

*Università degli Studi di Roma “La Sapienza”*  
Dipartimento di Architettura e Urbanistica  
per l'ingegneria

*Comune di Roma, Dipartimento VI*  
Politiche della Programmazione e Pianificazione del  
Territorio Roma capitale

# Metodi e procedure di partecipazione alle trasformazioni urbane e alle scelte urbanistiche

*a cura di* Giordana Castelli



Copyright © MMV  
ARACNE editrice S.r.l.

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

via Raffaele Garofalo, 133 A/B  
00173 Roma  
(06) 93781065

ISBN 88-548-0154-2

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.

Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.

I edizione: giugno 2005

## NOTE E RINGRAZIAMENTI

Questo lavoro è frutto di un numeroso gruppo di docenti e ricercatori la gran parte dei quali del Dipartimento di Architettura e Urbanistica della Facoltà di Ingegneria dell'Università di Roma "La Sapienza". Altri docenti e ricercatori appartengono al Dipartimento di Studi Urbani della Facoltà di Architettura dell'Università di Roma III. Esso si è avvalso in maniera rilevante dei suggerimenti, del confronto, delle discussioni con numerose persone che operano in questo campo. Tra queste si ringraziano Vittorio Sartogo, Franco Ottaviano, Antonio Castronovi, Paolo Minervini, Riccardo Troisi, Alberto Budoni, Patrizia Bottaro. Un ringraziamento particolare va agli abitanti delle varie realtà locali, i veri protagonisti che hanno reso concreto questo lavoro.

Si ringraziano inoltre: Luigi Nieri, Sandro Medici, Augusto Scacco, Alessandro Messina, Giuseppe Lobefaro, Letizia Cicconi, i Laboratori di Torre Spaccata, e del Municipio Roma I, il Circolo Bateson di Roma.



## Indice

<b>Prefazione</b> di Enzo Scandurra	11
--	----

<b>Introduzione</b> di Giordana Castelli	21
---	----

### Capitolo Primo

#### **Temi per una proposta di integrazione nelle Norme Tecniche di Attuazione del PRG di procedure di partecipazione alle scelte**

di G. Castelli, P. Colarossi, A. Cutini, L. De Bonis, A. D’Orazio, G. Imbesi

1.1 Introduzione	29
1.2 Temi e criteri per la partecipazione nelle Norme Tecniche di Attuazione	30
1.3 Ipotesi di processo partecipativo/valutativo per gli strumenti di attuazione indiretta del PRG	36
1.4 Schema di processo partecipativo/valutativo per gli strumenti di attuazione indiretta	38

### Capitolo Secondo

#### **Regolamento per la partecipazione alle scelte urbanistiche e alle trasformazioni urbane**

di G. Attili, M. Ayuso, C. Cellamare, A. Ferretti

2.1 Alcuni riferimenti preliminari	43
2.1.1 Concetti introduttivi	43

2.1.2 Il senso e i caratteri del regolamento	44
2.1.3 Obiettivi della partecipazione	45
2.1.4 La pianificazione in una prospettiva partecipativa	46
2.1.5 Rapporto tra pianificazione e partecipazione	48
2.1.6 Ruolo dei Municipi e rapporto tra istituzione/amministrazione e società civile	49
2.1.7 Criteri minimi di autorganizzazione del processo interattivo in contesti partecipativi	49
2.2 Proposta di linee guida per Regolamento	51
2.2.1 Criteri generali	51
2.2.2 Organizzazione dei processi e dei contesti partecipativi	52

### Capitolo Terzo Le sperimentazioni sul campo

<b>Il Laboratorio sulle scelte urbanistiche nel I Municipio – Centro Storico di Roma</b> a cura di C. Cellamare, A. Ferretti	61
<b>Il Laboratorio sperimentale progettuale di Torre Spaccata X Municipio</b> a cura di G. Castelli, P. Colarossi	69
<b>Piano di recupero: Centocelle Vecchia</b> a cura di A. Giangrande	77
<b>Il Contratto di Quartiere del Pigneto: limiti e potenzialità</b> a cura di G. Attili	81
<b>Immagini relative alle sperimentazioni sul campo</b>	91

### Capitolo Quarto Riflessioni ed esperienze di partecipazione

<b>Una riflessione critica sulla partecipazione alle scelte urbanistiche</b> di Antonio Castronovi	111
---	-----

<b>Modi diversi di partecipare (e non): il caso dei CdQ di Bruxelles</b> di Fabiola Fratini	117
<b>Ambiguità e possibilità della partecipazione in urbanistica.</b> <b>La Rete del Nuovo Municipio e la situazione italiana</b> di Carlo Cellamare	127
<b>Esperienze di partecipazione e grandi interrogativi</b> di Giordana Castelli	135
<b>Un contributo critico alle proposte preliminari di regolamento e normativa</b> di Alessandro Giangrande	143
<b>La partecipazione nei programmi complessi</b> di Micol Ayuso	165
<b>Valutazione ambientale e partecipazione</b> di Luciano De Bonis	173
<b>Lo sviluppo sostenibile a livello locale: la “valutazione di sostenibilità” come processo partecipativo</b> di Angela D’Orazio	179
<b>Postfazione</b> di Paolo Colarossi	193





