

Partecipazione in Toscana: interpretazioni e racconti

Giancarlo Paba, Anna Lisa Pecoriello, Camilla Perrone, Francesca Rispoli

I. Partecipazione e sviluppo locale auto-sostenibile

Il lavoro che viene presentato in questo volume deriva da alcuni filoni di attività, distesi nel tempo, che si sono alla fine incrociati lungo il percorso di costruzione della nuova legge toscana sulla partecipazione approvata alla fine del 2007¹.

Il primo filone deriva dalle attività del Laboratorio di progettazione ecologica degli insediamenti (Lapei) del Dipartimento di urbanistica e pianificazione del territorio dell'Università di Firenze. Nell'attività teorica e progettuale del Lapei ha assunto un ruolo centrale il concetto di *sviluppo locale auto-sostenibile*, e cioè una visione della sostenibilità economica, ambientale e sociale intesa come capacità (e diritto) degli abitanti di orientare lo sviluppo verso obiettivi condivisi, attraverso le molte forme possibili di protagonismo delle persone e delle comunità².

All'interno di questa concezione sono state condotte nel corso del tempo ricerche e attività sperimentali. Queste ultime hanno riguardato temi e scale diverse di pianificazione e di progettazione interattiva. Forniamo qui di seguito un elenco di alcuni dei progetti più significativi, scegliendo quelli nei quali l'interazione con la popolazione e gli attori locali ha giocato un ruolo importante:

- esperienze di progettazione partecipata nei quartieri e nelle aree urbane (San Bartolo/Argin Grosso a Firenze; Vingone a Scandicci; Le Piagge a Firenze; centri minori nella piana di Prato; progetto di riqualificazione commerciale dell'Isolotto, riqualificazione dei borghi nella piana di Pistoia)³;

¹ Si tratta della l.r. della Toscana n. 69/2007, «Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali».

² Tra i testi che hanno contribuito a costruire l'approccio territorialista: A. Magnaghi (a cura di), *Il territorio dell'abitare. Lo sviluppo locale come alternativa strategica*, FrancoAngeli, Milano, 1990; A. Magnaghi, *Il progetto locale*, Bollati Borinighieri, Torino, 2000; G. Paba, *Città di pensiero e di azione: principi di ricerca del laboratorio di progettazione ecologica degli insediamenti*, «Bollettino del dipartimento di urbanistica e pianificazione del territorio», 1, 1994, pp. 12-15; G. Paba, *Movimenti urbani. Pratiche di costruzione sociale della città*, FrancoAngeli, Milano, 2003.

³ G. Paba, A.L. Pecoriello, I. Zetti *et al.*, *Progetti partecipati nella periferia di Firenze*, Università di Firenze/Comune di Firenze, Relazione, cronologia e sintesi delle attività, proposte e progetti, 3 fasc., Firenze, 1996; G. Paba, R. Paloscia, *Community planning stories and experiences in Florence*, «Plurimondi: An International Forum for Research and Debate on Human Settlements», 2, 1999, pp. 253-266; A. Battaglini, *Trasformazioni urbanistiche e coinvolgimento degli abitanti nell'area delle Piagge e nei borghi della vecchia via Pistoiese*, tesi di laurea, Facoltà di Architettura, a.a. 1999/2000; D. Poli, *Piani integrati di rivitalizzazione del commercio nella periferia fiorentina: il caso dell'Isolotto*, «Rivista Geografica Italiana».

4 Partecipazione in Toscana

- progettazione partecipata con i bambini (laboratori scolastici nelle scuole di Firenze, laboratori scolastici nelle scuole di Empoli; laboratori di progettazione partecipata nei comuni di Zola Predosa, Casalecchio di Reno e Sasso Marconi; laboratori con i bambini nella periferia di Messina; supporto scientifico-metodologico del premio di riconoscimento di città sostenibile della bambine e dei bambini (Ministero dell' Ambiente/Istituto degli Innocenti di Firenze)⁴;
- costruzione interattiva di piani strutturali e regolamenti urbanistici (Follonica, Scandicci, Dicomano, Montespertoli, Prato, Grosseto)⁵;
- costruzione interattiva di piani di sviluppo locale, progetti territoriali, scenari di trasformazione di area vasta (Val Bormida; bacino Lambro Seveso Olona; Piano territoriale di coordinamento della provincia di Prato; costruzione di uno scenario di sviluppo locale per il circondario di Empoli; contratto di fiume del bacino del Po; progetto di parco fluviale nella media valle dell' Arno; piano paesistico della Regione Puglia)⁶.

Nel corso del tempo il Lapei ha inoltre svolto una estesa attività di osservazione critica delle esperienze di partecipazione a scala nazionale e internazionale:

- attraverso l'Inura (International Network for Urban Research and Action) che ha consentito di studiare a partire dal 1991 significative manifestazioni di conflitto, auto-organizzazione sociale e progettazione partecipata in molte città della rete (Londra, Toronto, Berlino, Parigi, Caen, Zurigo, Amsterdam, Rostock, Istanbul, Dortmund, Atene ecc.)⁷;
- attraverso la partecipazione a progetti finanziati dall'Unione Europea di reti di città che svolgono attività partecipative (Urbact e Restauronet)⁸;
- attraverso le attività di indagine e cooperazione internazionale, alcune delle quali in collaborazione con il Laboratorio +Sud (Algeria, Niger, Cuba, Brasile, Guatemala, Nicaragua ecc.);
- attraverso la collaborazione con la Fondazione Giovanni Michelucci di Fiesole, che svolge da molti anni un'importante attività di sostegno dei movimenti di base, delle forme di auto-organizzazione sociale, della progettazione partecipata, delle esperienze di autocostruzione e di autorecupero.

109, 2002; D. Poli, *Cinque luoghi periferici in cerca di centralità: il concorso di progettazione partecipata nel Comune di Prato*, in G. Paba, C. Perrone (a cura di), *Cittadinanza attiva*, Alinea, Firenze, 2004; C. Perrone (a cura di), *Insieme per progettare la città. Progetti di riqualificazione urbanistica dei centri della pianura pistoiese*, Aida, Firenze, 2007.

