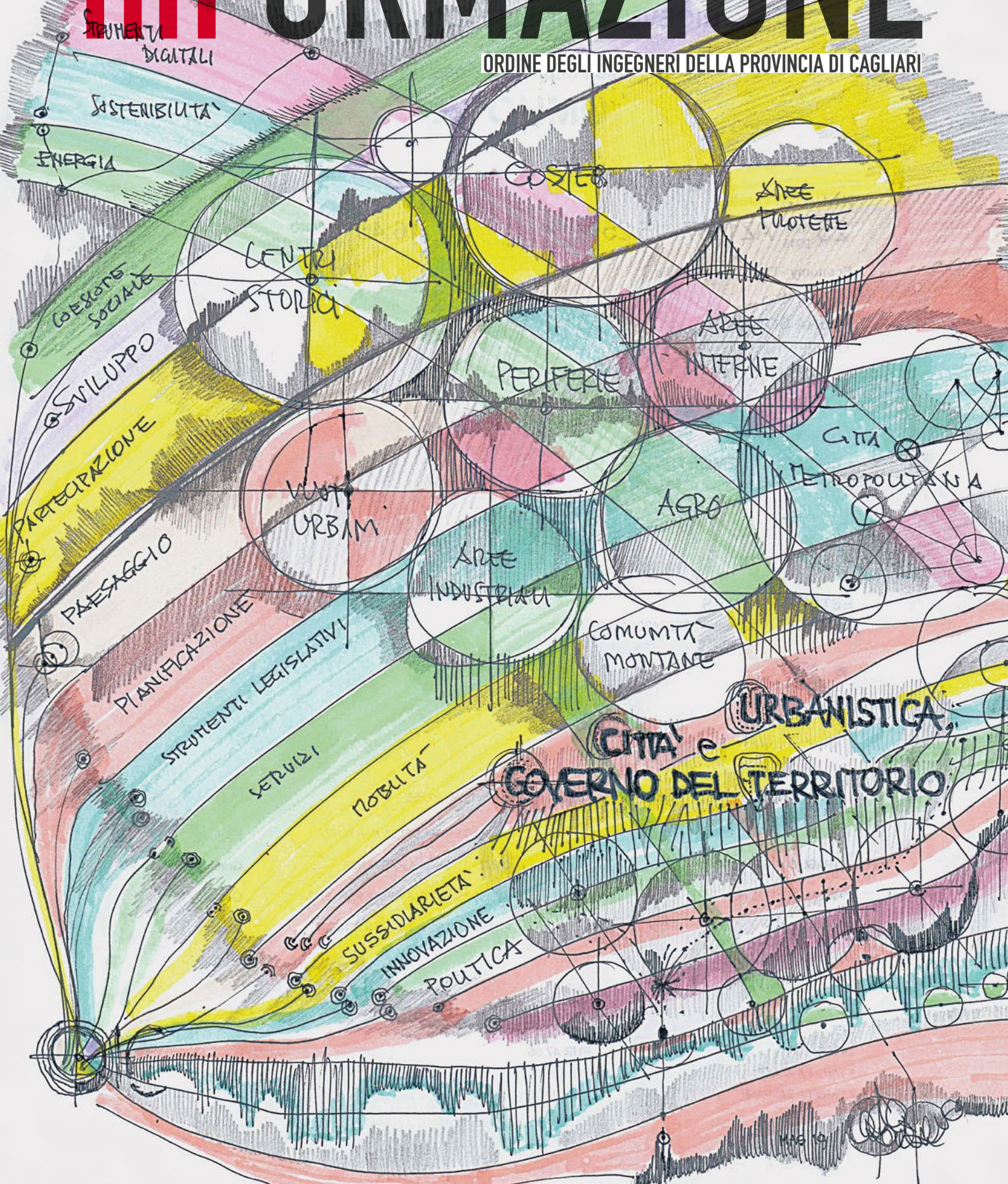


# inFORMAZIONE

ORDINE DEGLI INGEGNERI DELLA PROVINCIA DI CAGLIARI



inFormazione è la rivista annuale dell'Ordine degli Ingegneri della provincia di Cagliari.  
Registrata presso il Registro degli Operatori di Comunicazione  
il 15 Aprile 2019 con il N. 32863  
Anno I - Numero 1  
www.oicstorie.it

**Editore, Redazione, Amministrazione**

Ordine degli Ingegneri della Provincia di Cagliari, Via Tasso 25 - 09128 Cagliari  
Tel. 070 499703  
www.ingegneri-ca.net

**Direttore Responsabile**

Carlo Crespellani Porcella

**Direttore Editoriale**

Carlo Crespellani Porcella

**Direttore Onorario**

Giuseppe Concu

**Coordinamento Redazionale**

Michele Salis, Carmine Frau

**Comitato di Redazione**

Consiglio Direttivo OIC: Andrea Casciu, Sandro Catta, Gianluca Cocco, Matteo Contu, Gianfranco Fancello, Luigi Fantola, Marianna Fiori, Giuseppe Garau, Alberto La Barbera, Angelo Loggia, Alessandra Milesi, Federico Miscali, Giovanna Piselli, Fabrizio Porcedda, Denise Puddu, Stefano Zuddas.