## Prefazione

di Enzo Scandurra \*

La Convenzione stipulata tra il Dipartimento di Architettura e Urbanistica (Facoltà di Ingegneria dell'Università "La Sapienza") e il Comune di Roma (Dipartimento delle Politiche della Programmazione e Pianificazione del Territorio), ha avuto per oggetto generale di ricerca il tema *dell'esperienza partecipativa a Roma* in merito alla questione della organizzazione della vita urbana e a quella della progettazione della città, nell'ambito e in occasione dell'approvazione del nuovo Piano Regolatore Generale della città.

La cornice all'interno della quale si inserisce questo tema è piuttosto nota. Tutta l'Europa occidentale è attraversata dalla questione della "crisi della democrazia" e tutti pretendono di agire in nome di un deficit condiviso di democrazia. È condivisa l'idea che oggi il concetto di "popolo" sia da sostituire con un termine che corrisponda più efficacemente sia alla complessificazione della società, sia a quello di uguaglianza. Ma soprattutto è condivisa l'idea che è il concetto di "rappresentanza" ad aver perduta gran parte della sua efficacia in quanto meccanismo istituzionale, dispositivo che unifica ed esprime la volontà popolare. Da tutti sono condivise l'idea, la necessità e l'urgenza di andare *oltre* la democrazia rappresentativa nei suoi aspetti istituzionali. La questione non è semplice e potremmo dire che questo dilemma si snoda nel corso dei secoli a partire dalla Polis dei greci, passando per Hobbes, Tocqueville, Spinoza, Marx.

Ad Hannah Arendt dobbiamo l'aver posto in modo chiaro il dilemma tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta:

L'alternativa tradizionale fra la rappresentanza come semplice sostituto dell'azione diretta del popolo e la rappresentanza come governo, controllato dal popolo, dei rappresentanti dei cittadini sul popolo stesso costituisce uno di quei dilemmi che non consentono soluzione. Se i rappresentanti eletti sono legati dalle istruzioni ricevute al punto di riunirsi solo per tradurre in atto la volontà dei loro elettori, possono ancora scegliere se considerarsi fattorini in abiti da ceri-

---

\* Insegna Ingegneria del Territorio all'Università "La Sapienza". Negli ultimi anni ha pubblicato: *Gli storni* e l'urbanistica e *Città viventi e città morenti* presso la casa editrice Meltemi di Roma. Il tema della città contemporanea e dei suoi modi di governo e trasformazione è tra le attività di ricerca degli ultimi anni.

monia o esperti pagati come specialisti per rappresentare, al pari degli avvocati, gli interessi dei loro clienti [...].

Se al contrario si intende che i rappresentanti abbiano, per un periodo limitato, il compito di governare coloro che li hanno eletti [...] la rappresentanza significa che gli elettori rinunciano al loro potere, anche se volontariamente, e che il vecchio adagio “Tutto il potere risiede nel popolo” è vero solo per il giorno delle elezioni<sup>1</sup>.

La riflessione lapidaria della Arendt mostra, ovviamente, i segni del suo tempo. Ai nostri giorni assistiamo a interessanti esperimenti, in tutto il mondo, di forme di gestione delle decisioni in cui a momenti di tipo assembleare, di indirizzo e di controllo, si alternano momenti operativi limitati a un più ridotto numero di partecipanti (delegati). In altri termini, si manifestano sempre più decise forme di superamento della democrazia rappresentativa attraverso innesti, spesso sperimentali ed effimeri, di forme di democrazia diretta.

Questo tema è da molti anni al centro dell'agenda politica. Ancora nel 1988, Pietro Ingrao<sup>2</sup> si chiedeva se «si può sostenere che esista oggi in Italia una crisi della democrazia, o addirittura del sistema della rappresentanza».

Ai due poli del dilemma citato dalla Arendt, potremmo mettere, agli opposti estremi, da una parte il pensiero borghese moderno, a partire da Rousseau che nega, in via di principio, la nozione stessa di “rappresentanza” in quanto alienerebbe la sovranità e, dall'altra, la lunga tradizione che si snoda dalla Comune di Parigi e dalle correnti anarchiche (la Corporazione dei lavoratori riunirebbe in sé la competenza legislativa ed esecutiva insieme), fino alle teorie leniniane dell'autogoverno dei produttori e a quelle gramsciane dei Consigli di fabbrica e della questione dell'egemonia.

