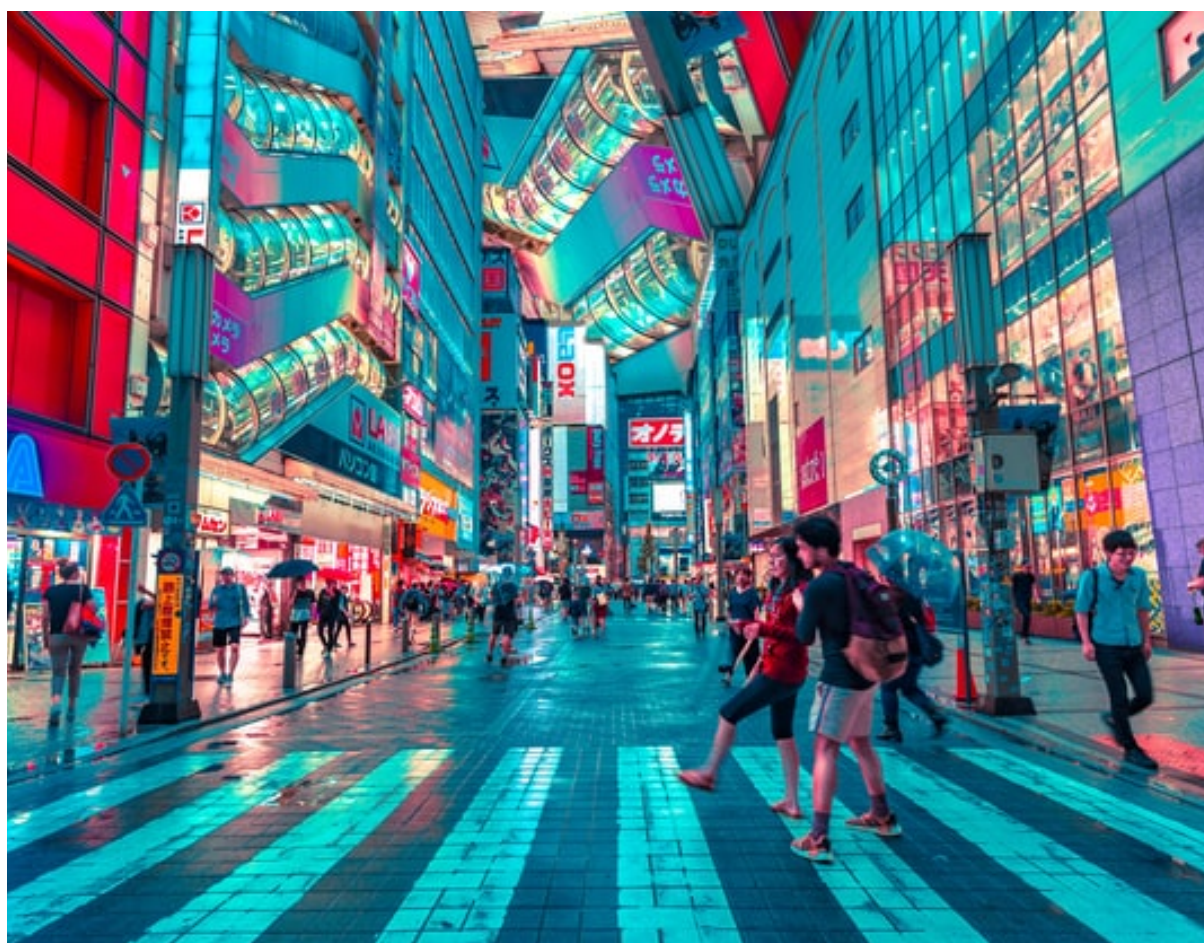


PRENDERSI CURA DELLE CITTÀ'

Ovvero dei luoghi dell'abitare, siano piccoli borghi, città medie o grandi metropoli



Secondo alcuni esperti, sussiste una continuità tra formalità e informalità nelle esperienze europee di rigenerazione urbana che può agevolare il ruolo partecipativo dei cittadini nella cura della città, dei luoghi dell'abitare.

Rigenerazione urbana e città informale costituiscono temi di studio attuali e innovativi nel contesto europeo in quanto relativi ai **nuovi rapporti tra cittadini e decisore pubblico nella programmazione e implementazione degli interventi**

urbani e nella successiva gestione (F. Di Lascio, F. Giglioni 2017; M. Passalacqua, A. Fioritto, S. Rusci 2018; C. Mari, 2021).

