappresentazione” quanto di “processo rappresentativo”, in un continuo percorso “di andata-e-ritorno” fra rappresentazione esperta e non esperta, fra parola e disegno, fra bel disegno come stimolo allo sguardo e disegno utile, somma di più segni non esperti, necessari alla conoscenza profonda dei luoghi (Poli 2019 b, Prusiski, 2020).

Molta cartografia storica pregeodetica è stata costruita come sintesi di conoscenze esperte e non esperte: il cartografo perlustrava e passeggiava i territori e, nel farlo, dialogava ed entrava in contatto con le conoscenze locali. La storia del monte Somenga mostra l'incontro ironico fra il sapere esperto del cartografo e quello locale di un abitante (Farinelli, 1992): il nome del monte, situato nelle prealpi orobiche, ha trovato localizzazione nella cartografia attraverso il rito del “battesimo amministrativo” (Ferlino, 2000) fatto da un qualche cartografo, che ha domandato ad un abitante quale fosse il nome del monte e questi, in tutta semplicità ha risposto nel suo idioma locale “non lo so” - “so minga”; da qui il nome. Molte altre storie narrano di cartografi implicati nelle dinamiche sociali, aggrediti dalle comunità locali, perché impauriti dall'ingerenza del potere centrale sui diritti locali (il diritto di pascolo, il taglio dei boschi, l'uso delle fonti, l'aumento delle tasse o dei controlli), e arrestati dalle autorità statali perché ritenuti in combutta con le comunità locali, come fra l'altro accaduto a Matteo Vinzoni nella serenissima Repubblica genovese. Questi riferimenti ironici mettono in luce quella consuetudine che ha costruito le rappresentazioni premoderne, nate da un passaggio di informazioni costante fra marinai, abitanti, montanari e cartografi. È innegabile la correlazione fra rappresentazioni dense, costruite nel

corso di un processo che univa linguaggi esperti e non esperti, e un progetto di territorio in grado di rispettare i caratteri peculiari del paesaggio. L'epurazione delle incrostazioni locali del sapere dalla cartografia appare inevitabilmente associata a una progettazione sorda alla domanda di qualità dei luoghi.

Il disegno non tecnico si caratterizza per essere uno strumento molto efficace nel far emergere la conoscenza locale, i diversi punti di vista sul patrimonio che definiscono il quadro di vita della popolazione coinvolta in un processo partecipativo. Durante il processo partecipativo, che utilizza la rappresentazione come ausilio fondamentale, è necessario utilizzare diverse tecniche di raffigurazione anche affettive e dialoganti come le Parish Maps messe a punto, negli anni '80 del Novecento, dall'associazione inglese *Common Ground* (fig.1)⁴.

Queste esperienze partecipative intendono imporre all'attenzione pubblica i mondi di vita legati alla memoria sociale, al ricordo, all'uso consapevole del territorio. Sono carte dell'"emersione della conoscenza sommersa", intendono consegnare alla costruzione del piano il punto di vista di una comunità partecipante. Queste tipologie di carte si sono diffuse anche in Italia, soprattutto nel contesto della rete degli ecomusei e in particolare in Piemonte, Puglia e Toscana (fig.2)⁵.

In Italia gli ecomusei hanno acquistato una esplicita coloritura partecipativa, spesso il frutto di mobilitazioni provenienti dalla società locale. Queste istituzioni non hanno solo una finalità divulgativa e didattica, ma si pongono come contesti progettanti in cui si creano i presupposti di modelli di vita basati sulla valorizzazione dei patrimoni territoriali che le varie rappresentazioni mettono in mostra. Le mappe diventano così dei sistemi di narrazione attiva e trasmissiva, aperti al progetto. Attraverso questo processo di costruzione del patrimonio si può incentivare il passaggio da un'identità di tipo resistenziale a una di tipo progettuale in vista di un progetto condiviso. In alcune attività di pianificazione toscana l'esperienza delle mappe di comunità è stata trasferita dal piano conoscitivo al piano propriamente progettuale. La congiuntura fra legge di governo del territorio (LR 1/2005), che prevedeva la sua redazione attraverso strumenti di democrazia partecipativa, e dall'altro, la Legge sulla partecipazione (LR 69/2007), che riconosceva la necessità di "promuovere la partecipazione come

forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi” (art. 1), ha portato alla possibilità di sperimentare tutta una serie di percorsi partecipativi finalizzati all’elaborazione di statuti del territorio (Montespertoli, Lastra a Signa, Montecatini Terme).

