

## Governance partecipata e sostenibile per la pianificazione urbana delle aree colpite dal sisma

Testo a cura di Romina Peritore, Saveria Pisano

### Premessa

La crisi finanziaria, che ha colpito gli stati capitalistici a partire dagli anni '90, e l'aumento delle problematiche sia globali sia locali in merito ad azioni di governo sostenibili hanno creato una situazione paradossale che consiste nel fatto che, da un lato, i cittadini chiedono agli stati di risolvere i grandi problemi della società contemporanea, dall'altro, questi stessi cittadini nutrono sempre minor fiducia nelle istituzioni e nelle politiche, che queste adottano, e finiscono per disinteressarsene.

Per questo motivo, nei primi anni del 2000, la Commissione della Comunità Europea ha presentato la *Riforma della governance europea* con l'obiettivo di risolvere al meglio questo paradosso, attraverso raccomandazioni relative ad un nuovo modo di organizzare ed amministrare territori e popolazioni.

Il 25 luglio del 2001, la Commissione Europea pubblica il Libro Bianco sulla *governance* europea, che promuove i seguenti principi:

- *Apertura*
- *Partecipazione*
- *Responsabilità - rendicontazione*
- *Efficacia*
- *Coerenza*

Successivamente al "Libro Bianco" sono state emanate varie **Direttive europee, leggi nazionali e regionali in cui la partecipazione dei cittadini** è un fattore importante di efficacia dei processi di progettazione urbana e di pianificazione territoriale. Inoltre, per capire come coinvolgere le comunità nelle regioni post disastro e come creare una nuova *governance della ricostruzione* va preso in considerazione il **Rapporto dell'OCSE sul terremoto del 2009**, che ha colpito L'Aquila e l'Abruzzo, intitolato: **"L'azione delle politiche a seguito di disastri naturali. Aiutare le regioni a sviluppare resilienza - il caso dell'Abbruzzo post terremoto"**, OECD (2013), in cui si analizzano le strategie multi-settoriali nelle regioni post disastro e si delineano raccomandazioni su come portare avanti una visione strategica comune.

Alla luce delle raccomandazioni della Commissione Europea sulla *governance*, vengono qui formulate integrazioni e proposte relativamente alle disposizioni normative in materia di ricostruzione post sisma. L'obiettivo è quello di realizzare percorsi di partecipazione mirati alla costruzione di spazi di dialogo aperto, inclusivo e informato tra istituzioni e cittadini in merito alla ricostruzione, alla pianificazione urbana e allo sviluppo locale del territorio.

La ricostruzione post-sisma è l'occasione per sperimentare percorsi partecipati che possano essere efficaci, avvicinando gli uffici amministrativi ed i soggetti politici ai propri concittadini per affrontare insieme le problematiche ambientali, sociali, economiche, sanitarie e culturali, non solo quelle dovute alla situazione post-terremoto, ma anche quelle presenti nella nostra società.

Inoltre, la ricostruzione può fornire l'opportunità di applicare al meglio direttive europee, recepite dal governo italiano relative ai processi decisionali, dando l'avvio alla *governance interregionale partecipata e sostenibile* nelle zone colpite dal sisma: Lazio, Abruzzo, Umbria e Marche.

La situazione che si è venuta a creare nell'area interessata dal sisma ben si adatta all'attuazione di un nuovo modello di governo del territorio mirato a superare l'iter tradizionale della pianificazione territoriale e della progettazione edilizia.

Nel presente documento, che prende spunto dallo studio di direttive, normative e ricerche sulla partecipazione e sulle misure da attuare dopo i terremoti, ha come tema principale il ruolo chiave che la partecipazione può avere nel ricostruire una comunità dopo un evento come il terremoto ed il contributo, che i vari portatori di interesse possono dare alla gestione delle interazioni tra competenze e responsabilità differenti in situazioni di emergenza.