⁴ A.L. Pecoriello, I. Zetti, *Alla periferia della periferia: progettando con i bambini del Vingone*, in Paba, Perrone (a cura di), *Cittadinanza attiva*, cit.; G. Paba, A.L. Pecoriello, *La città bambina. Esperienze di progettazione partecipata nelle scuole*, Masso delle Fate, Firenze/Signa, 2006; D. Poli (a cura di), *Il bambino educatore. Progettare con i bambini per migliorare la qualità*, Alinea, Firenze, 2006; A.L. Pecoriello, *Sicilia, 40 anni dopo Danilo Dolci*, «La Nuova Città», 6, 2002, pp. 128-135; S. Giacomozzi, A. Giani, *I bambini decostruiscono la città. L'esperienza dei laboratori di urbanistica partecipata a Empoli*, *ibidem*, 6, 2002, pp. 143-146; G. Paba, R. Paloscia (a cura di), *Le bambine e i bambini trasformano le città. Progetti e buone pratiche per la sostenibilità ambientale nei comuni italiani*, Ministero dell' Ambiente, Firenze 2000.

⁵ C. Saragosa, *La costruzione sociale del nuovo piano regolatore di Follonica*, in Paba, Perrone (a cura di), *Cittadinanza attiva*, cit.; G. Allegretti, D. Anceschi, *Progettare 'a cavallo': il piano strutturale di Dicomano*, «Urbanistica», 134, 49, 2007, pp. 86-92.

⁶ P. Boccardo, R. Galliano, *Valle Bormida: un progetto di rinascita fondato sui valori territoriali*, in A. Magnaghi, R. Paloscia (a cura di), *Per una trasformazione ecologica degli insediamenti*, FrancoAngeli, Milano, 1992, pp. 27-56; D. Fanfani, *Partecipazione e rappresentazioni identitarie nel piano territoriale della provincia di Prato*, in Paba, Perrone (a cura di), *Cittadinanza attiva*, cit., pp. 257-271; A. Magnaghi (a cura di), *Indirizzi progettuali per un parco fluviale del Valdarno empoiese, della bassa Valdelsa e della bassa Val di Pesa (novembre 2004-novembre 2006). Rapporto finale: il Master Plan*, Empoli, 2007.

⁷ INURA (a cura di) *Possible Urban Worlds: Urban Strategies at the End of the 20th Century*, Birkhäuser, Basel/Boston/Berlin, 1998; INURA, *The Contested Metropolis: Six Cities at The Beginning of The 21st Century*, Birkhäuser, Basel/Boston/Berlin, 2004.

⁸ URBACT, *European Handbook for Participation*, Roma, 2006; RESTAURONET, *Gouvernement et participation*, Regione Toscana, Firenze, 2006.

2. Osservazione, monitoraggio delle esperienze, attività formative

Una prima schedatura e interpretazione critica di pratiche partecipative (non solo toscane) è stata effettuata nel 2002-2004, nell'ambito di un progetto PRIN intitolato «Comunità e partecipazione»⁹.

Il Lapei è inoltre tra i fondatori dell'Associazione Nazionale Rete del Nuovo Municipio (ARNM). La carta fondativa della rete prevede tra i suoi principi fondamentali la necessità di rafforzare in ogni amministrazione le pratiche deliberative e partecipative. Alla ARNM hanno aderito molti comuni toscani, e la loro azione è stata negli ultimi anni osservata all'interno di uno specifico nodo toscano della rete.

La rete del nuovo municipio è stata scelta come partner della regione toscana nel processo di costruzione della nuova legge regionale sulla partecipazione (l.r. 69/2007) e un suo gruppo di lavoro¹⁰ ha accompagnato il processo di costruzione interattiva della legge attraverso l'organizzazione di forum e di altre attività di discussione e di 'animazione' territoriale, la collaborazione alla redazione della guida alla discussione del Town meeting e la partecipazione a un tavolo tecnico-politico con la regione nel corso di tutto il processo.

Negli ultimi anni il Lapei ha inoltre organizzato percorsi formativi sul tema dello sviluppo locale, della progettazione interattiva, della pianificazione auto-sostenibile (corsi di perfezionamento, corsi di aggiornamento, supporto a master sul governo del territorio dell'università di Firenze).

3. La ricognizione delle esperienze partecipative: modalità di selezione e di schedatura

L'esigenza di effettuare una ricognizione delle esperienze partecipative in Toscana è sorta nel corso della costruzione della legge regionale sulla partecipazione, in particolare per fornire un supporto documentario al convegno internazionale «Le vie della partecipazione» che si è svolto il 19 maggio 2006 nei dintorni di Firenze.

È stata utilizzata una scheda di rilevazione organizzata in modo da ottenere le informazioni essenziali per una interpretazione dei processi partecipativi, con risposte tuttavia aperte (anche per ciò che riguarda la lunghezza) per consentire diverse modalità di redazione e, già in questa fase, una ricostruzione più estesa e articolata di alcune delle storie raccontate.

La raccolta delle schede è avvenuta attraverso le seguenti differenziate modalità:

- una parte delle schede, quella numericamente più rilevante, è stata redatta dal gruppo di lavoro del Lapei, in base a un giudizio (soggettivo, ma non arbitrario) di rappresentatività e rilevanza delle esperienze raccontate (si tratta sia di esperienze alle quali il gruppo di lavoro ha partecipato, sia di esperienze osservate e seguite nel corso del loro sviluppo);
- alcune schede sono state elaborate in collaborazione con strutture o operatori che lavorano nel campo della partecipazione (per esempio le schede elaborate insieme alla Fondazione Michelucci), in base a una valutazione della loro significatività o rilevanza;
- alcune schede sono state redatte come risultato del processo di animazione territoriale svolto dal nodo toscano della Rete del Nuovo Municipio nel processo di costruzione della legge regionale sulla partecipazione; nei forum organizzati dalla rete sono stati attivati contatti con rappresentanti dei comuni e del mondo associativo che hanno portato alla

⁹ G. Allegretti, M.E. Frascaroli (a cura di), *Percorsi condivisi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia*, Alinea, Firenze, 2006.

