

## **Piano regolatore partecipato e democrazia diretta: il pericoloso cammino della partecipazione**

Il Comune di Trezzo sull'Adda ha condotto un articolato cammino di partecipazione per la formazione del nuovo Piano di Governo del Territorio (in Lombardia, la L.R. 12/05 ha abolito i piani regolatori generali, sostituendoli con i PGT appunto ed introducendo un forte cambiamento dei principi stessi della pianificazione urbanistica, il cui esame ci porterebbe troppo lontano), un processo che ha portato ad un grandissimo arricchimento dei contenuti del Documento di piano e dell'identità e della visione del nostro territorio: gran parte dei materiali di questo processo sono disponibili on line sul sito del comune <http://www.comune.trezzosulladda.mi.it/>, accessibili attraverso il pulsante "Progetti di partecipazione", insieme ai materiali di alcuni altri progetti partecipati, in buona parte scaturiti dalle proposte del processo di partecipazione stesso.

Oggi, stiamo affrontando la riflessione e la costruzione di un modello di partecipazione che possa dare permanenza al ruolo della democrazia diretta nella vita politica ed amministrativa locale. L'esito di questa riflessione è il documento di indirizzo allegato, che è attualmente posto in deliberazione del Consiglio comunale.

La scelta è quella di perseguire la partecipazione come elemento fondante di una ricerca di rifondazione della democrazia reale.

Nel corso del dibattito dell'1-2 luglio al Convegno internazionale organizzato l'1 e 2 luglio di quest'anno a Catania dal LabPEAT<sup>1</sup> dell'Università di Catania, il Professor Attilio Belli evidenziava a questo proposito tre nodi profondi della questione, espressi nella forma dell'esigenza di tre superamenti, tre "oltre": "oltre la deliberazione democratica"; "oltre la tolleranza"; "oltre la sostenibilità".

A questi nodi, che mi sembrano fondamentali, io ne affiancherei un quarto: "oltre l'efficienza". Soprattutto, io trasformerei questi "oltre" in un'assoluta necessità di critica radicale: dove il termine "critica" vuole indicare un'indagine sistematica, nel senso utilizzato prevalentemente in filosofia, ed il termine "radicale" rinvia all'esigenza di andare alle radici del termine e dei fondamenti del concetto.

Schematicamente, la critica della deliberazione democratica ci conduce al concetto di democrazia come processo che deve costantemente, permanentemente evolvere in una direzione di crescita, che non può essere uno stato, una forma e che quando si riduca ad un insieme di meccanismi di deliberazione o partecipazione, non sarebbe più – pienamente – democrazia.

La critica della tolleranza richiama la riflessione, ad esempio di Manuel Cruz, nel suo volume di recente edizione italiana, "Farsi carico: a proposito di responsabilità e di identità personale". Esso è dedicato in gran parte proprio alla revisione critica del concetto di tolleranza, contrapponendo da una parte quella tolleranza che rinvia ad una sorta di "paternalismo" e, in fin dei conti, di sopportazione o di concessione dal superiore all'inferiore; dall'altra, la tolleranza come piena valorizzazione delle identità diverse, ovvero l'autentica tolleranza che si nutre del profondo rispetto, di un concetto di uguaglianza che non si confonda con l'identità, ma che si confronti con le differenze.

---

1 Laboratorio per la Progettazione Ecologica ed Ambientale del Territorio



Il concetto di sostenibilità, infine, dovrebbe essere ricondotto al suo fondamento di responsabilità: responsabilità nei confronti delle generazioni presenti e future. “Farsi carico” in senso radicale della responsabilità che deriva dalle proprie decisioni.

Si tratta di un concetto di sostenibilità che non si lascia addomesticare in una visione edulcorata di un generico “sviluppo sostenibile” o della sostenibilità che troviamo citata a decorare norme, progetti, iniziative di tutt'altro segno. Un concetto di sostenibilità che non permette di rimuovere la dimensione del conflitto.