**Quadro sintetico - Integrazioni proposte alla Legge 229/2016: In esso si potrebbero inserire le seguenti frasi in rosso per evidenziare il ruolo fondamentale della Partecipazione dei cittadini nei processi di ricostruzione post terremoto**

**Bisogna inserire un articolo sulla progettazione partecipata**

**Art. 1---. E' necessario attivare nelle prime fasi della ricostruzione post terremoto un processo di progettazione partecipata, che rappresenta un percorso di ascolto e di confronto creativo, di dibattito organizzato avviato con metodologie e strumenti propri della progettazione partecipata in riferimento ad un piano e/o progetto futuro, in vista della sua predisposizione e realizzazione, mettendo in comunicazione attori e istituzioni, al fine di ottenere la completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni e di giungere ad un accordo delle parti.**

**Art. 2, comma 3** - Il Commissario straordinario realizza i compiti di cui al presente decreto attraverso l'analisi delle potenzialità dei territori e delle singole filiere produttive esistenti anche attraverso modalità di ascolto e consultazione, **istituendo processi di progettazione partecipata, che coinvolgano i cittadini nelle scelte di pianificazione territoriale** nei Comuni interessati, degli operatori economici e della cittadinanza.

**Art. 3, comma 3.** Gli uffici speciali per la ricostruzione curano la pianificazione urbanistica **partecipata** connessa alla ricostruzione, **il processo di progettazione partecipata relativo alla definizione delle linee guida** l'istruttoria per il rilascio delle concessioni di contributi e tutti gli altri adempimenti relativi alla ricostruzione privata. Provvedono altresì alla diretta attuazione degli interventi di ripristino o ricostruzione di opere pubbliche e beni culturali, nonché alla realizzazione degli interventi di prima emergenza di cui all'articolo 42.

**Art. 11, comma 1.** Entro centocinquanta giorni dalla perimetrazione dei centri e nuclei individuati ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera e), gli uffici speciali per la ricostruzione, assicurando un ampio coinvolgimento delle popolazioni interessate **ai sensi dell'art.1---**, curano la pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione ai sensi dell'articolo 3, comma 3, predisponendo strumenti urbanistici attuativi, completi dei relativi piani finanziari, al fine di programmare in maniera integrata gli interventi.

**Art. 16, comma 2** - Sono assicurate adeguate forme di partecipazione delle popolazioni interessate, mediante pubbliche consultazioni, nelle modalità del pubblico dibattito o dell'inchiesta pubblica **ai sensi dell'art.1---**, definite dal Commissario straordinario nell'atto di disciplina del funzionamento della Conferenza permanente, **al fine di garantire il principio della Trasparenza nella partecipazione di tutti i soggetti coinvolti nella ricostruzione.**

Il principio della Trasparenza è fondamentale nei processi partecipati per la ricostruzione post terremoto ed, a questo proposito, si richiama la novità del nuovo Codice degli Appalti (D.Lgs 50/2016), che è contenuta nell'articolo 22 rubricato "Trasparenza nella partecipazione dei portatori di interessi e dibattito pubblico", previsto in riferimento alle previsioni contenute nelle lettere ppp) e qqq) della Legge delega n. 11/2016<sup>1</sup>, riguardanti la trasparenza nella partecipazione dei portatori qualificati di interessi nell'ambito dei processi decisionali e l'introduzione di forme di dibattito pubblico delle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto sull'ambiente, la città o sull'assetto del territorio.

### **Fasi tipiche della progettazione partecipata**

L'ascolto dovrebbe rappresentare una modalità permanente dell'azione pubblica. La partecipazione è intesa

---

<sup>1</sup> Legge delega n. 11/2016, ppp) trasparenza nella partecipazione dei portatori qualificati di interessi nell'ambito dei processi decisionali finalizzati alla programmazione e all'aggiudicazione di appalti pubblici e contratti di concessione nonché nella fase di esecuzione del contratto; qqq) introduzione di forme di dibattito pubblico delle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto sull'ambiente, la città o sull'assetto del territorio, prevedendo la pubblicazione on line dei progetti e degli esiti della consultazione pubblica; le osservazioni elaborate in sede di consultazione pubblica entrano nella valutazione in sede di predisposizione del progetto definitivo;

come relazione di partenariato attivo dei cittadini impegnati nel processo decisionale concernente le politiche pubbliche.