Trasformazioni rigenerative possono essere promosse sia *“dall’alto”*, vale a dire mediante piani e programmi predisposti e implementati dalle Istituzioni pubbliche per riqualificare le città che richiedono una **mera condivisione** da parte dei cittadini, sia mediante forme di **collaborazione formale**. In quest’ultimo caso, l’amministrazione facilita l’azione dei cittadini nella valorizzazione dei beni urbani utilizzando strumenti e regole che derivano dalla legislazione urbanistica.

Nell’ambito della rigenerazione urbana possono verificarsi, però, anche fenomeni di informalità vale a dire **pratiche creative promosse solo “dal basso”** e autonomamente dai cittadini, fondate sulla partecipazione, la solidarietà, la gratuità delle prestazioni. Mediante queste pratiche cittadini, comitati locali, associazioni, promuovono, azioni spontanee per far fronte ai bisogni individuali e collettivi che non presuppongono una previa autorizzazione delle istituzioni pubbliche o l’inquadramento in prassi istituzionalizzate.

Tali azioni spontanee ed informali vengono per lo più promosse per la cura della città mediante la riqualificazione di beni e spazi, spesso degradati, a fini di utilità sociale o azioni di rivendicazione che sfociano, ad esempio, anche in occupazioni illegali di immobili fatiscenti o spazi da tempo non utilizzati.

Le **periferie urbane**, ad esempio, luoghi in cui con più evidenza si intrecciano disuguaglianze ambientali e sociali, sono anche i luoghi in cui, in questi anni, si è insediata quella che il Forum Disuguaglianze Diversità chiama, una importante **“effervescenza sociale”** che ha prodotto significativi momenti e processi di innovazione sociale, civica e ambientale.

Si tratta comunque di azioni che possono guidare e condizionare scelte collettive. In sostanza, tali iniziative costituiscono soluzioni alternative alle forme tradizionali di pianificazione e cura del territorio.

Nelle esperienze europee questo rapporto collaborativo dei cittadini alle decisioni pubbliche si caratterizza per quattro aspetti principali:

- ▶ quando i cittadini, nella gestione del territorio, si trovano spesso in opposizione rispetto all’amministrazione e partecipano al procedimento decisionale principalmente a fini difensivi, anziché da protagonisti delle azioni relative ad interventi urbanistici con finalità sociali;
- ▶ i cittadini intervengono, seppur per iniziative limitate, come ad esempio la sistemazione dei giardini pubblici o di centri sportivi, non solo partecipando

all'adozione delle decisioni in un contesto formale ma anche facendosi promotori delle iniziative e, dunque, in un'ottica di amministrazione condivisa. Oltre che da fattori e scelte locali, le diverse modalità di inclusione nei processi di governo dipendono anche da fattori esterni come incentivi e vincoli introdotti dalle regolazioni nazionali, laddove gli Stati possono (e vogliono) normare tali aspetti del processo politico urbano (in Italia tale possibilità è normata dalla Costituzione art.118, dagli Statuti delle Regioni, dai Regolamenti Comunali);

- ▶ i cittadini intervengono “gratuitamente” nella realizzazione degli interventi poiché non richiedono necessariamente fondi pubblici, ma agiscono spontaneamente in collaborazione con l'Amministrazione avendone un ritorno diretto tramite gli interventi realizzati che riguardano “beni comuni” da loro utilizzati;
- ▶ i cittadini – questo è il punto più qualificante - intervengono non solo nell'ambito del procedimento di adozione della decisione, ma anche in una fase preliminare di scelta degli interventi da realizzare e di individuazione delle zone da riqualificare.

In Italia, **molte regioni hanno approvato leggi e relativi regolamenti finalizzati a normare il governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà orizzontale** di cui all'art. 118, 4° comma della Costituzione (es. LR Toscana 71/2020 e Regolamento n.48 del 10 dicembre 2021).

Altrettanto hanno fatto molti Comuni, approvando regolamenti per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni che rafforzano i legami di comunità, ma molto spesso incentrati soprattutto sul “baratto amministrativo” (es. il Comune di Bologna è stato il primo – ma non l'unico – ad adottare un regolamento per la collaborazione civica, la governance e l'economia dei beni comuni dimostrando che l'alleanza tra cittadini e istituzioni è non solo auspicabile, ma anche possibile, altro esempio è il Regolamento della Città metropolitana di Milano per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni).