**Progetto Editoriale**

OIC - Ordine degli Ingegneri della Provincia di Cagliari - Consiglio Direttivo

**Segreteria**

Carmine Frau

**Progetto Grafico**

Alessandro Riggio e Carlo Crespellani Porcella.  
*Illustrazione in copertina di C. Crespellani P.*

**Pubblicità**

servizi.ordingca@gmail.com

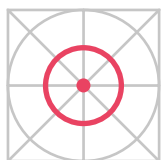
**Stampa**

Industria Grafica Editoriale Sarda

**Referenze immagini e fotografie**

Marcello Aitiani pag 131-133.  
Immagini e disegni forniti dall'autore pag 31, 33, 34, 51, 52, 53, 55, 86, 87, 90, 91c, 96, 105, 106, 107, 116, 117, 118, 119, 120.  
C. Crespellani P. pag 4, 6, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 27, 28, 29, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 49, 50, 54, 57, 58, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 80, 82, 84, 91a, 93, 94, 95, 97, 98, 113, 114, 123, 124, 125, 126.  
Gianfranco Pisoni pag 110a, 110b.  
Assessorato della programmazione, bilancio e assetto del territorio, Centro regionale di programmazione, Cagliari 1980 (ad eccezione della fig.08) dati estrapolati dal sito web della RAS) pag 22-24.  
Agenzie varie pag 77, 83, 88, 91b, 102, 103, 104, 108, 109, 111, 115.

<b>Editoriale</b> .....	<b>4</b>
<b>Politica e Urbanistica: l'esperienza di Pietro Soddu</b> .....	<b>10</b>
<b>Dove va l'Urbanistica oggi</b> .....	<b>16</b>
<b>Tra retrospettive e prospettive nell'Urbanistica in Sardegna</b> .....	<b>22</b>
<b>Vecchi e nuovi obiettivi per il governo delle città.</b> .....	<b>26</b>
<b>L'Italia davanti alla sfida iper-metropolitana</b> .....	<b>30</b>
<b>La città è la forma della democrazia di chi la abita</b> .....	<b>36</b>
<b>Il paesaggio come evento in divenire</b> .....	<b>42</b>
<b>Città e Paesaggio. Paradigmi dell'evoluzione della pianificazione territoriale in Sardegna.</b> .....	<b>48</b>
<b>Il governo del territorio e le questioni problematiche della pianificazione regionale</b> .....	<b>56</b>
<b>Dall'informazione territoriale alla pianificazione collaborativa con l'approccio Geodesign</b> .....	<b>60</b>
<b>La partecipazione civica alle trasformazioni del territorio: toccasana, intralcio o utopia?</b> .....	<b>64</b>
<b>Pianificazione dei Centri Storici, la tutela attraverso la valorizzazione</b> .....	<b>72</b>
<b>Periferie</b> .....	<b>78</b>
<b>La pianificazione di un nuovo modello di mobilità</b> .....	<b>82</b>
<b>Agro e aree rurali nello sviluppo della Sardegna</b> .....	<b>86</b>
<b>Il recupero del territorio: una questione di democrazia</b> .....	<b>92</b>
<b>Il piano del Parco: oltre lo strumento urbanistico</b> .....	<b>98</b>
<b>La Pianificazione urbanistica comunale e il turismo sul filo del ricordo</b> ....	<b>102</b>
<b>Progetti e processi per le aree interne della Sardegna</b> .....	<b>108</b>
<b>Il paesaggio delle aree produttive in Sardegna</b> .....	<b>112</b>
<b>Dalla cartografia al GIS e l'integrazione con il BIM</b> .....	<b>114</b>
<b>Le politiche regionali urbanistiche della XV legislatura</b> .....	<b>122</b>
<b>Uno sguardo dalla prospettiva della Commissione Urbanistica</b> .....	<b>128</b>
<b>Hic sunt leones</b> .....	<b>130</b>



# La partecipazione civica alle trasformazioni del territorio: toccasana, intralcio o utopia?

GIOVANNI ALLEGRETTI

**Le forme autoritarie portano ordine e la partecipazione caos? Nella gestione del territorio e delle politiche urbane non esiste la garanzia che le iniziative partecipative possano rendere le politiche maggiormente efficaci o efficienti, ma in diversi paesi e a diverse latitudini sono evidenti i risultati di forme di co-progettazione e co-gestione del territorio e delle politiche pubbliche in cui il rispetto del pluralismo si concilia con la necessità di prendere decisioni. L'urbanistica partecipata può più facilmente portare trasformazioni sostenibili, durature e resilienti, evitando le forme demagogiche e gestendo correttamente i processi di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte.**

## FINALITÀ E POSSIBILI IMPATTI

Un recente – e indispensabile – libro intitolato “Abitare l'architettura della partecipazione. Prospettive sociologiche su uso, riuso e conservazione dei collegi di De Carlo” (a cura di Nico Bazzoli, edizioni Aracne) apre con una frase provocatoria di uno degli architetti-urbanisti italiani che più hanno sperimentato nel campo del coinvolgimento degli abitanti nella progettazione architettonica e territoriale, fino dagli anni '50 del '900. Per Giancarlo De Carlo, convinto dell'impossibilità di progettare senza gli abitanti (specie laddove si riconfigurino aree già abitate, toccando le sensibilità più delicate dei cittadini) “nell'ordine c'è la noia

frustrante dell'imposizione, mentre nel disordine c'è la fantasia esaltante della partecipazione”.

Se invertiamo i termini della frase, significa che l'imposizione porta ordine e la partecipazione caos? In verità, l'azione concreta di De Carlo e le sue profonde convinzioni sulla crisi dell'approccio tecnocratico alla trasformazione del territorio dimostrano l'esatto contrario: che l'autoritarismo pianificatorio a distanza di tempo produce sia noia che caos, mentre la partecipazione – capace di imprimere vitalità ai luoghi - a medio e lungo termine garantisce maggior resilienza e sostenibilità alle trasformazioni fisiche e funzionali di un territorio. Il caso del Villaggio Matteotti di Terni – il capolavoro partecipativo di De Carlo (nonostante le frustrazioni dovute alla sua estromissione dell'ultimo minuto da parte di una nuova proprietà dell'impresa per i cui operai il quartiere era stato pensato) – ne è una delle prove migliori. Non vi è contraddizione tra i due enunciati (quello che apre il libro su De Carlo e quello che emerge dalle sue sperimentazioni): la partecipazione porta vita, creatività e diversità agli spazi pianificati (concetti convergenti in un certo disordine creativo), ma allo stesso tempo genera senso di appartenenza, capacità di adattamento alle esigenze di chi degli spazi usufruisce nel quotidiano, comprensione della articolazione e della necessità di regole che affrontino la gestione della complessità. Pertanto, porta ai manufatti e agli spazi aperti che li connettono una maggiore duttilità, che li rende più resistenti al logorio del tempo e al mutare delle condizioni al contorno, e responsabilizza maggiormente i cittadini per la loro buona manutenzione.