I cittadini devono avere la possibilità di esprimersi a monte delle decisioni e non solo in sede di valutazione delle stesse; è fondamentale lasciare ampio spazio alle competenze, alle risorse, alle capacità dei cittadini che formano una collettività e non solo chiedere al cittadino un'espressione di merito su un tema già definito.

Un percorso di progettazione partecipata si sviluppa, generalmente, attraverso diverse fasi chiave, che possono variare in funzione della tipologia dei temi, dei tempi e delle risorse disponibili.

Nella fase iniziale, prima di cominciare a coinvolgere gli attori sociali, è importante fare una **valutazione preventiva** delle questioni da discutere del piano o progetto pubblico da approvare, di come questa si inserisce nella più ampia programmazione dell'ente, del contesto, degli obiettivi da perseguire, e dei fattori che possono favorire o limitare il percorso di partecipazione.

Per una buona riuscita del percorso partecipato è importante assicurarsi l'effettivo **impegno politico**, in termini di convinzione e consapevolezza, da parte del Sindaco o Presidente, Giunta e dei diversi assessori.

Una fase successiva è quella di analizzare e capire insieme che cosa ci si aspetta dagli **stakeholder** da coinvolgere, in quanto il valore aggiunto e la qualità di un percorso di partecipazione è legato alle conoscenze tecniche e normative, alla disponibilità delle informazioni che si possono reperire rispetto al tema in oggetto, alle risorse economiche e al tempo da dedicare durante il percorso e, soprattutto, al grado di recepimento delle proposte finali negli strumenti ordinari di gestione di una Pubblica amministrazione.

Una volta attivato il **gruppo di lavoro interno**, può essere utile confrontarsi anche con diversi **stakeholder esterni** in modo da verificare il potenziale interesse a partecipare e la fattibilità di un processo partecipato.

Si tratta, nello specifico, di informare i partecipanti, gruppi o singoli, potenzialmente interessati rispetto alle intenzioni dell'ente di coinvolgerli in un processo decisionale pubblico, verificando la loro disponibilità a partecipare. In questa fase è importante definire le modalità di coinvolgimento degli stakeholder esterni più adeguate e il contributo specifico che ogni stakeholder può portare al processo.

Dal punto di vista tecnico-operativo, occorre svolgere una **mappatura degli stakeholder** e anche una breve schematica mappatura di sintesi dei progetti e piani simili o collegati al tema del percorso di partecipazione che si intende avviare.

### **Ruoli, competenze e interazioni con le Istituzioni nei processi partecipati post terremoto**

In generale, in ogni processo partecipativo sono riconoscibili alcuni ruoli fondamentali essenziali per la realizzazione del percorso:

- ruolo politico di garante del processo e della "posta in gioco";
- ruolo tecnico di coordinamento del processo, forte, assertivo;
- ruolo dei comitati di cittadini, associazioni, enti sociali;
- ruolo di facilitazione, con un soggetto terzo, spesso esterno, neutrale rispetto agli interessi
- atto;
- ruolo degli stakeholder, i portatori di interesse, di punti di vista rilevanti sulla questione da affrontare

#### Chi realizza il processo partecipativo:

1. Struttura competente in materia di partecipazione urbanistica Sportello di Ascolto del cittadino - Organo Tecnico Urbanistico - Coordinatore dei processi partecipativi;
2. Istituzione e requisiti dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione attiva;
3. Regolamento in merito allo svolgimento del dibattito pubblico e dell'inchiesta pubblica e Conclusioni - Conferenza dei servizi;
4. Risorse finanziarie per l'avvio del processo partecipativo.

### **Azioni e compiti nei processi partecipativi per la ricostruzione**

Dopo un terremoto si dovrebbe istituire uno *Sportello di Ascolto del cittadino*, composto da figure preparate, tecnici, facilitatori, che ascoltano le problematiche dei cittadini suddividendole per temi e che si interfacciano con l'*Organo Tecnico Urbanistico* per delineare *Progetti di fattibilità*, definendo opere/costi/tempi.