¹⁰ Il gruppo di lavoro era formato da Alberto Magnaghi, Giancarlo Paba, Anna Lisa Pecoriello, Camilla Perrone, Francesca Rispoli.

redazione di alcune schede, sia in forma autonoma da parte degli attori coinvolti, sia attraverso il contributo attivo di qualche componente del gruppo di lavoro;

- alcune schede sono state proposte autonomamente dai comuni o da qualcuno degli attori coinvolti nel processo; la costruzione interattiva della legge regionale ha creato infatti un diffuso clima di interesse sui processi di partecipazione, incentivando i protagonisti delle esperienze a documentare e diffondere il lavoro compiuto (la scheda era disponibile e scaricabile in rete, nel sito della Regione Toscana, in modo che oltre a quelle costruite dai ricercatori ci fosse anche la possibilità per altri protagonisti di processi partecipativi di esercitare una sorta di auto-valutazione della propria esperienza).

Successivamente, per arrivare ai materiali presentati in questo volume, sono state compiute alcune operazioni di selezione, razionalizzazione e arricchimento del lavoro compiuto: una parte delle schede è stata aggiornata per tenere conto degli sviluppi nel frattempo intercorsi, eliminare errori e aggiungere informazioni; altre hanno mantenuto la datazione del convegno del 2006, poiché non erano intervenuti cambiamenti sostanziali o si trattava di esperienze già concluse; sono state inoltre elaborate nuove schede (in genere a cura del gruppo di lavoro) su nuove esperienze di partecipazione o su esperienze precedentemente trascurate; sono state eliminate alcune schede perché gli sviluppi di lavoro annunciati non sono risultati coerenti o significativi rispetto alle intenzioni originariamente indicate, o perché le esperienze poste al vaglio del gruppo di ricerca non sono state ritenute aderenti a dei criteri minimi di coinvolgimento della popolazione per essere ritenute esperienze partecipative.

È necessario ricordare che fin dall'inizio non sono state considerate le esperienze di partecipazione concluse da troppo tempo, perché l'obiettivo della schedatura era quello di concentrare l'attenzione sulle esperienze di partecipazione appena concluse o ancora in corso. Infine è importante sottolineare il fatto che quasi tutte le esperienze prese in considerazione si riferiscono a processi interattivi che hanno per oggetto conflitti, progetti, realizzazioni che influiscono sulla trasformazione della città e del territorio (o che hanno effetti significativi sull'organizzazione spaziale dei fenomeni sociali). Gli aspetti urbanistici, territoriali e ambientali risultano in realtà largamente prevalenti nelle esperienze partecipative, almeno in Italia, anche se è necessario ricordare che la progettazione interattiva non può essere ristretta a questo settore e che la stessa scelta da noi operata di valorizzazione di alcune esperienze (Giardino degli Incontri, La Fenice di Viareggio, le attività della Comunità delle Piagge, i laboratori nelle scuole) aveva proprio la finalità di mettere in evidenza il carattere multisettoriale delle pratiche partecipative e la loro capacità di raggiungere obiettivi differenti e tra loro integrati (urbanistici, di recupero sociale, di attenuazione della marginalità e dell'esclusione).

Infine ci sembra necessario ricordare che ogni scheda contiene una breve nota metodologica che consente di ricostruire i modi della sua redazione e di situarla in qualcuna delle modalità di elaborazione sopra ricordate.

4. Significato, limiti e utilità della schedatura e dell'interpretazione critica

La raccolta e l'elaborazione delle schede sono state difficili e turbolente ed è quindi necessario indicare i limiti della documentazione presentata da una parte, e il significato e gli usi possibili dall'altra parte.

I limiti del lavoro effettuato sono i seguenti:

- il quadro delle esperienze deliberative e partecipative rappresentato nella schedatura è largamente incompleto, sia perché era al di fuori della portata (e delle intenzioni) del nostro gruppo di compiere un lavoro esaustivo, sia perché la varietà di interpretazione del concetto di partecipazione rende impossibile una schedatura esauriente di tutte le esperienze;

- le esperienze presentate sono molto diverse le une dalle altre: sia per il tipo di interazione documentata (dai processi di *governance* nella predisposizione di strumenti di pianificazione di area vasta alla riprogettazione partecipata di un cortile scolastico, per indicare due estremi), sia per lo stile deliberativo o partecipativo utilizzato, sia per la varietà di risultati e di realizzazioni;
- alla varietà e eterogeneità delle esperienze corrispondono forti differenze nella modalità di redazione delle schede: alcune sono più lunghe e articolate (in generale quelle elaborate dal gruppo di lavoro), altre più stringate ed essenziali; a queste differenze di lunghezza si aggiungono differenze di linguaggio, di stile e di dettaglio delle informazioni;
- abbiamo sottoposto quasi tutte le schede a un controllo da parte di qualcuno dei protagonisti delle esperienze raccontate, alcune sono state realizzate dai ricercatori attraverso materiali reperiti sui siti internet ufficiali (che talvolta esprimono il punto di vista dell'organizzazione di riferimento, talaltra riportano commenti e punti di vista dei diversi protagonisti, come nel caso dei forum dei siti attivati per i Piani strutturali), ma naturalmente ciò non esclude che esse contengano errori, imprecisioni o valutazioni discutibili, per i quali chiediamo scusa (ammesso che esista una sola interpretazione legittima, o che gli stessi partecipanti abbiano un unico punto di vista sulla loro stessa esperienza).

Riteniamo tuttavia che i materiali presentati, pur con i limiti e i difetti indicati, abbiano le seguenti utili e positive caratteristiche:

- la schedatura fornisce un quadro articolato e non convenzionale delle esperienze partecipative, in grado di documentare le molteplici direzioni nelle quali riesce a esprimersi il protagonismo degli abitanti, delle comunità, delle associazioni, della società civile e dei livelli di amministrazione più vicini ai cittadini;
- le schede auto-prodotte, da noi qualche volta semplificate e riassunte, forniscono informazioni significative su come sia percepita l'idea di partecipazione in alcuni comuni e consente agli autori delle schede (e agli attori che essi rappresentano) una prima auto-valutazione dell'esperienza compiuta;
- la schedatura valorizza le forme di interpretazione locale della strumentazione partecipativa, può consentire una diffusione delle esperienze e un loro miglioramento incrementale (per imitazione-adattamento, perfezionamento delle tecniche, innalzamento delle ambizioni e degli obiettivi perseguiti);
- il lavoro nel suo complesso è da noi considerato come un tentativo iniziale e come una attività in progress, anche in relazione all'intenzione della Regione Toscana di costruire un osservatorio delle pratiche deliberative e partecipative; questo osservatorio, con altri mezzi, potrà sviluppare il lavoro compiuto nel senso della completezza, del rigore metodologico, della omogeneità di rilevazione e restituzione, delle possibilità di comparazione e valutazione di efficacia, lavoro che la schedatura da noi effettuata è in grado di fornire solo in modo parziale.