Un chiaro riconoscimento di quanto detto fin qui viene dal sempre maggior ricorso al coinvolgimento degli abitanti nei progetti di rigenerazione urbana – specialmente delle grandi periferie del secondo dopoguerra e degli anni del boom economico - che in Italia deve molto soprattutto a un concorso INU-WWF che (alla fine degli



## GIOVANNI ALLEGRETTI

Architetto e Urbanista, Senior Resaercher al Centro per Studi Sociali dell'Università di Coimbra (Portogallo) Direttore del PhD “Democracy in the XXI century. Esperto di processi partecipativi, è stato formatore, consulente e valutatore per organizzazioni internazionali come Banca Mondiale, UCLG e Consiglio d'Europa, in oltre 50 paesi.

anni '90) aprì un'importante stagione di illuminati progetti di rigenerazione urbana integrata. In altri contesti (specie nelle cosiddette "aree depresse" e nei distretti rurali sia di paesi in via di sviluppo che di paesi nordici), la partecipazione diviene fondamentale anche nella trasformazione degli spazi aperti: ad esempio, in Danimarca varie esperienze di bilancio partecipativo in comuni di dimensione molto piccola servono a dare coesione ai tessuti abitati, cercando di venire incontro ai bisogni di spazi collettivi e di servizi che possano evitare nuovi fenomeni di urbanesimo con relativo abbandono di aree a prevalenza agricola.

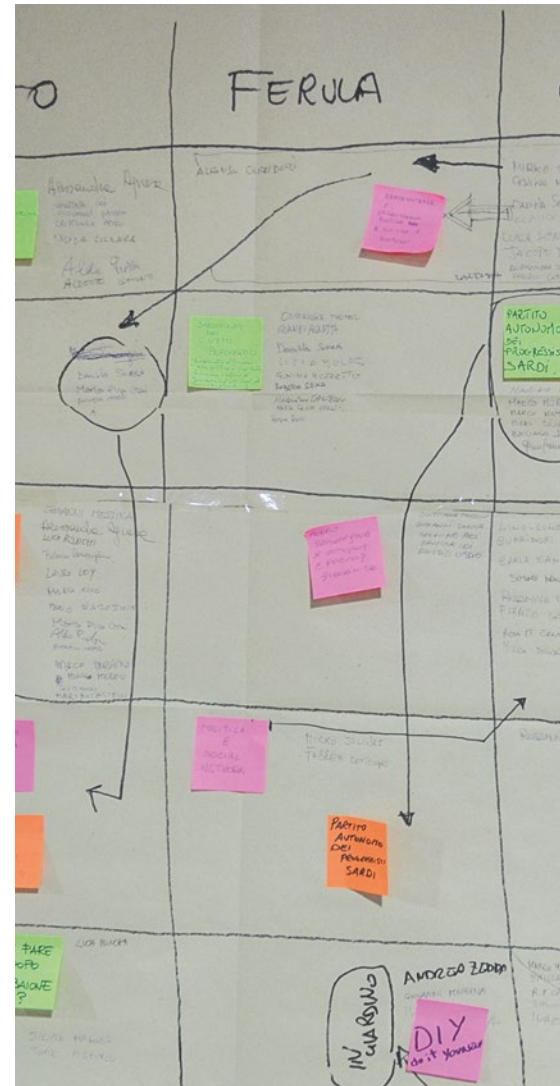
Guardando a questi esempi, ci potremmo domandare se la partecipazione dei cittadini alla trasformazione del territorio è un bene assoluto. Per alcune costituzioni – nel panorama mondiale – parrebbe di sì. Per esempio, le Costituzioni della Colombia, dell'Ecuador e della Bolivia la vedono come uno strumento per favorire la convivenza di popoli culturalmente diversi e come un mezzo per difendere la fragile natura di cui l'essere umano è parte integrante. La Costituzione Domenicana la considera un principio di efficienza ed efficacia delle politiche, e un fulcro fondativo delle relazioni di mutua collaborazione tra l'azione politica dei comuni e quella di altri livelli dello Stato che ne finanziano parte delle azioni sul territorio; la Costituzione portoghese, addirittura (all'art. 2), statuisce che l'approfondimento della democrazia partecipativa deve essere uno degli obiettivi centrali (e non solo un mezzo!) dello Stato di Diritto. Per quanto riguarda la Costituzione Italiana, di partecipazione si parla poco, e soprattutto se ne parla nell'ambito dei diritti legati all'organizzazione del mondo del lavoro e della giustizia; ma è certo che l'articolo 118 comma 4 del Titolo V riformulato nel 2001 (che parla delle forme di sussidiarietà circolare per attivare "dal basso" progetti e politiche di interesse comune) è strettamente legato alla necessità che ai cittadini siano garantiti maggiori spazi di protagonismo civico e politico. Tuttavia, ancora si tende a contrapporre la partecipazione al principio di efficienza delle politiche, come evidente dalle motivazioni di una sentenza del 2018 con cui la Corte Costituzionale ha stralciato parte della Legge sulla Partecipazione della Regione Puglia.