Poi, si istituisce un *Dibattito pubblico*, dove partecipano tutti: politici, tecnici, facilitatori, cittadini, comitati, stakeholders, che arrivano insieme a formulare le *conclusioni* su priorità e azioni da intraprendere (chi, cosa, dove, come, quando), che verranno *pubblicate online (trasparenza)* e che saranno portate al tavolo della *Conferenza dei servizi* per poi essere approvate.

Quando il sisma riguarda varie regioni, come nel caso in oggetto, i Presidenti di regione ed i dirigenti regionali dovranno confrontarsi sulle procedure partecipative da attuare per la ricostruzione. I Sindaci nomineranno un *coordinatore dei processi partecipativi*, scelto tra i componenti di un apposito Albo. Gli esperti di processi partecipativi potranno inoltrare la propria candidatura a ricoprire il ruolo di coordinatore del processo partecipativo per la ricostruzione presso la struttura del Commissario straordinario.

Per il ruolo di coordinatore del processo partecipativo per la ricostruzione necessitano autocertificazioni di almeno cinque anni di esperienza nel campo della gestione dei processi partecipativi. Il Commissario straordinario per la ricostruzione può avvalersi dei consigli dell'Autorità regionale per la partecipazione delle Regioni al fine di valutare ed ammettere le singole candidature. I facilitatori saranno compensati a valere da un fondo istituito tra i comuni del cratere sismico in base ad un provvedimento del Commissario Straordinario.

### **Estratto dalla legge Toscana n. 46 del 2013**

Per i processi partecipativi nei comuni colpiti dal terremoto si può fare riferimento alle **buone pratiche adottate dall'Autorità regionale toscana** per la partecipazione in base alla legge Toscana n. 46 del 2013 sulla partecipazione.

Di seguito, si evidenziano gli articoli della legge che si ritengono importanti per una buona applicazione dei principi di partecipazione, fattibilità e trasparenza nei processi di ricostruzione:

#### **Sezione II – Autorità Regionale (articoli 3-6)**

Viene confermata la natura *indipendente* dell'*Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione*, ma viene superata la sua natura *monocratica*: viene istituita un'Autorità collegiale, composta da tre componenti, due nominati dal Consiglio Regionale e uno nominato dal Presidente della Giunta Regionale. Tali componenti devono essere scelte tra “persone di comprovata esperienza nelle metodologie e nelle pratiche partecipative”.

La *durata* è fissata in cinque anni, a decorrere dalla nomina, e non è quindi legata alla scadenza della legislatura regionale.

#### **DIBATTITO PUBBLICO REGIONALE [CAPO II]**

##### **Art. 7 – Definizione di Dibattito Pubblico regionale**

Il DP prima era solo per i “grandi interventi”: la nuova 69 assume come possibile oggetto “*opere, progetti e interventi che assumano una particolare rilevanza per la comunità regionale*”, e propone una definizione del DP come di “*un processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione*”, che si svolge, “*di norma, nelle fasi preliminari di elaborazione di un progetto, o di un'opera o di un intervento*”, quando “*tutte le diverse opzioni sono ancora possibili*”, o anche “*in fasi successive ma comunque non oltre l'avvio della progettazione definitiva*”.

##### **Art. 8 – Opere oggetto di dibattito pubblico**

L'introduzione di meccanismi che, nei limiti del possibile, e senza insostenibili aggravii gestionali, rendano *obbligatoria* - date certe condizioni - l'apertura di un DP. Di particolare rilievo anche la previsione relativa ai *costi di un DP*: l'Autorità deve attivarsi per acquisire la collaborazione dei soggetti promotori ma anche il loro attivo contributo sul piano finanziario, affermando così un principio: ossia, che le spese relative all'informazione dell'opinione pubblica e al rapporto con i cittadini devono essere considerate, a pieno titolo, una voce essenziale all'interno di un progetto di investimento.

##### **Articolo 10 - Procedura di attivazione del dibattito pubblico**

L'articolo stabilisce le procedure di attivazione del DP, da parte dell'Autorità, dopo una fase istruttoria, sulla base della documentazione fornita dai promotori delle opere. In particolare, l'Autorità “*promuove e coordina il DP sulla base della documentazione acquisita, quando la valuti sufficiente a chiarire*”, di fronte all'opinione pubblica, “*i termini della discussione pubblica*”.