Il tema dell'efficienza, che, seppure non può essere accantonato nei processi decisionali che coinvolgono le amministrazioni pubbliche, deve essere subordinato alla dimensione dell'efficacia, recuperandone le radici, dove l'efficienza è il rapporto tra i risultati raggiunti e le risorse impiegate, mentre l'efficacia ha a che fare con i fini e non con i risultati<sup>2</sup>: in questo senso la necessità di “efficacia” dei processi partecipativi è elemento determinante.

Il cammino che si intraprende per questa via è un cammino pericoloso, che ci espone costantemente al rischio di un uso distorto della partecipazione, anche al di là delle buone intenzioni che magari animano chi la promuove.

La partecipazione può ridursi facilmente - e temo che troppo spesso lo sia - a strumento di ricerca di consenso e di riduzione o rimozione del conflitto, in totale contraddizione con i fini di questa ricerca di democrazia reale; una ricerca costante che richiede di costruire la partecipazione come processo inclusivo, di continua sperimentazione, di ridefinizione dei poteri in una crescita e trasformazione - sia dei partecipanti che delle istituzioni e dei tecnici.

Troppo spesso, la partecipazione assume una dimensione pressoché decorativa di una politica nella quale i meccanismi dei poteri e della decisione rimangono intatti: in questo senso non riesco a vedere come un segnale di per sé positivo la grande crescita numerica degli assessorati alla partecipazione e l'utilizzo sempre più diffuso del termine in atti istituzionali, norme, e documenti, spesso concretamente orientati in senso addirittura opposto<sup>3</sup>.

In questa dimensione, la pratica della partecipazione non può mai lasciarci soddisfatti, non permette di celebrarne con leggerezza i successi, pena il rischio di farne un momento autorferenziale, un po' consolatorio ed autoassolutorio, quasi uno di quei “piccoli atti deresponsabilizzanti: modi di autodiscolpa quotidiani che non richiedono il minimo sacrificio” [M. Cruz]. Solo una costante tensione alla crescita ed al rinnovamento dei processi, che abbia sempre presente come le nostre

---

2 La definizione di efficienza ed efficacia è riferita alla distinzione tra **fine** e **risultato**: “Ora, mentre l'efficienza è la proprietà della relazione tra azione compiuta e risultato conseguito, l'efficacia dice della relazione tra azione e fine che si intende raggiungere” [L. Bruni, S. Zamagni, Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica, Il Mulino, 2004, pp. 143-144]. In altre parole, il risultato è il prodotto, direttamente misurabile, dell'azione e l'efficienza è il rapporto tra risultato (prodotto) e risorse (in senso generale); il fine di una stessa azione può essere molto diverso e coinvolge il soggetto che lo propone: ad esempio, il fine di un'azione nel campo sanitario può essere il profitto dell'organizzazione, il benessere del singolo o un'utilità collettiva. L'efficacia misura il grado di raggiungimento del fine (delle finalità) che ci si propone per l'azione o il rapporto tra grado di raggiungimento del fine e risorse impegnate.

3 Si veda, quale esempio paradigmatico, la l.r. 12/05 della Regione Lombardia, sul Governo del territorio, che prevede la partecipazione espressamente - all'art. 2 - tra i propri principi fondamentali ed articola una normativa di segno opposto, che destruttura l'attività di pianificazione territoriale, sostituendo i Piani di governo del territorio ai Piani regolatori generali (che vengono aboliti) ed ampliando smisuratamente la dimensione della negoziazione, comprimendo altresì una vera e generalizzata partecipazione diffusa.



pratiche partecipative quasi mai riescono ad essere abbastanza inclusive (nei confronti della maggioranza degli abitanti e, in particolare, di soggettività deboli tra loro) e solitamente riescono solo marginalmente a scalfire la nostra responsabilità collettiva nei confronti del modello di sviluppo... solo questa costante tensione fa dei processi partecipativi un fattore positivo di trasformazione.