Naturalmente, è ovvio che il ruolo positivo della partecipazione dei cittadini alla trasformazione territoriale è funzione di molti fattori (dalla volontà politica di aprire solide partite di risorse alla discussione con i cittadini, alla quantità e alla autonomia gestionale di tali fondi; dall'esistenza di tessuti sociali organizzati, all'architettura organizzativa impressa agli spazi partecipativi), ma la sua indispensabilità non è più messa in dubbio nei regimi democratici, come molti documenti internazionali (tra cui l'Agenda 2030 dell'ONU e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile) ricordano. E persino in molti paesi di tradizione autoritaria (come la Russia o la Cina) esistono percorsi partecipativi di grande interesse, la cui natura interscalare beneficia al contempo villaggi, città o regioni intere. Lo scopo – in questi ultimi casi – non è di rendere più intensa la democrazia, ma bensì di ridurre i conflitti e garantire maggiore efficacia delle politiche e rispondenza ai bisogni degli abitanti (il che spesso può rafforzare la posizione delle forze di governo, mitigando l'impressione del loro autoritarismo).

### FAMIGLIE DI PERCORSI PARTECIPATIVI

Le forme di "partecipazione" che possiamo riconoscere oggi, hanno natura diversa e complementare: da quelle che Pedro Ibarra (2007) chiama "per irruzione" (dove i cittadini conquistano da soli spazi di protagonismo attraverso l'occupazione di spazi fisici o cibernetici per far sentire la propria voce) a quelle "per invito" (id.), gentilmente "concesse" dagli enti pubblici per dibattere o decidere insieme ai loro abitanti su temi centrali per la qualità di vita. Talora, la parola partecipazione (stiracchiata spesso dalla retorica politica fino a perdere senso e divenire uno slogan buono per tutte le stagioni) è utilizzata anche per indicare fenomeni strettamente legati alla democrazia rappresentativa, come la presenza attiva dei cittadini nelle fasi di voto in elezioni o strumenti di democrazia diretta (come referendum, plebisciti o proposte di legge di iniziativa civica). Dentro le due macro-famiglie sopra indicate esistono poi innumerevoli tecniche consolidate per coinvolgere gli abitanti nelle scelte (come ben provato nel Manuale del Community Planning scritto da Nick Wates) ed altre in continua evoluzione e ibridazione.

I sempre più frequenti fenomeni di "fertilizzazione incrociata" tra esperienze in-





teressate ad aumentare l'intensità democratica delle nostre democrazie (colpite da una forte crisi della legittimità percepita da parte degli abitanti) hanno sovente scala globale, e si intrecciano con reti di città e riforme del decentramento che mutano le condizioni al contorno e l'ambiente decisionale in cui le scelte di "politiche pubbliche del quotidiano" (per riprendere il titolo di un libro del designer di servizi Enzo Manzini) si sviluppano. Un esempio viene da alcuni casi di istituzioni metropolitane (come Torino o Firenze) che hanno voluto avviare percorsi di dialogo sociale per accompagnare la costruzione dei loro nuovi statuti, o si sono addirittura dotate – come nel caso di Grenoble, di Lima, o del Distretto Federale di Città del Messico - di percorsi di bilancio partecipativo (dove agli abitanti è data la possibilità di decidere gli investimenti relativi ad alcune partite del bilancio dell'ente pubblico) complementari e integrativi rispetto a quelli sperimentati in alcuni dei comuni del territorio metropolitano.

Senza dubbio, l'approccio alla centralità partecipativa è mutato rapidamente nell'ultimo trentennio. Nel 1985, il cosiddetto "paradigma di Karen Christensen" riconosceva interesse a coinvolgere i cittadini limitatamente a situazioni in cui la politica da sola non trovava unità di intenti nel riconoscimento - come nel modo di affrontare - macro-problemi di ordine strutturale (come il cambiamento climatico), mentre era destituita di interesse quando doveva affrontare temi per cui già esistevano soluzioni tecnologiche standardizzate da replicare (come la costruzione di fogne, ponti o altri manufatti e reti di servizi di base). Oggi, invece – in quella che Rosanvallon ha definito la "società della sfiducia" (2018) - ogni scelta politica di stampo autoritativo (ancorché legalmente legittima in un quadro di democrazie rappresentative elette liberamente) è messa fortemente in dubbio, contestata, destituita di legittimità e – spesso – si paralizza o si rinvia sine die. Non a caso, alcuni dei più interessanti percorsi partecipativi del nostro paese sono stati originati da questi impasse, come accaduto con il Dibattito Pubblico del 2009 sulla Gronda di Ponente di Genova, un ramo autostradale che per anni era rimasto paralizzato dalle proteste di "comitati del no", e che è arrivato a produrre un interessante consenso progettuale su un nuovo tracciato alternativo all'uso del Ponte Morandi: il quale è crollato lo stesso, prima che il nuovo progetto (bloccato per 9 anni da una macchina burocratica incapace di stare al passo con i tempi della partecipazione cittadina) vedesse la luce.

### **L'EFFICACIA DEI SISTEMI PARTECIPATIVI E I SOGGETTI COINVOLTI**

Un rischio per i percorsi partecipativi che operano sulle politiche pubbliche e il governo del territorio è che la loro ridotta incidenza pratica (dovuta ad un impegno asimmetrico delle istituzioni nel promuoverli e poi nel dargli esiti concreti in tempi brevi) possa demotivare i partecipanti. Il sociologo Boaventura De Sousa Santos parla di "dupla patologia delle democrazie liberali", sottintendendo che – nonostante la partecipazione venga promossa per completare e rendere più efficaci le scelte della democrazia rappresentativa, se essa resta in posizione subalterna o troppo dipendente da queste ultime, i cittadini avranno un impegno decrescente, ed essa risulterà via via sempre meno incisiva. Per evitare ciò, si deve produrre un "controllo sociale" esteso a tutto il ventaglio (e alla sequenza delle fasi) di momenti progettuali, realizzativi e gestionali che caratterizzano politiche pubbliche e progetti: il che è sovente garantito dalla creazione di "comitati di monitoraggio e valutazione", commissioni miste di accompagnamento dei cantieri, giurie di cittadini estratti a sorte, osservatori civici, etc.