In ogni caso la ricognizione che abbiamo realizzato, pur se non rigorosa dal punto di vista metodologico, ci ha consentito di inserire nel campo delle pratiche osservate situazioni altrimenti escluse da un modo di intendere la partecipazione solo come interazione normata e istituzionalizzata, di allargare la copertura territoriale e di aumentare il numero e la tipologia delle esperienze schedate in un tempo circoscritto, e soprattutto ci ha permesso di cogliere la percezione che alcuni soggetti istituzionali, così come realtà sociali, movimenti e altri soggetti collettivi hanno delle proprie pratiche partecipative, al di là delle nostre personali categorie interpretative o di una sorta di ripartizione delle esperienze in *good and bad practices*.

Ciò che emerge è anche una indicazione di quali pratiche i soggetti stessi considerino degne di essere accolte sotto il grande ombrello del termine «partecipazione», una sorta di foto-

grafia, mossa e inquieta, della situazione toscana, resa più complicata dal fatto che il soggetto da fotografare può essere selezionato, descritto e interpretato in modi diversi.

Avevamo davanti due strade: o effettuare una selezione eliminando quelle che secondo noi non costituiscono «esperienze di partecipazione» rispetto alle categorie interpretative costruite, oppure lasciare tutte le schede elaborate come materiale di ricerca ulteriore ai fini della possibilità di valutare nel tempo l'evoluzione delle pratiche partecipative e dell'auto-rappresentazione dei soggetti che le promuovono. La soluzione che abbiamo scelto si situa in una posizione intermedia: abbiamo eliminato solo poche schede relative a esperienze giudicate non pertinenti e abbiamo aggiunto alle schede una nota metodologica che mette il lettore in grado di capire chi e come ha prodotto la scheda, qual è l'eventuale ruolo nel progetto dell'autore della scheda o dell'intervistato, come e quando è stata diffusa e raccolta la scheda. Ci permettiamo quindi di chiedere al lettore, oltre a un certo grado di indulgenza, anche una capacità di lettura tra le righe delle implicazioni delle differenze di punti di vista nel racconto di esperienze per loro natura multiformi e complesse.

Al termine di questo periodo di osservazione, tenendo conto della nuova stagione che si aprirà con l'applicazione della legge regionale sulla partecipazione, sarà possibile effettuare una valutazione delle esperienze, operare una eventuale correzione di rotta rispetto agli esiti positivi o negativi registrati, e il confronto con la situazione di partenza potrà essere un elemento utile per capire ad esempio se il conflitto si è indebolito o si è esacerbato, se si sono sviluppate solo alcune tipologie di esperienze, se i finanziamenti regionali sono stati intercettati solo da alcune realtà e non da altre, quali modalità di sostegno siano state più efficaci, se l'architettura della legge concepita per favorire una gamma il più aperta possibile di esperienze abbia raggiunto o meno i suoi obiettivi.

5. Il valore delle esperienze non convenzionali e innovative

Negli scritti introduttivi di questo volume abbiamo voluto mettere in evidenza il nostro punto di vista sui dilemmi che agitano, nella riflessione teorica e nelle esperienze sul campo, il terreno della democrazia deliberativa e partecipativa. In particolare abbiamo individuato cinque «scatole interpretative» necessarie per collocare le schede e per ordinare la discussione, pur nella consapevolezza che esse ritagliano mondi che nella realtà sono spesso sovrapposti o interconnessi (e anzi noi crediamo che un orizzonte di innovazione delle politiche interattive sia proprio quello che tenti di costruire ponti e forme di reciproco sostegno tra buona *governance*, strumenti deliberativi, pratiche partecipative, diffusione di conflitti organizzati e di sperimentazioni progettuali auto-prodotte).

Collocare le esperienze in scatole costruite a posteriori come strumento interpretativo è stato difficile per almeno due ragioni: la prima deriva dalla fluidità di confini tra pratiche concertative, deliberative, partecipative, auto-organizzate e conflittuali; la seconda nasce dalla consapevolezza che proprio le esperienze più interessanti mostrano più aspetti fusi insieme o attraversati in successione nel corso del tempo. Possiamo forse immaginare che le esperienze di interazione sociale possano in realtà situarsi lungo un asse (e muoversi al suo interno) che va dall'implicito orizzonte progettuale che è possibile trovare anche nella manifestazione più radicale di conflitto, fino alle forme più elaborate di interazione tra attori pubblici e privati per la definizione di politiche e di azioni di governo.

Ci siamo accorti alla fine che nella selezione delle esperienze (o nella loro esclusione) ci ha guidato a volte la rilevanza dell'esperienza, l'aver sollevato un dibattito controverso, il suo essere assurta a modello, più spesso la ricerca di qualche tratto di originalità, di qualche forma di devianza dai modelli consolidati, di applicazioni non convenzionali dei protocolli deliberativi, di un'ambizione, o tensione utopica, da parte dei protagonisti alla ricerca di obiettivi più difficili e meno scontati.