La significatività di queste esperienze sta nell’introduzione, all’interno di un percorso formalizzato, di modalità complesse e fortemente interattive di riconoscimento dei patrimoni locali che hanno alimentato la produzione di coscienza di luogo e di nuova patrimonializzazione (figg.3-4). Nel caso di Montespertoli le mappe di comunità sono state inserite all’interno di un percorso partecipativo che ha visto molti passaggi: interviste telefoniche alle famiglie; la definizione di cinque laboratori attivati uno per ciascuna delle frazioni del Comune; la discussione dei temi statutari emersi dalle telefonate e ribaditi durante gli incontri (vocazione agricola multifunzionale e di qualità; percorribilità del territorio e della campagna; conservazione e valorizzazione del paesaggio; qualità e sostenibilità ambientale; costruire meno e meglio; creare spazi pubblici e servizi); la costruzione di quadri sinottici che riassumevano i temi statutari sui quali verificare gli obiettivi strategici; la costruzione di mappe di comunità in cui sono sintetizzati gli elementi di maggior pregio paesaggistico, i commenti e le indicazioni provenienti dalla discussione; la definizione di una serie di approfondimenti progettuali nelle singole frazioni. Giulio Mangani, sindaco di Montespertoli ha affermato che per “la nostra comunità il piano strutturale, il processo partecipativo che ne ha anticipato la stesura, le assemblee pubbliche, le giornate tematiche, e soprattutto queste mappe di comunità, sono state l’occasione per cominciare questo percorso” (Mangani 2010, 6). Successivamente al processo partecipativo, la continuità e incidenza del processo stesso sul sistema decisionale è stata messa in atto con la consultazione dei laboratori degli abitanti e dei loro statuti socialmente elaborati per il piano strutturale, sulle linee di piano elaborate dal comune, in cui gli abitanti hanno potuto verificare e discutere, prima dell’approvazione del piano, il livello di accoglimento delle loro proposte nel piano stesso.

6.2. Il piano come occasione di diffusione di istituti di partecipazione

Il conferimento di reali poteri a istituti di nuova democrazia rappresenta un antidoto potente all'attuale diffidenza verso la retorica della partecipazione.

Appare utile mettere in campo una nuova forma di governance che preveda la presenza di istituti di democrazia partecipativa diffusi. Sempre più chiaramente prende corpo l'affermazione di Saint-Just che, nei *Discorsi sulle istituzioni repubblicane* (1793), individuava la necessità di avere poche leggi e molte istituzioni, cioè configurazioni organizzate di relazioni sociali assunte come un modello positivo di azione (Maggio, 2012). Su queste traiettorie si è mosso il Piano paesaggistico pugliese delineando non solo indirizzi ma progetti locali sorretti da molteplici istituzioni di partecipazione quali meccanismi generatori di azioni virtuose. Il Piano ha anticipato nella fase di redazione l'attuazione di politiche e progetti lanciando semi progettuali che sono germogliati in corso d'opera, e stanno ancora germogliando dopo la sua attuazione, grazie all'ancoraggio con le pratiche di progettazione sociale (fig. 5). Nel Titolo III la "produzione sociale del paesaggio" viene definita come "un complesso processo che vede interagire una molteplicità di attori pubblici e privati, sociali, economici e culturali e che connota in modo trasversale l'attività relativa alla formazione ed all'attuazione del PPTR; tale processo, con riferimento all'attività di formazione e attuazione del PPTR, si articola in procedimenti volti a realizzare, rispettivamente, la produzione sociale del piano e la gestione sociale del territorio e del paesaggio" (art. 8). La produzione sociale si è attuata, lungo tutto il processo di costruzione del Piano, mediante: atti di copianificazione non solo Stato-Regione, ma anche intersettoriale, in particolare con il Piano di sviluppo rurale, l'Autorità di bacino, il Settore ambiente, cultura e turismo (art. 16); conferenze d'area partecipative; la definizione di un manifesto in collaborazione con i produttori locali di paesaggio; l'avvio di progetti integrati di paesaggio; l'interazione con gli Ecomusei; l'attivazione di premi per il paesaggio. Il Piano ha creato, già nel suo farsi, le condizioni per la successiva gestione sociale, costruendo più istituti di partecipazione e limitando il più possibile le norme restrittive e vincolistiche. In particolare. Nei "progetti integrati di paesaggio" (art. 21) "la Regione riconosce e attiva la progettualità locale in forme integrate, multisettoriali e multiattoriali,

che richiedono l'integrazione tra diversi campi disciplinari e il coordinamento di attori, pubblici e privati, appartenenti a diversi ambiti decisionali e operativi". Più che redarguire chi sbaglia, il dispositivo normativo invoglia al comportamento positivo, supportato da una governance molecolare, tentacolare, che si attua nei tanti istituti sociali non ultimo, nell'Atlante delle segnalazioni sul sito web, dove la popolazione indica buone e cattive pratiche di gestione del paesaggio (Lucchesi, Carta, 2010).