Ma in che misura l'intervento della cittadinanza in forme più o meno organizzate affianca le forme di partecipazione previste nelle procedure di adozione degli strumenti urbanistici tradizionali?

Qual'è il limite che non dovrebbe essere superato, attraverso il quale si manifesta una insufficiente attenzione del pubblico alle necessità collettive e una funzione sostitutiva del privato nella gestione dei beni comuni?

Cos'è in sostanza l'interesse pubblico?

Domande non semplici che richiederebbero risposte articolate. Qui ci limitiamo a dire che **per beni comuni nella sfera pubblica si intendono innanzitutto quei beni**

che non sono proprietà di nessuno, come l'acqua, l'aria, il clima, le risorse del mare, il territorio, la biodiversità, le orbite satellitari, le bande dell'etere, la conoscenza, la cultura...". *I beni comuni sono quei beni che non sono proprietà di nessuno. Essi non riguardano solo le componenti naturali quali gli ecosistemi e le risorse non riproducibili, ma anche le forme della conoscenza, il capitale sociale, le regole, le norme, le istituzioni. In quanto tali, dunque, i beni comuni si ritrovano per definizione al centro di alcune tra le problematiche cruciali del nostro tempo. Dall'irrompere del dramma ambientale e del riscaldamento climatico al manifestarsi delle conseguenze della globalizzazione sregolata – con i suoi esiti di mercificazione esasperata generati dall'economia neoliberista – all'esplosione della crisi finanziaria globale: tutto impatta sui beni comuni. In senso critico, generando minacce di nuove dissipazioni, che vanno dal degrado allo spreco, dall'abuso alla mancanza di cura. Ma anche in senso positivo, di nuove opportunità che si presentano. Naturalmente, in quanto presupposti indispensabili della vita e della società umane, i beni comuni sono sempre esistiti; ma non sempre si è avuta coscienza della loro essenza, che risiede in primo luogo nell'essere «il limite» senza il quale si compie la «tragedia». I beni comuni non si identificano né col "privato" né col "pubblico"; sono piuttosto un terzo elemento chiamato a triangolare con gli altri due. Essi rappresentano non il punto di vista dell'individuo, né quello dello Stato, quanto piuttosto quello – ricco di umanità solidale – della persona.* (L. Pennacchi "Filosofia dei beni comuni. Crisi e primato della sfera pubblica", Donzelli editore, 2012).

La **commissione Rodotà** per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici, a suo tempo, **ha definito i beni comuni come "cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali, nonché al libero sviluppo della persona"**, aggiungendo che "i beni archeologici, culturali, ambientali, e le altre zone paesaggistiche tutelate" sarebbero comuni. Pertanto, in tale accezione, i beni sarebbero comuni in quanto necessari all'esercizio dei diritti fondamentali e quindi funzionali allo sviluppo della persona.

Un'altra interpretazione radica invece la natura "comune" di un bene alla sussistenza di rapporti sociali, seppur non esattamente definiti, ma di tipo partecipativo: "una piazza non è luogo comune in quanto mero spazio fisico, urbanistico, ma lo è in quanto luogo di accesso sociale e di scambio esistenziale" (Ugo Mattei "Beni comuni. Un manifesto", Ed. Laterza, 2012).

Ciò premesso la gestione dei beni comuni correlata alla sussidiarietà è oggetto di dibattito da molto tempo ed è rimasta alquanto indeterminata. Non a caso S. Cassese, ne "L'Aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea" l'ha descritta così: "Principio ambiguo, con almeno trenta diversi significati, programma, formula magica, alibi, mito, epitome della confusione, foglia di fico."

La sussidiarietà è e resta una nebulosa di concetti, di modelli, di valori, che viene chiamata in causa, quasi invocata, in modo più o meno appropriato, **ogni volta che si progetta, regola, o anche solo auspica un ripensamento del ruolo della amministrazione pubblica nelle sue relazioni con i cittadini**. Spesso è stata oggetto di pregiudizi piuttosto che di valutazioni, dietro alla quale si agitano interessi (innanzitutto economici) e opinioni molto contrastanti tra loro.

Da un lato si è portati a confrontare due metodi, due approcci possibili e alternativi alla soddisfazione dei bisogni della comunità, uno, la sussidiarietà, che si ritiene proprio dello spazio del volontariato (individuale e/o associativo) e a quello cui ci si riferisce comunemente come Terzo settore; l'altro, la concorrenza, riservata al mercato anche se in realtà spesso, nella pratica delle amministrazioni pubbliche, essi si integrano. Un aspetto però è chiaro in merito alla formulazione costituzionale, **non si tratta delle attività svolte per interesse strettamente legato al profitto**.