Nelle righe che seguono ci soffermeremo su alcune delle esperienze raccontate, proprio con l'obiettivo di fare emergere dalla molteplicità e diversità dei casi gli orientamenti più coraggiosi e innovativi. È nostra convinzione che la diffusione e il rafforzamento delle interazioni sociali a ogni livello per il raggiungimento di obiettivi condivisi sia una cosa buona in sé, ma pensiamo anche che la necessità della partecipazione come pratica ordinaria sia importante proprio perché essa consente, in determinati contesti, sotto alcune condizioni, di osare di più, di provare a fare in modo che la mobilitazione sociale riduca l'ingiustizia, la ripartizione ineguale delle risorse, la povertà e il disagio, la qualità dell'ambiente, la bellezza delle città e dei paesaggi, e possa inoltre approfondire la democrazia reale, estendere la cittadinanza, rafforzare l'inclusione, e in generale costruire le basi per la sperimentazione di forme più avanzate di auto-governo dei cittadini e delle comunità. Abbiamo fatto fatica a inserire qualche scheda nelle scatole interpretative che abbiamo chiamato *governance* e *democrazia deliberativa*, e in particolare per la prima scatola abbiamo alla fine rinunciato a includere le molte e anche interessanti esperienze istituzionali, limitandoci a documentare tre tentativi solo parzialmente riusciti di *governance partecipata*, per così dire. Naturalmente sono molti i casi di costruzione orizzontale e interattiva delle politiche a livello comunale, provinciale e regionale: piani di area vasta, Agende 21, progetti di sviluppo locale, piani strategici, piani strutturali, regolamenti urbanistici, bilanci partecipativi (e sono ugualmente molti gli strumenti di interazione utilizzati). Molto raramente sono stati sperimentati i dispositivi deliberativi più formalizzati (*town meetings*, sondaggi deliberativi, *planning cells*, *consensus conferences* e simili); più frequentemente sono state utilizzate versioni relativamente addomesticate di quegli strumenti o modalità più aperte e informali di coinvolgimento della popolazione (*focus group*, forum, workshop interattivi ecc.).

L'eccezione più significativa è forse costituita dai *town meetings* direttamente organizzati dalla Regione Toscana, il primo dei quali proprio come momento centrale del processo di elaborazione della nuova legge sulla partecipazione, gli altri sui temi sanitari, o etici, o di risparmio energetico e altri ancora. Molti sono inoltre i piani urbanistici (piani strutturali e regolamenti urbanistici, in prevalenza) condotti attraverso metodologie quasi-deliberative (*focus group* con *stakeholders*, forum tematici o territoriali, *public hearings* ecc.) e qualche volta (è il caso dei piani strutturali di Montespertoli e di Prato) attraverso una combinazione originale di strumenti deliberativi e partecipativi (è per questa ragione che abbiamo collocato le schede che raccontano quei casi in una zona intermedia tra deliberazione e progettazione partecipata).

Emerge un quadro interessante e dinamico della produzione di piani urbanistici e territoriali: costruzione interattiva del quadro conoscitivo; «ascolto critico» di cittadini e portatori di interesse; discussione pubblica di principi informatori, criteri e scelte generali; sondaggi telefonici e interviste strutturate, ricognizione interattiva nei quartieri delle città più grandi e nei borghi dei comuni più piccoli; coinvolgimento di circoscrizioni, scuole, circoli, realtà associative; maggiore trasparenza dei processi di piano anche attraverso un miglioramento delle tecniche di comunicazione e l'uso di tecnologie informatiche (webforum e siti interattivi).

Il paesaggio della partecipazione in Toscana ci sembra quindi dinamico e interessante, un paesaggio positivamente inquieto e sperimentale. Ci sembra tuttavia di dover sottolineare come sia difficile rintracciare in Toscana un processo effettivo di larga, diffusa e sostanziale condivisione dei piani e dei progetti urbanistici e territoriali, e in particolare ci sembra che l'obiettivo principale della nuova generazione di piani – la costruzione dello statuto del territorio come patto costituzionale tra i cittadini e accordo esplicitamente condiviso sul futuro della propria città – non sia stato pienamente raggiunto nei casi da noi conosciuti e nelle stesse esperienze in corso¹¹. In alcuni casi – per esempio nei tentativi compiuti nel circondario empoleso e nella co-

¹¹ Traiamo queste considerazioni, disposti naturalmente a tenere conto di una documentazione contraria, non soltanto dalle poche schede incluse in questo volume, ma anche da una conoscenza più ampia che il gruppo di ricerca si è costruito in questi anni dell'evoluzione dei processi di pianificazione in Toscana. Le nostre opinioni tengono inoltre conto dei risultati di un'interpretazione critica dei piani strutturali effettuata tramite una convenzione di ricerca con

munità montana dell'Amiata – alla sofisticazione e all'ambizione dei programmi, e anche all'efficacia delle ricognizioni interattive effettuate dai gruppi di lavoro coinvolti, non ha corrisposto una effettiva traduzione dei risultati raggiunti nel disegno effettivo dei piani e delle politiche.

È nostra intenzione ritornare su questi argomenti con maggiore attenzione in futuro; qui di seguito proponiamo un primo elenco di problemi, di «dilemmi della partecipazione e della deliberazione» (relativamente ai processi di elaborazione dei piani urbanistici, ma alcuni di questi problemi sono comuni anche alle altre esperienze interattive) che ci è sembrato utile ricavare da una prima valutazione delle esperienze censite:

- uno dei limiti più rilevanti e diffusi deriva da una mancata o imprecisa definizione della posta in gioco all'inizio del processo, dall'assenza di *empowerment*, di una magari circoscritta, ma certa «cessione di sovranità» da parte delle amministrazioni, o dall'assenza di una reale disponibilità a rimettere in discussione posizioni decise a livello politico o in sede di concertazione con i soggetti tradizionalmente ammessi a questo tipo di tavoli o in altre sedi decisionali meno accessibili e meno trasparenti;
- mancata comprensione da parte delle amministrazioni e dei committenti del carattere positivo di un accordo eventualmente raggiunto; permanenza tra gli amministratori, e non solo tra di essi, di una concezione della partecipazione e della deliberazione come retorica del coinvolgimento, la partecipazione come volontà astratta di dialogo, e non come scelta di una modalità efficace di scioglimento di problemi complessi (una specie di «partecipazione riluttante»: si accetta il coinvolgimento dei cittadini; si riserva alle amministrazioni il diritto di accoglierne eventualmente i risultati);
- esiste una forte e diffusa resistenza delle macchine amministrative ad accompagnare i processi partecipativi/deliberativi e a contribuire al loro svolgimento e alla gestione dei risultati;
- è forte in molti casi la resistenza dei tecnici, degli esperti, dei consulenti scientifici o professionali ad accettare condizionamenti al proprio lavoro e a mettere a disposizione la propria competenza (ed essi sembrano sempre comunque riservarsi l'ultima parola, quella definitiva, nel campo di competenza che considerano proprio, ed esclusivo);
- manca forse in Italia, tra gli stessi cittadini, e anche nella maggiore parte delle associazioni, una vera e propria cultura della partecipazione e della deliberazione; anche in questo caso si può parlare di «partecipazione riluttante»: sono desiderati e rivendicati contesti nei quali sia possibile esporre e far valere le proprie idee, mentre c'è meno disponibilità a considerare rilevanti le idee degli altri;
- contraddittorio è inoltre il ruolo dei comitati cittadini e delle associazioni, spesso lacerati tra una richiesta in astratto di maggiore partecipazione da una parte, e dall'altra parte una diffidenza nei confronti delle amministrazioni che conduce alcune reti ad assumere un ruolo di contestazione dei processi partecipativi in atto e a rinchiudersi in attività di denuncia (o anche di proposta) tanto preziose, quanto spesso unilaterali e auto-referenziali; a ciò si aggiunge anche la tendenza da parte di alcune forme associative a mantenere canali di contatto privilegiati con le istituzioni, con modalità che garantiscono piccole posizioni di privilegio e che tendono a chiudersi all'ingresso di nuovi soggetti, spesso non organizzati;
- è molto forte in Italia la difficoltà di elaborare politiche integrate, multi-settoriali, trasversali, e manca spesso la determinazione necessaria a conseguire sul serio l'obiettivo, a raggiungerlo in modo concreto (ci si accontenta, talvolta anche nelle iniziative dal basso, dell'effetto di annuncio o del raggiungimento solo formale di un progetto o di una decisione condivisa);
- è difficile fare in modo che dai processi partecipativi vengano fuori innovazioni effettive delle politiche e una qualità maggiore dei progetti e/o delle realizzazioni;

- manca spesso una connessione certa, affidabile, tra progettazione partecipata e realizzazione; e sono molto rare le attività di monitoraggio e valutazione dei processi e dei risultati eventualmente raggiunti;
- manca in qualche caso una vera e propria felicità della partecipazione, e il gusto di lavorare insieme (la congiuntura sociale e politica in Italia non agevola, oggi, la diffusione di questo tipo di atteggiamenti sociali); in molti casi le esperienze appaiono burocratizzate, standardizzate, poco creative;
- si è rafforzata la tendenza, soprattutto in Italia, e soprattutto in questo periodo, ad affidarsi al conforto di una solidarietà tra simili, al posto di una ricerca di solidarietà tra diversi (tra persone diverse e tra idee diverse), mancanza quindi del gusto della ricerca di un accordo in quanto diversi.

6. Conflitti e politiche pubbliche auto-organizzate

Molto più diffuse sono anche in Toscana le esperienze di progettazione partecipata (la piccola selezione di casi inclusi nella scheda non rende quindi ragione della loro estensione): laboratori di quartiere, progetti urbanistici partecipati, progetti di recupero di edifici o parti di città, contratti di quartiere, laboratori di progettazione nelle scuole, disegno interattivo di spazi aperti (giardini, parchi) e di luoghi d'uso collettivo (piazze, strade). Si tratta forse del terreno sul quale maggiormente sono cresciute le sperimentazioni negli ultimi anni in Italia (nel loro complesso ancora insufficienti a coprire il gap quantitativo e qualitativo con gli altri paesi europei). E sono le esperienze nelle quali, secondo noi, sono meno presenti i limiti che abbiamo indicato nel punto precedente, relativamente ai casi di democrazia deliberativa.

I processi interattivi si svolgono in genere intorno a obiettivi più circoscritti – delimitati da un punto di vista tematico o della scala di intervento – ed è quindi più semplice applicare metodi di progettazione partecipata conosciuti e affidabili. I gruppi di lavoro sono talvolta più piccoli, hanno più tempo a disposizione, e i processi assumono spesso una connotazione più calda, e talvolta una dimensione innovativa (anche se rimangono le difficoltà di realizzazione, e resta ancora difficile chiudere il circuito tra processo partecipativo, progettazione, esecuzione).

Alcune di queste esperienze sono appunto documentate nella nostra schedatura, ma ci interessa soprattutto dirigere l'attenzione verso alcuni casi di partecipazione *borderline*, inusuale, creativa. La nostra idea di democrazia deliberativa e di partecipazione può essere infatti riassunta un po' brutalmente nel modo seguente: noi pensiamo che sia utile e necessario creare le condizioni per una conversazione sociale di fondo estesa e continua che mobiliti gli abitanti e consenta loro di intramettersi attivamente negli affari della città – protestando, proponendo, partecipando, costruendo; e crediamo che questa conversazione sia un valore in sé, un valore di processo (non di prodotto), da sostenere in ogni occasione. Nello stesso tempo è importante che da questa conversazione di fondo possano nascere esperienze orientate verso il cambiamento nella vita ordinaria dei territori, innovative su qualche versante significativo per la vita delle persone – sul piano ambientale, o della creazione di nuove economie, o dell'equità sociale, o della solidarietà collettiva.

Sono esempi di questo genere, nella nostra rassegna, la storia straordinaria del Giardino degli Incontri (il giardino di pietra, nel carcere fiorentino di Sollicciano, progettato da Giovanni Michelucci insieme a un gruppo di detenuti, finalmente entrato in funzione nell'ultimo anno), o il Parco Sociale la Fenice di Viareggio (storia di progettazione partecipata di un giardino, che è insieme recupero alla vita e alla dignità di esistenza di una comunità di persone costrette al margine della società, e attraversate da storie drammatiche di carcere, droga, immigrazione), o i molti e fantasiosi laboratori di progettazione nelle scuole, o le originali interpretazioni dei laboratori sulle politiche temporali nella città di Prato.

Le ultime due scatole interpretative fanno riferimento ad alcune esperienze, tra le tante che sarebbe stato possibile selezionare, di mobilitazione autonoma degli abitanti per combattere le ingiustizie esistenti e le aggressioni al territorio e all'ambiente da una parte, e dall'altra parte per costruire (quasi) da soli servizi, attrezzature, economie, usi, attività, ambienti, luoghi, direttamente legati ai bisogni collettivi dimenticati – o intenzionalmente trascurati – nel sistema economico e sociale esistente (e dominante).