6.3. Il progetto di parco agricolo multifunzionale in Riva sinistra d'Arno

Il progetto "Coltivare con l'Arno. Parco agricolo perifluviale" (Poli 2019) ha maturato delle caratteristiche che possono mettere bene in luce il senso del processo di partecipazione come incentivatore di progettualità da parte della comunità locale. L'intervento ha interessato il territorio periurbano situato fra i comuni di Firenze, Scandicci e Lastra a Signa, che affaccia sull'Arno - una delle aree più urbanizzate della Toscana. Il percorso partecipativo ha sperimentato la costruzione di una *governance* pubblico-privato orizzontale (fra attori locali, associazioni e Pubbliche Amministrazioni) e una verticale (fra settori dell'Amministrazione pubblica) con un vasta gamma di potenziali Enti finanziatori (Comuni, Consorzio di bonifica, Autorità di bacino, ecc.). Tramite una metodologia di ricerca-progetto-azione sono stati individuati dodici contesti progettuali, attorno ai quali si sono organizzate e stabilizzate coalizioni articolate di attori pubblici, privati, associativi (fig.6). I soggetti coinvolti sono stati facilitati nell'ascolto reciproco con l'obiettivo di individuare soluzioni condivise volte alla co-progettazione e co-gestione futura delineando in molti casi potenzialità significative di autogoverno locale. L'intervento prevedeva per ogni contesto progettuale la definizione di un "contratto", un atto volontario stipulato fra enti pubblici (amministrazioni comunali, amministrazioni territoriali, enti di gestione, come l'Autorità di Bacino, il consorzio di bonifica, le scuole, gli ospedali, gli istituti di pena, ecc.), soggetti privati (agricoltori, imprenditori, cittadini), e privato sociale (associazioni, gruppi sociali ecc.). Sono stati delineati con gli attori dodici possibili contratti, raggruppabili in tre categorie: *Semplificazione normativa*, *Sostegno alla multifunzionalità*, *Oppor-*

tunità dell'agricoltura sociale.

Le coalizioni di attori sono qui accomunate dal riconoscimento dei patrimoni territoriali e della volontà di metterli in valore mediante azioni integrate e condivise definite socialmente in un processo progettuale, che ha alimentato rispetto e fiducia reciproca. Il “contratto” è garanzia di stabilizzazione dell’azione sociale pattizia fra pubbliche amministrazioni e soggetti sociali, prefigurando ampie zone di autogoverno locale in cui anche il pubblico entra nella dinamica progettuale conferendo potere ai soggetti locali.

7. Conclusioni

La Regione Toscana ha la grande opportunità di sperimentare una stagione fortemente innovativa nel panorama nazionale e internazionale grazie al combinato disposto degli accorti dispositivi legislativi in ambito di governo del territorio e di partecipazione recentemente posti in essere. E’ necessario che a questa lungimirante visione sia supportata da precisi atti di governo volti da un lato ad “accompagnare” la legge con incentivi, processi formativi, di monitoraggio, con la diffusione conoscitiva sui casi di successo e dall’altro tramite l’individuazione di strumenti operativi pattizi che consentano il passaggio dalla deliberazione sociale a quella politica. E’ fondamentale dunque che l’opportunità legislativa non sia limitata solo ad alcune esperienze di “stanca partecipazione inconcludente” per non affievolire il suo afflato di futuro.

Bibliografia

- Arnstein S.R. (1971), “*A Ladder of Citizen Participation*”, *Journal of the Environmental Institute of Planning*, n.35, pp.216-224.
- Castells M. (1997) *The Power of Identity*, Cambridge, MA, Oxford, UK.
- Cellamare C. (2020), *L’azione pubblica e la valorizzazione del protagonismo sociale*, in Marson A. (a cura di), *Urbanistica e pianificazione nella prospettiva territorialista*, Quodlibet, Macerata.
- Cerdà I. (1984), *Teoria generale dell’urbanizzazione*, Jaca Book, Milano (ed. orig. 1867).
- Clifford S., Maggi M., Murtas D. (2006), *Genius loci, perché, quando e come realizzare una mappa di comunità*, Ires Piemonte, Torino.
- Cusmano M. G. (1996), *Il territorio del piano in “Progetto urbano”* n. 3, pp. 10-12.
- Farinelli F. (1992), *I segni del mondo. Immagine cartografica e discorso geografico in età moderna*, La Nuova Italia, Firenze.