Un altro principio è altrettanto importante: **non si può accettare che la sussidiarietà si affermi in modo onnivoro e totalizzante e la responsabilità collettiva arretri**. In altre parole il ruolo attivo dei cittadini/associazioni non si può sostituire ai compiti e alle responsabilità delle Istituzioni, ai vari livelli (magari giustificata dall'inefficienza dell'operato della pubblica amministrazione o dall'insostenibilità finanziaria o carente dei servizi di natura pubblica). Il punto è che con il "ridimensionamento dell'intervento pubblico" si mette gravemente a rischio uno dei criteri fondamentali che ha guidato l'evoluzione dello stato di diritto: la terzietà del principio di mediazione istituzionale. L'importanza di tale principio è data dal fatto che nell'intervento istituzionale si esprime una particolare qualità del pubblico. Le decisioni prese in questo quadro non sono pubbliche solo nel senso di essere vincolanti per tutti. Le questioni pubbliche devono anche essere decise nell'interesse comune e sotto il controllo e con la partecipazione dei cittadini. E il consenso e il conflitto hanno bisogno di istituzioni che li medino. Le istituzioni, quindi, non sono norme e nemmeno fini, ma non sono nemmeno puramente e semplicemente strumenti. Le istituzioni sono il medium delle relazioni sociali.

In definitiva per garantire l'esistenza stessa del bene comune è necessario che si riconosca che il tema centrale è **la dimensione pubblica della città**, la responsabilizzazione del sistema pubblico nel conservarla e nel mediare tra gli interessi e il protagonismo dei cittadini nel valorizzarla, senza che ciò escluda le componenti del privato/terzo settore ma avendo ben chiari ruoli e ambiti d'intervento.

Tornando alle modalità previste di partecipazione dei cittadini alla rigenerazione della propria città, esperienze di passaggio dalla pianificazione formale ad interventi informali in Europa sono riscontrabili soprattutto, in Olanda, Germania e Spagna.

Per l'Italia, nel rapporto ANCI *“Le politiche urbane degli Stati europei”* del 2009 si poteva leggere: *“Negli ultimi venti anni l’inclusione di attori non istituzionali nella produzione delle politiche pubbliche è stata ampliata e regolata ricorrendo a metodologie e tecniche fra loro diverse, che si avvicendano in ondate e mode successive, fra le quali spiccano oggi le partnership pubblico-privato e le pratiche di democrazia deliberativa”*.

Tali iniziative, a livello europeo, sono più propriamente espressione di una forma di democrazia che viene definita di prossimità dal momento che coinvolge i cittadini più vicini all’effettivo intervento da realizzare.

Nei Paesi bassi due studiosi, M. MEIJER e H. ERNSTE, l’hanno definita la *“nuova era”* dove la società civile prende le iniziative per la collettività e si assume la responsabilità di portarle a termine e l’amministrazione partecipa al processo solo in minima parte. Questa *“nuova era”* richiede, però, un mutamento nella definizione dei rapporti tra decisore e cittadini nell’ottica della promozione di una amministrazione condivisa.

L’amministrazione condivisa non è un’esercizio diffuso nel nostro Paese, se non in modo isolato e discontinuo, **in parte perché** non viene sempre vista come utile dal momento che **rischia di essere assimilata ad esperienze di illegalità** (basta leggere i resoconti delle commissioni d’inchiesta o di indagine istituite direttamente in seno ai Consigli regionali) **o di irregolarità/contenziosi** (che determinano forti resistenze sia da parte delle amministrazioni sia degli stessi cittadini).