Nel saggio riportato più avanti ci si sofferma estesamente sulle azioni collettive che abbiamo definito «politiche pubbliche dal basso», cercando di fornirne una definizione generale e di indicarne le caratteristiche, e proprio il caso della Comunità delle Piagge è stato assunto come riferimento per i ragionamenti svolti. Il lavoro della Comunità delle Piagge, nella sua estensione (dal recupero dei detenuti alla promozione del lavoro femminile, dalla fattoria didattica agli interventi educativi nelle scuole, dal microcredito alla controinformazione, dall'assistenza agli stranieri ai gruppi di acquisto solidale, e tante altre cose ancora) e nella sua efficacia sulle persone (la capacità di disegnare le micro-politiche auto-organizzate in base a un'interpretazione sottile dei bisogni dei soggetti coinvolti) costituisce un esempio rilevante del valore sostantivo dei processi di interazione sociale autonomamente costruite e gestite.

Ciò che importa qui rilevare è che la condizione di solitudine, nella quale spesso operano le organizzazioni che stanno dietro esperienze come quella della Comunità delle Piagge (e delle cento altre della stessa natura), non è una solitudine cercata e desiderata, ma deriva dall'incapacità di molte amministrazioni di accompagnare positivamente, senza soffocarle, le iniziative di auto-organizzazione sociale e di produzione dal basso di politiche pubbliche. Incapacità materiale (mancanza di riconoscimento e di un sufficiente sostegno finanziario), ma soprattutto distanza politica, sociale, potremmo dire psicologica (l'indifferenza dell'ultima amministrazione di Firenze, nei confronti di queste esperienze, spinta quasi fino al boicottaggio, è stata devastante, prima sul piano umano, che su quello dell'assenza di un incoraggiamento concreto delle iniziative). Si tratta di un punto centrale, nel ragionamento che abbiamo cercato di svolgere nelle varie parti di questo volume: una osmosi – un reciproco sostegno – tra i diversi livelli di interazione sociale, dalla *governance* alle pratiche di auto-organizzazione, migliorerebbe complessivamente i livelli di efficienza, equità e coesione della città e del territorio.

Le ultime schede riguardano alcuni casi (davvero pochi, considerata anche stavolta l'estensione del fenomeno) di organizzazione del conflitto contro le politiche urbanistiche, territoriali e ambientali dominanti. Abbiamo cercato soprattutto di documentare (certo troppo sinteticamente) il lavoro delle reti di comitati, delle forme più consapevoli e organizzate di contrasto delle politiche pubbliche, e dalle schede emerge un aspetto rilevante: le «battaglie contro» sono spesso accompagnate da un processo di elaborazione di proposte alternative¹². Una diversa idea di paesaggio, o di città, o di mobilità, o di uso delle risorse, o di organizzazione del ciclo energetico, emerge dai documenti, dagli studi, dai controprogetti che accompagnano le iniziative di opposizione e di lotta. Questo fronte del conflitto possiede quindi al suo interno un orizzonte implicito (e qualche volta esplicito) di pianificazione del territorio e dell'ambiente¹³.

In particolare ci sembra importante sottolineare il lavoro compiuto ormai da decenni dal Movimento di lotta per la casa di Firenze: una sorta di *contro-agenzia*, di *contro-ente pubblico*, in

¹² Anche se talvolta nei comitati, e nelle stesse strutture associative di base, si manifesta l'incapacità di distinguere tra la partecipazione politica (l'impegno personale o collettivo nella dialettica politica) e la partecipazione come strumento in grado di coinvolgere i cittadini indipendentemente dalle loro opinioni, interessi, e dalla loro collocazione ideologica, politica, religiosa, sociale (la partecipazione è vista come uno strumento per far passare le proprie idee, considerate giuste di per sé, come strumento dell'azione politica e non come dinamica interattiva aperta, interna alla società civile).

¹³ Una ricognizione di alcune pratiche alternative, individuali e collettive, nella città di Firenze è contenuta in G. Paba (a cura di), *Insurgent City. Racconti e geografie di un'altra Firenze*, Mediaprint, Livorno, 2002 (il volume contiene anche un contributo di Marvi Maggio sul Movimento di lotta per la casa).

grado di elaborare e di praticare, insieme ad altre organizzazioni di base, politiche abitative alternative (con una forza e una continuità, malgrado le forme odiose di repressione alle quali il movimento è stato sottoposto, che non è facile trovare in altre città italiane).

Le occupazioni di case sono politica urbanistica attiva, influente, e fanno ormai parte della storia della città di Firenze (delle storie delle città e dei territori in generale)¹⁴. Le occupazioni organizzate, del Movimento come di altri gruppi indipendenti, situate in una visione alternativa dello sviluppo urbanistico, sono non soltanto una modalità autonoma di copertura di un fabbisogno abitativo insoddisfatto (di immigrati, baraccati, sfrattati, senzatecno, studenti, giovani coppie), ma anche una forma di progettazione urbanistica e sociale dal basso. Nella scelta degli immobili, nella riattivazione di significato collettivo della grandi aree dimesse, nel coinvolgimento dei quartieri e delle comunità locali, nel riverbero sul territorio delle attività autogestite (di assistenza, di cura dei bambini, di produzione artistica e culturale, di organizzazione del tempo libero, di pratica della solidarietà, e molte altre cose ancora), emerge il profilo di una contro-città aperta e solidale, accogliente e integrata, in grado di confrontarsi con i problemi posti dal disagio sociale e abitativo crescente.

7. Luzzi: una speranza da non deludere

È importante chiudere questa introduzione al nostro lavoro con un accenno alla questione che sta tormentando in questi mesi il destino delle 300/350 persone che occupano l'ex-ospedale Luzzi, ai confini dei comuni di Sesto Fiorentino, Vaglia e Firenze. Esplicitiamo la nostra opinione in modo chiaro, senza reticenza: o la legge regionale sulla partecipazione si dimostra in grado di risolvere conflitti come quello che si è aperto intorno al destino del Luzzi, oppure essa finirà appunto per occuparsi di due tre casi rilevanti di grande ritorno pubblicitario (il parco della piana, e qualche altra esperienza simile) e di una moltitudine di piani o progetti proposti dai comuni, ma si dimostrerà alla fine inutilizzabile per quella vasta e importante area di conflitti che oppongono i cittadini e le amministrazioni, in particolare quando entrino in gioco problemi difficili di marginalità e disagio sociale, o anche quei problemi ambientali che vanno contro interessi economici rilevanti, come nel caso di discariche, inceneritori, sottopassi ferroviari, autostrade tirreniche, e così via.