- Ferlaino F. (2000), *Spazi semantici, partizioni e reti: riflessioni sulla geografia amministrativa regionale*, Working Paper n. 140/2000, Ires, Torino.
- Geddes P. (1970), *Città in evoluzione*, Il Saggiatore, Milano (ed. orig. 1915).
- Gisotti M. R., Rossi M. (2020– a cura di), *Territori e comunità. Le sfide dell'autogoverno comunitario*, SdT Edizioni - http://www.societadeiterrorialisti.it/wp-content/uploads/2020/04/RST_vol5.pdf
- Giusti M. (2001), *Modelli partecipativi di progettazione del territorio* in Magnaghi A (a cura di), *Rappresentare i luoghi, pratiche e tecniche*, Alinea, Firenze.
- Le Corbusier (1970), *Maniera di pensare l'urbanistica*, Laterza, Bari-Roma (ed. orig. 1946).
- Lucchesi F., Carta M. (2010), “Active participation and involvement in the development of the Landscape Plan for the Region of Puglia”, in AA.VV., *Living Landscape. The European Landscape Convention in research perspective*, Atti del Convegno internazionale (Firenze, 18-19 Ottobre 2010), Bandecchi e Vivaldi Editori, Pontedera.
- Magnaghi A. (2006), *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale e solidale*, “Democrazia e Diritto” n. 3, pp. 134-150.
- Magnaghi A. (2010), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Magnaghi A. (2010 a – a cura di), *Montespertoli: le mappe di comunità per lo statuto del territorio*, Alinea, Firenze. http://www.lapei.it/?page_id=825
- Maggio M. (2012), “Invarianti strutturali in azione”, in Poli D. (a cura di), *Regole e progetti per il paesaggio*, Firenze University Press, Firenze.
- Mangani G. (2010), *Frammenti di un discorso urbanistico*, in Magnaghi A. (2010 a – a cura di), *Montespertoli: le mappe di comunità per lo statuto del territorio*, Alinea, Firenze. http://www.lapei.it/?page_id=825
- Marson A. (2016), *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il Piano della Toscana*, Laterza, Bari-Roma.
- Prusicki M. (2020), “Il disegno come strumento di interpretazione territoriale per il progetto”, in Marson A. (a cura di), *Urbanistica e pianificazione nella prospettiva territorialista*, Quodlibet, Macerata.
- Norgaard R. B (1994), *Development betrayed: the end of the progress and a coevolutionary revisioning of the future*, Routledge, London.
- Paba G. (2003), *Movimenti urbani. Pratiche di costruzione sociale della città*, Franco Angeli, Milano.
- Poli D. (2019 – a cura di), *Territori rurali in transizione. Strategie e opportunità per il biodistretto del Montalbano*, SdT Edizioni, Firenze. http://www.societadeiterrorialisti.it/wp-content/uploads/2016/01/Ricerca-e-Studi-Territorialisti_Vol.-3_Territori-rurali-in-transizione-Poli-compressed.pdf
- Poli D. (2019 a), *Le comunità progettuali della bioregione urbana. Un parco agricolo multifunzionale in Riva Sinistra d'Arno*, Quodlibet, Macerata.
- Poli D. (2019b), *Rappresentare mondi di vita. Radici storiche e prospettive per il progetto di territorio*, Mimesis, Milano.
- Rossi M. (2020), *Pratiche di rigenerazione dal basso delle comunità territoriali. A quali condizioni è ancora utile la partecipazione?*, in Marson A. (a cura di), *Urbanistica e pianificazione nella prospettiva territorialista*, Quodlibet, Macerata.



Fig.1 - Un esempio di parish map



Fig. 2 - Un esempio di mappa di comunità degli ecomusei salentini: la mappa di Acquarica



Fig.3 Un esempio di mappa di comunità strategica delle frazioni di Montalbino, Fornacette, Lucardo e Montespertoli