Un altro rischio, complementare, deriva dall'“istituzionalizzazione” e dalla “strutturazione” dei processi di partecipazione e dall'introduzione in questi processi di meccanismi di deliberazione: il rischio di una malintesa e distorta rappresentanza. Non possiamo aggirare la constatazione che a tutti questi processi partecipa una minoranza dei soggetti che avrebbero titolo di esprimersi e che questa minoranza è in qualche modo selezionata anche dalle caratteristiche dei processi che proponiamo, venendo a costituire, nei fatti, una élite. L'introduzione di meccanismi di conteggio di maggioranze, di deliberazione, credo debba essere sempre affrontata con estrema cautela, privilegiando processi che mantengano nella misura più ampia possibile la ricchezza degli esiti.

In conclusione, credo che la misura della qualità della partecipazione ruoti attorno a due chiavi fondamentali: l'**efficacia** e la **permanenza**.

L'efficacia ci costringe a recuperare una misurabilità del rapporto tra il nostro impegno ed i *fini*, che non si sovrappongono con gli *obiettivi* proposti ad ogni singolo processo: è fondamentale che la partecipazione, non solo sia efficace, ma sia anche correttamente percepita come efficace. I fini non possono che essere quelli di “fare società” e di porre la questione di “quale modello di sviluppo”, ovvero di affrontare, insieme a chi partecipa, la dimensione della sostenibilità, come sopra delineata e, quindi, della responsabilità.

Per usare i termini di Franco Cassano, far crescere l'*homo civicus* nei confronti dell'*homo economicus*, il “consumatore razionale” che, perseguendo l'utile privato, rimane prigioniero di un'immagine angusta del mondo.

Nel nostro stesso tenore di vita è insita una dimensione di responsabilità che ci accomuna in una “zona grigia” nei confronti del modello di sviluppo. Citando Hans Jonas, la sostenibilità di cui parliamo significa “disporsi a farsi coinvolgere da una felicità o da una disgrazia rappresentata solamente per le generazioni future” e, aggiungerei (forse ancora più rilevante oggi, nei confronti dell'enorme ingiustizia del nostro modello di sviluppo nel mondo) ... da una felicità o da una disgrazia rappresentate solamente per un'umanità a noi lontana. Porsi in questa dimensione di responsabilità vuol dire porre in questione il modello di sviluppo.

Per permanenza intendo qui l'esigenza che i processi di partecipazione “producano” democrazia. Negli incontri sul tema della partecipazione cui ho avuto modo di partecipare, le esperienze proposte ricadono quasi sempre in due classi: spesso vi sono comitati, movimenti che chiedono ascolto e partecipazione ad istituzioni che non rispondono, oppure vi sono istituzioni che propongono occasioni di partecipazione dall'alto... credo che la ricerca dell'incontro tra queste due spinte sia il nodo decisivo.

La partecipazione deve perseguire la continuità e la permanenza, diventando un elemento costituente della società e della politica, facendo in modo che la società continui a richiedere partecipazione e sia in grado di produrre una propria rappresentanza che mantenga questa priorità anche nella vita delle istituzioni: un processo che si contrapponga al circolo vizioso della depressione e della frammentazione/dispersione individualistica, riuscendo ad innescare il circolo virtuoso dell'azione collettiva.





Comune di Trezzo sull'Adda  
Luca Rodda  
[vicesindaco@comune.trezzosulladda.mi.it](mailto:vicesindaco@comune.trezzosulladda.mi.it)  
Assessore al Territorio e alla Partecipazione

Assemblea RNM  
Bari, 5 novembre 2005  
Sintesi dell'intervento

# Organizzazione dei processi partecipativi

## Documento di indirizzi allegato alla delibera C.C. N. ... del ...

Il Programma di mandato approvato con delibera C.C. N. ... del ... specifica la seguente definizione del contesto e della strategia in merito alla democrazia partecipativa.