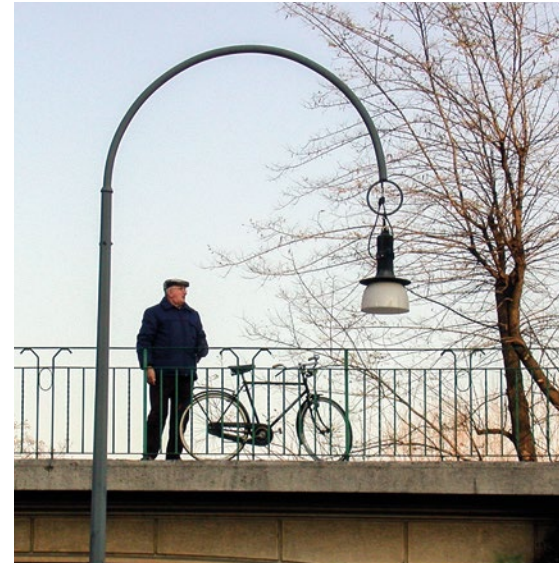
Nell'ultimo decennio (specie a partire da esperienze del Sud del pianeta) si sono diffuse anche in contesti nord-occidentali varie famiglie di percorsi partecipativi mirati a coinvolgere gli individui, motivando a un impegno civico molti di quei cittadini che oggi sempre meno si riconoscono nelle mediazioni dei corpi intermedi della società (partiti, sindacati, ONG, ordini professionali, settori accademici). Questi ultimi sono stati i protagonisti soprattutto di un'ondata di percorsi di dialogo sociale definita "concertativa" (ossia di negoziazione tra soggetti pre-organizzati) che ha trovato uno dei suoi esempi più conosciuti nella "pianificazione strategica", ad esempio quella che ha ristrutturato la Barcellona Olimpica, negoziando con diversi attori "portatori di interesse" trasformazioni urbanistiche e compensazioni. Oggi, invece, la centralità di questi attori nei percorsi partecipativi tende ad

essere sminuita, o comunque associata a spazi differenziati che possano attrarre cittadini non organizzati, ma egualmente interessati alle trasformazioni territoriali e della programmazione delle politiche pubbliche: o perché proprietari, inquilini o altre categorie di “aventi diritto” sui beni in trasformazione, o perché mossi da uno spirito civico desideroso di valorizzare e tutelare interessi o beni comuni. Tali spazi richiedono alle amministrazioni di andare oltre la negoziazione informale di interessi che segnava in passato i rapporti tra istituzioni pubbliche e soggetti sociali organizzati, e richiede forte strutturazione (ossia tecniche e metodologie consolidate di ascolto e elaborazione di mappe di bisogni e soluzioni possibili su cui investire), animatori che mostrino terzietà rispetto agli interessi degli attori in dialogo (spesso chiamati “facilitatori”) e un lavoro raffinato di semplificazione dei linguaggi, che deve aumentare la comprensibilità dei documenti e dei dibattiti su politiche e progetti pubblici, senza banalizzarli o ridurne artificialmente la complessità ad operazioni sloganistiche.

Proprio questo bisogno di equilibrio tra complessità e comprensibilità ha portato naturalmente a una “professionalizzazione” crescente di mediatori e tecniche di dialogo sociale, generando un nuovo tessuto imprenditoriale (a metà tra l’impresa privata e il terzo settore cooperativo) che supporta i poteri pubblici nelle diverse fasi di dialogo durante l’elaborazione e realizzazione di progetti, politiche e azioni di governo del territorio. In tal senso la “governance” (intesa come ambiente che affronta il governo della cosa pubblica in un’epoca di incertezza, inserendo nel dialogo attori diversificati che possano facilitare e rendere più efficace e durevole l’impegno istituzionale) è andata trasformandosi nelle sue forme. Ad esempio, si è arricchita di nuovi attori e di elementi di “gamification” dedotti da altri campi della sfera pubblica, riconoscendo che lo stimolo al gioco e gli incentivi alla competizione virtuosa possono facilitare l’interessamento o la fidelizzazione dei cittadini nell’impegnarsi in prima persona e nel responsabilizzarsi per vari aspetti della gestione e trasformazione dei loro territori di vita (Sgueo, 2018).

### OGGETTO E SCALA DEGLI INTERVENTI PARTECIPATIVI

Se, durante gli anni ‘90 e 2000, la maggior parte dei percorsi partecipativi - nel nostro paese come in altri contesti - ha riguardato scelte di politica e pianificazione di scala municipale o provinciale (piani regolatori, piani paesaggistici, progetti di riqualificazione urbana integrata di quartieri periferici, contratti di fiume, etc.), l’ultimo decennio ha portato un naturale “salto di scala”, che - per poter lavorare in ambiti regionali, nazionali o persino continentali - ha richiesto forme di istituzionalizzazione o di “messa a sistema” di diversi canali partecipativi che hanno utilizzato le opportunità di riduzione dei costi partecipativi (sia degli enti pubblici che dei cittadini partecipanti) rese possibili dalle nuove piattaforme tecnologiche. Per esemplificare, vale la pena citare il lungo cammino evolutivo dei Bilanci Partecipativi (una forma di coinvolgimento diretto degli abitanti del territorio nella formulazione e gerarchizzazione di spese pubbliche e di documenti di bilancio) che è nata in Brasile alla fine degli anni ‘80, e oggi conta oltre 7.600 esempi municipali<sup>1</sup>, ma anche ampi programmi a scala regionale (come quelli che coinvolgono 52 delle 84 regioni della Federazione Russa) e persino nazionale (come nel caso del Portogallo, dove il governo centrale applica questa forma partecipativa a molte politiche nazionali, con particolare interesse alla scuola e alle politiche giovanili). I temi di cui si occupano questi processi sono tra i più diversi, e vanno dalla trasformazione dello spazio pubblico a quella dell’edilizia scolastica, fino a percorsi specifici che riguardano la regolarizzazione fondiaria di aree di genesi spontanea/illegale o il recupero e la riqualificazione integrata di quartieri di edilizia sociale. Alcune esperienze (come in Messico e Madagascar) addirittura si cimentano nella redistribuzione delle royalties pagate da imprese transnazionali che gestiscono miniere, per pervenire a piani partecipativi ove stabilire le “compensazioni” territoriali ai comuni interessati dall’estrazione di minerali. Come si può vedere - a partire da un metodo centrato sulla co-decisione relativa a specifiche fette del bilancio annuale di singoli enti pubblici - il bilancio partecipativo finisce per toccare settori della spesa molto diversi, spesso ibridandosi con tecniche di pianificazione territoriale e della spesa di medio-lungo termine (piani regolatori, piani pluriannuali di investimenti e servizi). Esistono poi agenzie di servizi (come le Agenzie per le Case