Percorso pedociclabile lungo la Borra

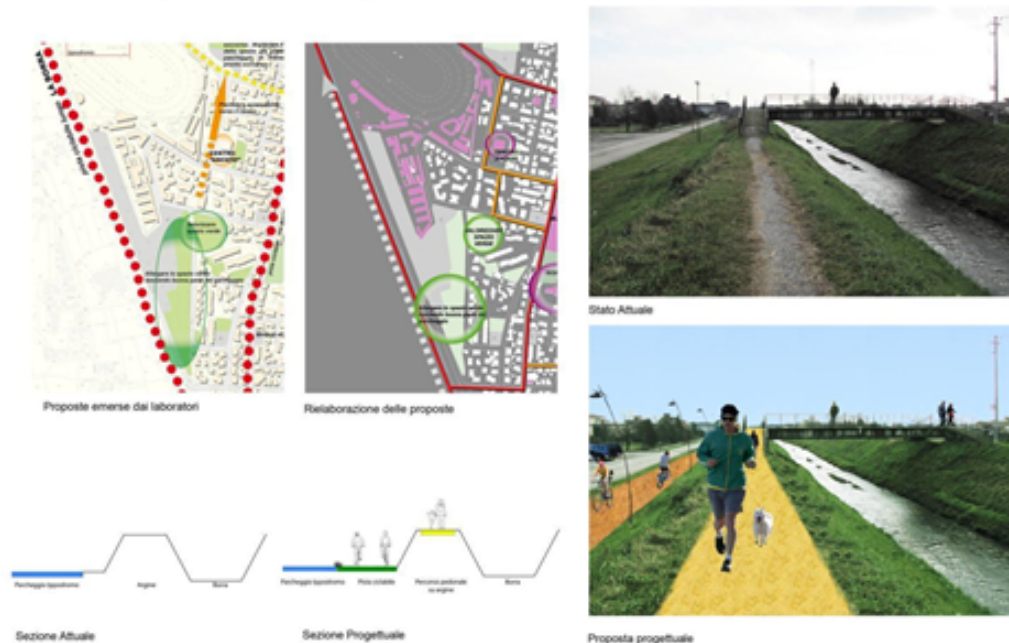


Fig.4 - Un esempio progetto urbano Montecatini



Fig. 5 - La struttura del piano paesaggistico della Regione Puglia <https://www.paesaggiopuglia.it/>

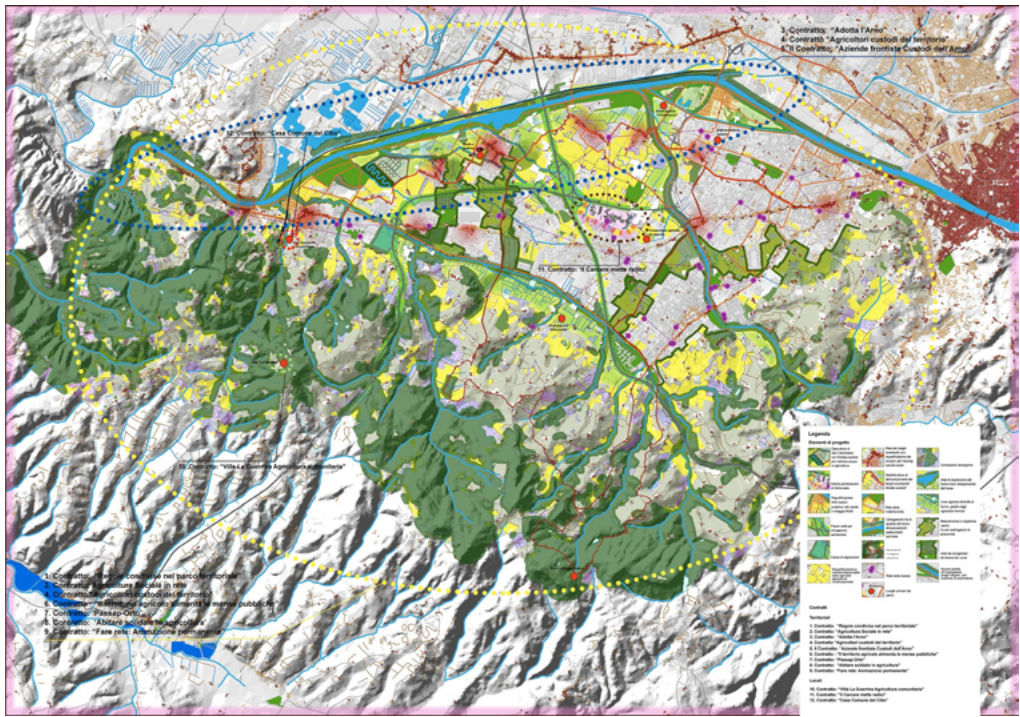


Fig. 6 - Il progetto strategico per il parco agricolo multifunzionale in Riva Sinistra d'Arno e i 12 contratti sociali