- *La promozione delle forme di **democrazia partecipativa** costituisce una priorità fondamentale per ricostruire un rapporto tra istituzioni e società, per ricostituire uno spazio pubblico di decisione sui destini del nostro territorio, costruendo così una nuova cittadinanza.*
- *“Partecipazione” rischia di divenire un termine abusato, che spesso si riferisce a forme di semplice consultazione o, peggio, di plebiscitarismo. La partecipazione deve essere intesa come processo di arricchimento e di crescita reciproca, che deve quindi ricercare costantemente nuove vie di inclusione e di allargamento, dando voce a tutti gli abitanti, evitando con attenzione il rischio di volersi configurare come forma malintesa di rappresentanza.*

In questo contesto si prevede di definire un modello di sviluppo dei processi di democrazia partecipativa che veda il superamento del modello delle commissioni consultive verso un modello più aperto, ispirato al meccanismo dei forum.

### Criteria di riferimento

Ad integrazione della “definizione del contesto e della strategia” sopra riportata, si individuano i seguenti criteri, come linee guida nello sviluppo e nell'attuazione della proposta di modello:

- La partecipazione rappresenta un modello di coinvolgimento, codecisione, crescita della cittadinanza consapevole ed arricchimento. Non deve essere confusa con meccanismi di consultazione, informazione, mediazione di rappresentanza, risonanza di decisioni già assunte.
- Il ruolo della partecipazione deve essere progressivamente esteso e deve riguardare tendenzialmente ogni settore di attività, evitando il rischio di limitarsi a singole aree di intervento.
- I meccanismi di partecipazione devono essere improntati al perseguimento dell'obiettivo della permanenza e della crescita qualitativa e quantitativa del livello di partecipazione.
- Gli elementi fondamentali da perseguire sono quelli della continuità della partecipazione, dell'organizzazione dei processi, della riconoscibilità degli obiettivi e delle azioni, dell'uguaglianza degli abitanti.
- Elemento determinante per il successo della partecipazione è la capacità di ottenere ed essere in grado di verificare l'efficienza e – soprattutto – l'efficacia<sup>4</sup> dei processi.

4 La definizione di efficienza ed efficacia è riferita alla distinzione tra **fine** e **risultato**: “Ora, mentre l'efficienza è la proprietà della relazione tra azione compiuta e risultato conseguito, l'efficacia dice della relazione tra azione e fine che si intende raggiungere” [L. Bruni, S. Zamagni, Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica, Il Mulino, 2004, pp. 143-144]. In altre parole, il risultato è il prodotto, direttamente misurabile, dell'azione e l'efficienza è il rapporto tra risultato (prodotto) e risorse (in senso generale); il fine di una stessa azione può essere molto diverso e



- L'organizzazione dei processi partecipativi non può che essere in certa misura sperimentale e quindi prevedere la possibilità di una revisione ed aggiornamento dell'organizzazione sulla base dell'esperienza nei processi stessi.

## Modello di organizzazione

Si individua un modello articolato in luoghi, momenti e soggetti della partecipazione come segue.

### 1. Il **Cantiere permanente della partecipazione**

Il Cantiere permanente è, appunto, il luogo deputato alla permanenza, continuità, organizzazione e visibilità dei processi di partecipazione: si articola in:

- la **bacheca della partecipazione**: luogo fisico (bacheca/bacheche sul territorio) e virtuale (sito web collegato al progetto in fase di avvio di eDemocracy<sup>5</sup>; spazio permanente sull'informatore comunale) dove siano costantemente visibili lo stato, i risultati e la programmazione dei processi di partecipazione in corso o completati, nonché il quadro generale di riferimento;
- l'**ufficio partecipazione** responsabile dell'organizzazione, gestione e comunicazione dei processi e dei loro risultati, oltre a costituire il nucleo per il **laboratorio permanente** previsto nel progetto Bambino urbano;
- il **forum permanente della partecipazione**, anch'esso fisico e virtuale: fisico, basato su momenti di lavoro "aperti" dell'ufficio partecipazione, con cadenza nota e fitta, cui sono invitati a prendere parte tutti coloro che vogliano proporre, informarsi, verificare o contribuire ai processi di partecipazione; virtuale, basato sulla piattaforma costituenda tramite il progetto di eDemocracy già citato.

### 2. Il **Forum civico**

Evento di partecipazione con frequenza relativamente bassa (di norma due volte l'anno) e durata definita (indicativamente una – massimo due settimane), con un'elevata visibilità e centralità pubblica, articolato in una serie di momenti di partecipazione sui temi generali della vita, della società e del territorio<sup>6</sup>.