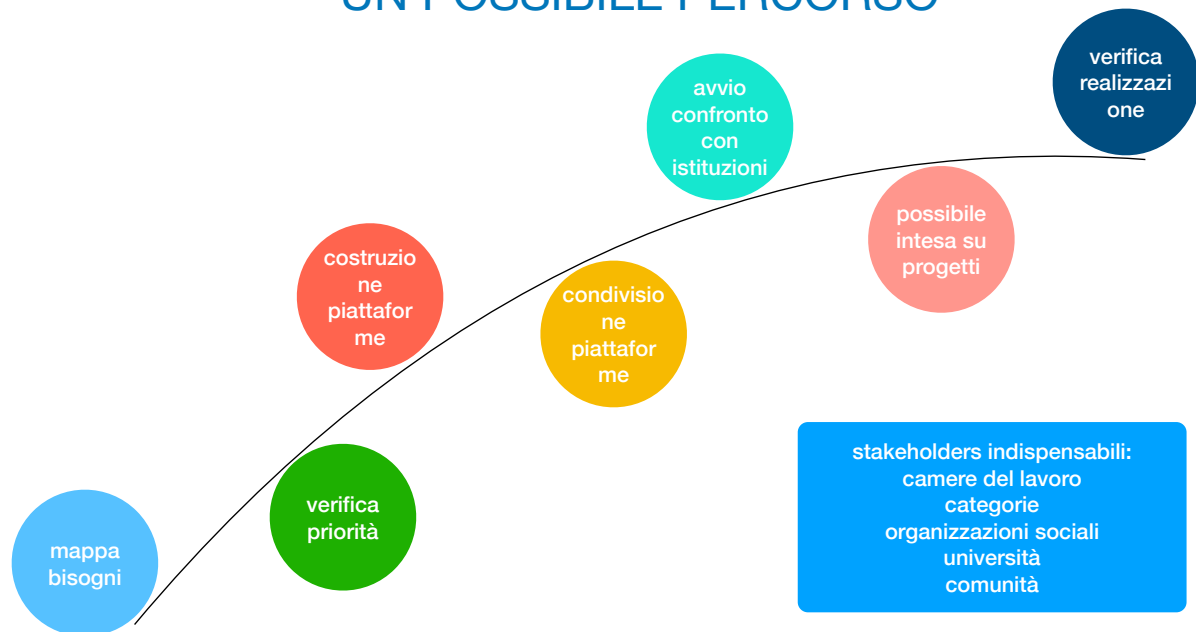
Il superamento di tali resistenze - dicono gli esperti in questo campo - diventerà sempre più necessario poiché, da un lato, anche il settore dell’urbanistica non può prescindere dall’intervento dei cittadini, dalla negoziazione con le rappresentanze sociali presenti nel territorio e dalla collaborazione con la popolazione; dall’altro lato gli strumenti formali potrebbero non essere da soli sufficienti alla promozione di iniziative soprattutto di rigenerazione urbana.

Le esperienze dei Paesi europei dimostrano che le iniziative sono diversificate e possono essere svolte con varie gradazioni di informalità a seconda del ruolo più o meno incisivo svolto dai cittadini e dalla risposta del decisore pubblico alle proposte della popolazione.

Tra le possibili forme possibili (*iniziative autogestite in modo del tutto informale*, dove le iniziative sono promosse interamente dalla popolazione sia perché sono finanziate dagli stessi cittadini senza contributi economici pubblici oppure *iniziative avviate dai cittadini e riconosciute dall’amministrazione o in determinati casi sviluppate in cooperazione* dove i primi si occupano della ricerca del consenso tra la popolazione

e l'amministrazione della realizzazione del progetto) **l'Associazione Nuove Ri-Generazioni ha in più occasioni sottolineato la necessità di iniziative di tipo strutturato che coinvolgano il sindacato e le varie associazioni del territorio, e quindi le comunità** (vd. *Iniziativa 136° Fillea Cgil - Nova forma urbis, 7 giugno 2022*).

UN POSSIBILE PERCORSO



Tali iniziative prevedono la necessità di seguire procedure determinate che contengono varie fasi quali: l'analisi dei problemi; la conoscenza del territorio; la definizione di priorità da tradursi in piattaforme; la condivisione e la consultazione; il confronto con le amministrazioni locali; la valutazione e il monitoraggio. L'adozione di una procedura formale anche se promossa "dal basso" diventa necessaria per consentire sia l'appoggio della popolazione che non ha promosso il progetto, sia il dialogo con le autorità pubbliche locali e trovare il necessario consenso.

C'è chi ha detto, con ragione, che **il difetto originario più grave del PNRR è quello di essere intenzionalmente un Piano *top-down*, un assemblaggio "dall'alto" per sommatoria di misure, azioni e interventi senza una diagnosi e una visione di cambiamento**: un piano "tecnico" di un governo "tecnico", senza politica, senza geografia, senza discussione e confronto pubblico sui risultati attesi.

Per questo è essenziale cogliere questa fase del Paese come un'occasione di partecipazione delle comunità alla pianificazione degli interventi e delle misure che necessariamente coinvolgono i luoghi e gli spazi di vita, di lavoro e dell'abitare.