Nel definire i caratteri di una *good governance*, John Friedmann ha elencato i criteri che sarebbe necessario venissero osservati da ogni amministrazione pubblica. Si tratta di criteri largamente conosciuti nella letteratura (una leadership politica autorevole, e poi *responsiveness*, *accountability*, inclusività, trasparenza). Friedmann aggiunge però un ulteriore criterio di buona amministrazione, che a noi sembra essere il più importante, la necessità di un *non violent conflict management*: la capacità che le amministrazioni devono possedere di risolvere le situazioni più difficili di conflitto sociale senza ricorrere alla violenza (alla repressione e alla violenza fisica, ma anche alla violenza politica, culturale, e anche simbolica).

L'occupazione del Luzzi reclama questa qualità superiore della buona amministrazione e della buona partecipazione. Per questo noi pensiamo che il Luzzi costituisca un banco di prova, materiale e simbolico, della capacità della nuova legge sulla partecipazione di operare sui versanti più ardui e più esigenti del conflitto sociale nella città. Se non serve a questo, incisivamente, noi pensiamo che la legge della partecipazione possa servire a poco, alla fine.

Perché questa qualità di governo non violento dei conflitti possa emergere è necessario che amministratori, tecnici, esperti siano capaci di adottare uno sguardo diverso di fronte a casi come quello del Luzzi. Bisogna riuscire a immaginare il Luzzi come *una cosa viva*, non

¹⁴ Sulla costanza nel tempo e nello spazio delle pratiche di auto-soddisfazione del bisogno di abitazione vedi C. Ward, *Cotters and Squatters: Housing's Hidden History, Five Leaves*, Nottingham, 2002; N. Wates, C. Wolmar (a cura di), *Squatting: The Real Story*, Bay Leaf Books, London, 1980.

come un insieme di oggetti edilizi o come una semplice potenzialità immobiliare. Una cosa viva, una comunità di persone che aspetta una risposta positiva dalle città nelle quali il loro tormentato itinerario di vita le ha condotte. È importante ricordare che quelle persone resteranno comunque presso di noi, in qualche parte del territorio, e che forse vale la pena di considerare il loro destino, persona per persona, perché a tutti dovrebbe interessare che quel destino non diventi 'cattivo' (se non per senso di umanità, almeno per calcolo razionale).

Bisogna prima di tutto fare uno sforzo non scientifico, invece molto umano, di comprensione e di fantasia. Per esempio immaginare semplicemente le routine della vita quotidiana: dormire (nel freddo), cucinare, mangiare insieme, intrecciare relazioni e speranze (e conflitti, e disperazioni), mandare a scuola i bambini, prendere il bus per andare al lavoro, attrezzare il proprio riparo con suppellettili e oggetti e ricordi, ricavare qualche ortaggio e un po' di legna dal terreno circostante, fare qualche festa ogni tanto, e parlare, e organizzarsi, e discutere della propria sopravvivenza, del proprio futuro. Quando accadono cose come queste, quando ogni giorno si ripetono i ritmi della vita quotidiana, allora vuol dire che *il Luzzi è oggi un pezzo di città*, forse diverso da quello in cui abita la gente 'normale', e tuttavia appartenente alla comunità. Vuol dire inoltre che se lì c'è un pezzo di città allora dobbiamo, come società e come istituzioni, occuparcene con determinazione, e cercare una soluzione ragionevole e condivisa.

Bisogna anche cercare di immaginare la loro paura (e chiedersi se valga la pena di insistere sulla paura che abbiamo noi di loro, quando ci prende la voglia di non vederli più dentro il Luzzi, per non averli più davanti agli occhi). La loro paura: di essere sorpresi un giorno all'alba, identificati, schedati, cacciati. È necessario sapere che non torneranno in Romania o in Albania o in Africa, e che invece si disperderanno altrove, con più sofferenza, più rabbia, più rancore.

È importante sottolineare due condizioni preliminari, necessarie per dare un senso alla necessità assoluta di tentare di risolvere quel conflitto, e altri conflitti della stessa natura, con metodi partecipativi:

- *che le istituzioni rinuncino all'esercizio della violenza, anche quando questa fosse considerata legittima e conforme alle leggi, e ricerchino una soluzione positiva, nel dialogo e nella conversazione sociale che devono guidare la vita delle città;*
- *che si rinunci anche a un'altra forma possibile di violenza istituzionale, più insidiosa ma anche più pericolosa, che è quella di non fare nulla, di lasciare che il tempo passi, di fare in modo che la situazione si degradi, e si risolva da sé drammaticamente; rinunciare a intervenire positivamente e costruttivamente, significa per le istituzioni e per la collettività diventare corresponsabili di quel degrado, e di una possibile tragedia.*

Molte cose positive hanno già fatto alcune istituzioni, ma quando una comunità viene abbandonata a se stessa, senza che venga indicata una strada, una via d'uscita, un futuro migliore per tutti (per gli occupanti e per gli abitanti dei comuni coinvolti) è possibile che i vincoli di solidarietà si indeboliscano, e che l'istinto individuale di sopravvivenza prevalga alla fine sulle ragioni collettive. Gli occupanti del Luzzi – e gli abitanti di Sesto, Vaglia e Firenze – hanno bisogno di una proposta per il futuro di quel pezzo di città, e che questa proposta venga costruita con un metodo che possa renderla giusta, umana e condivisa. Questo metodo è appunto la partecipazione, nel suo senso migliore. E in fondo solo alla fine la speranza che la partecipazione possa servire in un caso concreto come l'occupazione del Luzzi può dare qualche senso, se qualche senso ce l'ha, al lavoro che abbiamo svolto nel costruire la nostra ricerca e il libro che la racconta.