<sup>1</sup>Vedi: Dias, 2018



<sup>2</sup>Vedi ancora Dias (2018), *op. cit.*

Popolari di Parigi, Toronto o Poitiers o quella per la mobilità di San Francisco) che applicano la metodologia ai loro interventi tematici, gestendo budget pubblici di settore.

Se per la maggioranza dei casi nel pianeta, la scelta di adottare tali strumenti risulta un atto volontario (e quindi una vera e propria politica pubblica trasversale di singole maggioranze di governo), esiste un crescente numero di casi in cui l'adozione di metodologie partecipative diviene un pre-requisito per approvare documenti vincolanti o ricevere fondi statali. Come esempio, possiamo citare le leggi nazionali che prevedono che tutti i comuni usino metodologie di bilancio partecipativo nella programmazione della spesa annuale (come in Perù dal 2003, in Repubblica Dominicana dal 2006, e poi in Corea del Sud e Indonesia), o la Legge brasiliana sullo "Statuto delle Città", che dal 2001 obbliga i comuni con oltre 20.000 abitanti a realizzare processi di pianificazione partecipata. In quest'ultimo paese, negli ultimi anni, i tribunali hanno contestato e annullato interi piani regolatori (come quelli di Florianopolis o Salvador) proprio per la leggerezza con cui erano state introdotte le metodologie partecipative, configurando falsi percorsi dialogici. Anche in Kenya i percorsi partecipativi sono entrati in una fase di "giudizializzazione delle politiche", venendo riconosciuti dalla normativa e anche dalla giurisprudenza come pilastri indispensabili per la programmazione pluriennale del bilancio delle contee. Infatti, nel 2016, un giudice ha annullato l'approvazione di un bilancio per non aver realizzato azioni sostantive di coinvolgimento degli abitanti nella programmazione, generando un forte timore nelle altre contee, che hanno chiesto alla Banca Mondiale di organizzare formazione per il personale per colmare l'assenza di una cultura diffusa della partecipazione. In una direzione simile, la Banca Mondiale (nel 2013-2014) ha avviato un programma di "formazione dei formatori" sulle metodologie partecipative in tutte le università e i politecnici della Repubblica Democratica del Congo, per permettere loro di allevare nuove generazioni di funzionari pubblici e professionisti privati capaci di cogliere il valore aggiunto che la partecipazione dei cittadini rappresenta per le politiche pubbliche e una più efficace gestione del territorio. Un tale investimento ha reso più realista e funzionale una legge (approvata nel 2010 dalla Provincia del Sud Kivu) che prevede l'obbligo per tutti i comuni di realizzare percorsi di bilancio partecipativo: tale obbligo ha potuto generare nuove forme di "accountability", specialmente necessarie per quegli enti locali che (come in molti altri paesi africani) non sono gestiti da amministratori eletti, ma da figure nominate o ereditarie di "autorità tradizionali" legate alle culture originarie dei diversi paesi (figure di religiosi, sovrani di tribù, etc.).

### VALORE E MODALITÀ DI INTRODUZIONE

Gli esempi succitati potrebbero indurre a pensare, erroneamente, che lo sviluppo di percorsi partecipativi nella gestione delle trasformazioni del territorio e delle politiche sia un fenomeno radicato soprattutto in contesti di paesi emergenti o in via di sviluppo, dove il decentramento è ancora in costruzione e le risorse dei governi sono limitate. Tale impressione risulta erranea come evidenzia il dato che, ad oggi, l'Europa è il continente con più esperienze al mondo di bilancio partecipativo<sup>2</sup>; anzi, molte delle esperienze africane (come quelle del Camerun, del Madagascar, del Mozambico, del Marocco o della Tunisia) ma anche alcune di altri continenti (per esempio in Colombia, Albania, Ucraina, Armenia o Romania) sono nate e si sono consolidate proprio per richiesta - e con l'appoggio - di enti di cooperazione nord-occidentali o di istituzioni multilaterali (come il Consiglio d'Europa) che hanno prima sperimentato in territorio europeo l'efficacia di metodologie partecipative che, se ben concepite e condotte, aiutano a rafforzare la fiducia reciproca tra cittadini e istituzioni rappresentative, ad aumentare la rispondenza delle politiche ai bisogni dei territori, a rendere più sostenibile la realizzazione e la manutenzione di opere pubbliche, e ad accrescere la capacità redistributiva delle risorse comuni, soprattutto a vantaggio delle zone più depresse e dei gruppi sociali maggiormente vulnerabili.