##### **Art. 11 - Indizione, modalità di svolgimento ed effetti del dibattito pubblico:**

L'articolo stabilisce le modalità di indizione e di svolgimento del DP; in particolare l'Autorità deve procedere ad un atto motivato con il quale:

a) si stabiliscono le modalità e gli strumenti del dibattito, in modo da assicurare il massimo coinvolgimento, garantire l'imparzialità della conduzione, uguaglianza e inclusione nell'espressione di tutte le posizioni;

b) si stabiliscono le fasi e la durata del dibattito, non superiore a novanta giorni, salvo proroga motivata di un solo mese. Tale durata decorre a partire dalla conclusione della fase istruttoria, che a sua volta non può essere superiore a novanta giorni. Va sottolineato a questo proposito come, in genere, la fase istruttoria di un DP sia particolarmente complessa e comunque decisiva ai fini dell'efficacia del DP stesso: si tratta infatti di predisporre tutti i documenti informativi, di ascoltare tutte le parti coinvolte, di attrezzare uno spazio internet, ecc.;

c) si nomina il responsabile del Dibattito Pubblico, "individuandolo fra soggetti esperti nelle metodologie e nelle pratiche partecipative, secondo procedure ad evidenza pubblica"

#### **Art. 12 - Conclusione del dibattito pubblico.**

L'articolo regola la conclusione del DP, sulla base delle diverse tipologie di DP sopra descritte, e secondo le modalità già previste nella legge precedente, che a loro volta riprendono le modalità proprie del modello presente nella legislazione statale francese. In particolare, "l'Autorità riceve il rapporto finale formulato dal responsabile del Dibattito Pubblico", che ne riferisce "contenuti e risultati", evidenziando "tutti gli argomenti sostenuti e le proposte conclusive cui ha dato luogo". Tale Rapporto viene reso pubblico, inviato alla Giunta regionale e al Consiglio regionale, e inviato al soggetto promotore o titolare dell'opera che, entro tre mesi, deve comunicare le sue possibili valutazioni, ovvero: "rinunciare" all'opera, "proporre modifiche" al progetto originario o "confermare" tale progetto.

### **CAPO III - Sostegno regionale ai processi partecipativi locali**

#### **Articoli 13-18**

si prevede dunque quindi prima fase istruttoria, in cui i proponenti presentano un progetto di massima, l'Autorità ne valuta la rilevanza, ne discute gli aspetti metodologici e organizzativi, e solo dopo l'accoglimento della domanda, e la fissazione dell'entità del sostegno finanziario, il proponente procede ad una più definita e compiuta elaborazione del progetto, anche sulla base delle risorse disponibili. Tra i criteri nuovi con cui l'Autorità valuta il possibile accoglimento di una domanda da segnalare quella prevista alla lettera b) del comma 4 dell'articolo 14: ossia "*una valutazione sui costi del processo partecipativo, comparato ai costi del progetto, dell'opera o dell'intervento oggetto dello stesso processo partecipativo*".

*Tra le forme di "supporto" che l'Autorità, insieme alla Regione, può assicurare* viene indicato, oltre al supporto finanziario e metodologico, anche quello "logistico e organizzativo, con particolare riferimento alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione" (art. 14, comma 5, lettera c).

#### **Riferimenti normativi e Ricerche consultati:**

- L. 9 gennaio 2006, n. 14 - Ratifica ed esecuzione della **Convenzione Europea sul Paesaggio**, **Firenze**, 20 ottobre 2000.
- Rapporto OECD (2013). *Policy Making after Disasters. Helping Regions Become Resilient – The Case of Post-Earthquake Abruzzo*, <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/buildingresilientregionsafteranaturaldisaster.htm>
- L. R. 2 agosto 2013, n. 46, Toscana: Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali
- Decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189
- Legge 229/2016
- Codice (D.Lgs 50/2016), Legge delega n. 11/2016.
- D.L. 8/2017 (in G.U. 09/02/2017, n. 33)  
<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/02/9/17G00021/sg>