### 3. La **Consulta** delle associazioni

Luogo di incontro delle associazioni: essa viene attivata dall'amministrazione comunale, ma è largamente autonoma nella propria attività. Si riunisce in sessione plenaria con scarsa

---

coinvolge il soggetto che lo propone: ad esempio, il fine di un'azione nel campo sanitario può essere il profitto dell'organizzazione, il benessere del singolo o un'utilità collettiva. L'efficacia misura il grado di raggiungimento del fine (delle finalità) che ci si propone per l'azione o il rapporto tra grado di raggiungimento del fine e risorse impegnate.

5 Finanziamento del Ministero dell'innovazione scientifica

6 A mero titolo esemplificativo, si indicano alcuni temi compatibili con questo indirizzo:

- bilancio di attuazione del programma di mandato
- programmi futuri
- proposte della consulta
- esiti dei processi partecipativi
- temi di approfondimento
- momenti "aperti" di partecipazione

I temi affrontati in ogni sessione non devono avere pretese di esaustività in relazione ai temi amministrativi, ma devono tendenzialmente toccare i vari settori dell'amministrazione pubblica



frequenza, possibilmente in relazione ai momenti del forum civico, con l'obiettivo principalmente di fare il punto della situazione e di organizzare il lavoro permanente.

Il lavoro della consulta si svolge in consulte tematiche, la cui attivazione viene decisa in modo autonomo e volontario (permanente o su mandato) all'interno della consulta, sulla base di volontà e compatibilità espresse dalle associazioni.

Un obiettivo assegnato alle consulte tematiche è la redazione di un documento di visione condivisa sul tema assunto, da proporre in primo luogo al Forum civico ed al Consiglio comunale.

Altri compiti o obiettivi, di coordinamento tra le associazioni, di interrogazione ed interazione con l'amministrazione sono auspicati, ma lasciati alla piena autodeterminazione di ciascuna consulta tematica, secondo le esigenze, le volontà e le potenzialità delle associazioni partecipanti.

L'amministrazione non partecipa a determinare i lavori della consulta, salvo che per la sua attivazione, ma è a disposizione della consulta stessa.

#### 4. I **Progetti del fare comune**

Progetti partecipati – o meglio di collaborazione - con obiettivi specifici, definiti nel tempo e nel risultato, attivati dall'amministrazione o dagli esiti del forum civico o della consulta, nei quali diversi soggetti (abitanti, associazioni, soggetti economici, amministrazione) mettano in campo energie per il conseguimento del risultato<sup>7</sup>.

I progetti devono avere la caratteristica di amministrare direttamente risorse assegnate e di poter agire direttamente nel perseguimento di risultati visibili e misurabili, nei tempi e nell'entità.

#### 5. I **Progetti di visione condivisa**

Progetti di partecipazione per la definizione di visioni e piani d'azione condivisi, in certa misura riconducibili all'impronta dell'agenda 21<sup>8</sup>.

---

7 A titolo meramente esemplificativo, alcuni progetti attivati o attivabili nella nostra realtà locale o esperienze di questo tipo condotte da altre amministrazioni comprendono: progetto bambino urbano, progetti attivati dal PGT partecipato (autocostruzione, cura del territorio agricolo, ...), progetti di qualità del vivere civile con associazioni, progetto Cambieresti (del comune di Venezia), cura di aree del territorio (di quartiere, di aree ambientali), banca del tempo, luoghi dell'economia solidale, andiamo a scuola a piedi...

8 A titolo meramente esemplificativo, alcuni progetti attivati o attivabili nella nostra realtà locale o esperienze di questo tipo condotte da altre amministrazioni comprendono: piano regolatore partecipato, progetto Pascià, agenda 21 sovracomunale, bilancio sociale, partecipazione dei bambini/ragazzi (verso il Consiglio comunale dei ragazzi), piano dei tempi e degli orari, piani d'area, P.O.F./piano del diritto allo studio, bilancio partecipato, ...