Anche in Europa o America del Nord, l'investimento normativo sulla cogenza della partecipazione va crescendo gradualmente, ancorché si preferisca dotarsi di norme che prevedano incentivi a migliorare ed estendere i percorsi partecipativi, piuttosto che obbligare gli enti pubblici a realizzarli forzatamente. In Polonia, dal 2009,

la legge nazionale “Solecki Fund” supporta oltre 1200 comuni rurali nella messa in opera di bilanci partecipativi (restituendo dal 10 al 30% delle risorse da essi investite in decisioni assunte partecipativamente). A New York - nel novembre 2018 - un’iniziativa referendaria cittadina ha chiesto al Sindaco di espandere a tutta la città un bilancio partecipativo già sperimentato per vari anni in oltre 27 quartieri e distretti elettorali (che ha mostrato effetti positive soprattutto sulla partecipazione di minoranze etniche, quartieri di edilizia popolare e categorie sociali svantaggiate). La Francia, dal 1995 - a somiglianza di quanto fatto in Quebec già dalla fine degli anni ’70 -, ha ufficializzato l’esistenza di sorta di una autorità indipendente (chiamata CNDP - Commissione Nazionale sul Dibattito Pubblico)<sup>3</sup> che approva, coordina e valuta una serie di percorsi di dialogo sociale necessari per sbloccare l’iter progettuale delle maggiori infrastrutture del Paese di nuova concezione. A somiglianza del vicino, anche l’Italia si è dotata di una legge nazionale - il Decreto n. 50 del 2016, ancora poco conosciuto perché entrato in vigore in forma completa solo a fine agosto del 2018 - che auto-obbliga lo Stato a prevedere percorsi di dibattito pubblico su tutte le nuove infrastrutture nazionali superiori a una certa soglia di costo, e incluse in uno specifico elenco regolamentato dal Decreto n. 76 del 2018. Inoltre, varie regioni italiane si sono dotate di leggi per promuovere una nuova cultura della partecipazione, come è il caso del Lazio (tra il 2005 e il 2009), della Toscana (dal 2007), dell’Emilia Romagna (dal 2010) e - più di recente - dell’Umbria, della Puglia e del Trentino Alto Adige<sup>4</sup>.

<sup>3</sup>Vedi: [www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr)

<sup>4</sup>Vedi nel Lazio, LR 16/2005; in Toscana LR 69/2007 e 46/2013, in Emilia Romagna LR 3/2010 e LR 15/2018, in Umbria LR 4/2010, in Puglia LR 28/2017 e in Trentino Legge Provinciale 3/2006 e 15/2015.

<sup>5</sup>Vedi: <http://democraziadeliberativa.com>

## LO SCENARIO IN SARDEGNA

La Sardegna si potrebbe inserire in questa trasformazione culturale, attendendosi risultati positivi per governare la trasformazione territoriale e altri ambiti dell’azione pubblica? L’isola, già da tre anni, ha in ponte l’approvazione di una normativa di promozione della partecipazione civica alle scelte pubbliche; anzi, alla proposta istituzionale (rimpallata lentamente tra vari uffici regionali), si sono sommate iniziative “dal basso”, che hanno presentato contro-proposte<sup>5</sup> di un testo valutabile dagli organismi rappresentativi, che appare più ricco e dinamico della bozza ufficiale discussa tra l’esecutivo alcune commissioni consiliari. Ma, soprattutto, a livello municipale, hanno iniziato a prendere forma (anche in piccoli centri) esperienze che mostrano che il dinamismo di una partecipazione sostantiva e strutturata con onestà dalle istituzioni è un fattore centrale per aumentare i partenariati tra le amministrazioni pubbliche e i settori del privato o del privato sociale, e soprattutto per affrontare nella forma più efficace le ristrutturazioni urbane (in particolare quelle dei quartieri più poveri, inclusa l’edilizia sociale) e altre trasformazioni che vengono a toccare - spesso con forti disagi durante i lavori - comunità già insediate sul territorio.

<sup>5</sup>Vedi: <http://democraziadeliberativa.com>

Se ripensiamo alle tristi vicende della trasformazione d’uso della Maddalena, della riconversione dell’Asinara e dell’ultimo Piano Paesaggistico che tanto ha lacerato le istituzioni sarde, portando a risultati dimezzati e poco “sfidanti” in relazione ad un territorio fortemente diseguale (per esempio tra la costa e l’interno) e ricco di aree fragili, non si può non pensare che - centrando la loro gestione su percorsi partecipativi allargati - i risultati avrebbero potuto essere ben diversi.

In fondo, infatti, mentre la politica rappresentativa tende spesso a rimuovere o ignorare i conflitti tra interessi e visioni antitetiche dello sviluppo del territorio (per poi paralizzare le decisioni quando questi diventano ingestibili), i percorsi partecipativi partono da una valorizzazione dei conflitti, da una separazione delle questioni e da un loro approfondimento in spazi appositi della sfera pubblica che puntano a gestire il conflitto per permettergli di canalizzarsi gradualmente verso forme costruttive di confluenza su scelte maggiormente consensuali. Ora, è vero che - tra le tante regioni italiane - la Sardegna non è di quelle che vanta una esperienza locale che possa mettere a rete un gran numero di “buone pratiche” di partecipazione municipale, per favorire un salto di scala ed un’estensione dei loro esempi a territori e livelli amministrativi diversi; ma, oggi, non mancano le opportunità di sfruttare tante reti costruite con altre città e regioni per “imparare facendo” e rinnovare le culture di governo del territorio in una direzione meno isolazionista e autoritaria delle amministrazioni elette, rispetto alle necessità e alla voglia di partecipazione espressa dai loro territori e dai loro tessuti sociali.



# VIVA VILLANOVA

**VIVA VILLANOVA**

Viva Villanova è un progetto di riqualificazione urbana che mira a creare un quartiere vivace, sicuro e inclusivo. Dal settembre 2017, grazie al contributo del Comune di Villanova, si è avviata la fase di progettazione e realizzazione del progetto.

Con questi lavori si darà un'impulso al recupero del territorio, al miglioramento delle condizioni abitative e al potenziamento del tessuto urbano.

Il progetto è promosso dal Comune di Villanova, in collaborazione con il quartiere, al quale è stato affidato il compito di realizzare il progetto di riqualificazione urbana. Il progetto è stato approvato dal Consiglio Comunale di Villanova in data 17 luglio 2017.

Per saperne di più sul progetto, visitate il sito [www.villanova.it](http://www.villanova.it) o chiamate il numero verde 800 10 10 10.

**PROGETTO**



Vari strumenti possono ausiliare in questo cambio di prospettiva. Tra essi, la “Carta della Partecipazione” elaborata dall’Istituto Nazionale di Urbanistica nel 2016 (e oggi a disposizione di una vasta rete di comuni che ne hanno adottato i principi), il Manuale Europeo della Partecipazione redatto nell’ambito della rete URBACT, o i vari modelli di “Regolamento per la Cura e la Rigenerazione dei Beni Comuni” che il LABSUS e il Comune di Bologna hanno scritto e messo in pratica dal 2014. Quest’ultimo è oggi usato o emulato da quasi 180 città in tutta Italia per costruire partenariati di gestione di spazi e servizi pubblici che possano ottimizzare l’uso delle scarse risorse finanziarie dei municipi, e valorizzare la responsabilizzazione diretta di tanti cittadini attivi nella gestione di opere e politiche che – spesso con poco – posso contribuire molto a migliorare la qualità della vita delle comunità insediate.

Di certo, non sarà una legge da sola a produrre effetti positivi, specie senza volontà politica di diversi livelli istituzionali, senza un rinnovamento delle classi dirigenti, senza una maturazione dei tessuti di facilitazione e mediazione dei conflitti ed un entusiasmo dei cittadini che li spinga a dedicare più tempo a impegnarsi direttamente nella vita pubblica. Ma una legislazione onesta in questo campo - che significa impegno a rimettere davvero gli abitanti al centro dei processi decisionali che riguardano territorio e politiche pubbliche, e investimenti economici perché ciò avvenga in una forma che non ingeneri frustrazioni immediate nei cittadini – può avviare un “circolo virtuoso” capace di arricchire i modi del “fare politica” anche considerando la necessità di dialogare con tutti quei cittadini che sempre meno credono nell’infallibilità (o almeno nell’efficacia) della rappresentanza, sia di ambito politico che dei corpi sociali intermedi che in passato erano il centro pulsante di ogni percorso di dialogo sociale. Un tale cambio di passo andrebbe attivato soprattutto al fine di restituire alla politica fantasia progettuale e capacità di resistere alle sirene e alle lusinghe della sempre più aggressiva speculazione immobiliare e delle grandi multinazionali del turismo, attraverso nuove forme di alleanza con chi abita il territorio e si preoccupa per la sua cura, la sua vitalità e la sua sostenibilità. Ciò permetterebbe di evitare quella che il sociologo Antonio Tosi nel 1994 ha definito come “teoria amministrativa dei bisogni”, ossia la dichiarata incapacità di molte istituzioni di ascoltare e capire le richieste provenienti dal territorio e dai suoi abitanti, al di là di quelle per cui ha già da proporre delle soluzioni preconfezionate, elaborate nel passato.

Per rispondere alla domanda del titolo, non esiste una garanzia che le politiche partecipative possano rendere migliore, più efficace ed efficiente la gestione della nostra isola: ma vi sono seri indizi (provenienti da molti altrove) che un maggior pluralismo dei punti di vista non sia per nulla incompatibile con la necessità sentita dalla politica di “prendere decisioni”, e – anzi – se consolidata in una cultura progettuale che si affermi come routine di governo e pilastro della formazione delle nuove generazioni (di politici, di professionisti e di cittadini), possa accelerare la messa in opera delle trasformazioni territoriali progettate insieme agli abitanti, e rendere le scelte più sostenibili, durature e resilienti rispetto al mutare delle condizioni al contorno, che non sempre vanno nella stessa direzione delle politiche intraprese.

#### Riferimenti bibliografici

- Dias, N. (2018), *Hope for Democracy. 30 years of participatory budgeting worldwide*, Faro: Oficina/World Bank
- INU (2014), *La Carta della Partecipazione*, Roma: INU Edizioni (scaricabile da [www.inu.it/wp-content/uploads/Carta\\_della\\_Partecipazione\\_illustrata](http://www.inu.it/wp-content/uploads/Carta_della_Partecipazione_illustrata))
- Kristensen, K. (1985), “Coping with uncertainty in Planning”, *Journal of the American Planning Association*, vol. 51, Issue 1, pp. 63-73
- LABSUS/Comune di Bologna (2014), *Regolamento per a Cura e la Rigenerazione dei Beni Comuni Urbani*, Bologna: Comune di Bologna (Scaricabile da: [www.labsus.org/category/cantieri/regolamento-amministrazione-condivisa-cantieri](http://www.labsus.org/category/cantieri/regolamento-amministrazione-condivisa-cantieri))
- Manzini, E. (2018), *Politiche del quotidiano. Progetti di vita che cambiano il mondo*. Edizioni di Comunità
- Rosavallon, P. (2017), *Controdemocrazia. La politica nell’era della sfiducia*, Castelvecchi
- Santos, B. (2004), *Democratizzare la Democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa*. Città Aperta
- Sgueo, G. (2018), *Games, Powers & Democracies*, BUP (Bocconi University Publishing)
- URBACT/PaRTECIPANDO (2005), *European Handbook for Public Participation*, Roma/Parigi: Comune di Roma/ Urbact (scaricabile da [urbact.eu/files/partecipando—european-handbook-participation](http://urbact.eu/files/partecipando—european-handbook-participation))
- Wates, N. (2000), *Community Planning Handbook*, Earthscan