Nei fatti, come ha ben sottolineato lo storico Paul Ginsborg in occasione del Social Forum di Firenze del 2002, la *democrazia rappresentativa* è in crisi in tutti i paesi dove essa costituisce la forma di governo data; nella Gran Bretagna come anche nella Svezia. Un grande paradosso: proprio nel momento della massima espansione, viene la massima crisi, la massima astensione dal voto, il massimo senso di cinismo verso la politica generale e persino verso la democrazia<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Arendt H., (trad. it.), *Sulla rivoluzione*, Milano, Edizioni di Comunità, 1983.

<sup>2</sup> Ingrao P., Relazione al CRS, 1988.

<sup>3</sup> Ginsborg P., Discorso pronunciato in occasione del SF di Firenze, 2003; Vedasi anche il libro: *Il tempo di cambiare. Politica e potere della vita quotidiana*, Torino, Einaudi, 2004.

«In che cosa», si chiedeva Ginsborg «possiamo migliorare questa macchina politica e istituzionale?»

1) *La nostra democrazia* deve sempre congiungere la democrazia rappresentativa con la democrazia diretta. Non possiamo fare a meno della democrazia rappresentativa; non possiamo fare a meno del voto segreto e privato e della possibilità per una persona non solo di venire in assemblea ma di esprimersi attraverso un voto segreto. Però questo da solo non è sufficiente. *Questo modello di democrazia deve congiungersi con un'altra democrazia che è quella della partecipazione;*

2) *Partecipazione* non può essere solo presenza fisica; essa si deve esercitare in forma attiva nel processo decisionale. Gli amministratori non devono limitarsi ad ascoltare o ringraziare; essi devono coinvolgere direttamente i partecipanti nei processi decisionali;

3) Occorre trovare una *democrazia possibile*; possibile dal punto di vista di genere, cioè di donne e uomini, perché non possiamo avere una democrazia in cui le persone non possono partecipare perché hanno figli a casa; non possiamo avere una democrazia solo per i giovani, e non possiamo avere una classe politica solo maschile.

Tutto questo in un processo decisionale in cui la democrazia rappresentativa si congiunge con la democrazia diretta.

Ma a che cosa serve? Serve per creare una cittadinanza cosciente, per far crescere persone che capiscono i problemi del mondo, che possono decidere in un modo o in un altro, per conto loro, informati, perché sono stati coinvolti e non esclusi.

Destò un certo dibattito un articolo comparso nel marzo del 2003 a firma *Catilina*<sup>4</sup>, in cui si sollevava il tema della *responsabilità*, della *delega* e della *partecipazione attiva* dei cittadini al governo del territorio. Il tema della responsabilità, com'è noto, viene ritenuto uno dei cardini di un sano rapporto di rappresentatività. Il cittadino partecipa se si sente coinvolto, se avverte come propria responsabilità (come responsabilità che gli appartiene) l'assenza da una decisione. In un secondo momento il cittadino non rinuncia alla delega. A patto, però, che il delegato sia a sua volta responsabile: sappia riconoscersi, farsi riconoscere ed essere riconosciuto come titolare della delega e, per questa capacità, capace anche di decadere, di rinunciare in caso di fallimento. Va riconosciuto come il crollo delle ideologie abbia accelerato alcuni processi, svolgendo un ruolo positivo di affrancamento della società civile in termini di responsabi-

---

<sup>4</sup> Catilina (pseudonimo), *Il leader sindacale*, articolo del 20.03.2003.

lizzazione dei soggetti individuali capaci di scelta (non più singoli–massa identificati da ideologie e azioni comuni).

Eppure questo passaggio da *massa* a *moltitudine* contiene in sé anche i rischi di un’alienazione dalla civiltà politica. Ciononostante resta in essere l’apparente paradosso che vede il suddito arabo sentirsi più partecipe, più dentro alla propria storia, pur contando poco o nulla in termini economici e civili, che non il cittadino occidentale. Perché poi si possa passare alla fase della delega — nel mondo privo di ideologie e che si vuole separato da istanze religiose — è ancora più indispensabile l’esistenza di una classe dirigente responsabile e riconoscibile; di delegati che sappiano mantenere ampi e frequenti contatti con i deleganti e che sappiano rinunciare al potere in caso di fallimento.

Purtroppo oggi continua a sopravvivere una classe dirigente che ha perduto anzitutto coscienza di esserlo. *Come se il potere fosse diventato l’unico tratto dirimente della battaglia politica, e la sua perdita richiedesse solo una totale dedizione alla riconquista.* Al cittadino tale riconquista personale non appartiene, non interessa. Almeno come valore in sé. Non può, la battaglia per la ricerca del potere perduto, diventare il tratto caratteristico di una partecipazione civile. L’elaborazione di sofisticate strategie di riconquista non scalda gli animi e non muove le coscienze, tutt’altro: distacca e disaffeziona. Una classe politica che si regga sul potere oligarchico e autoreferenziale all’interno di un partito, e che si motiva semplicemente per la riconquista del potere pubblico, è una classe politica votata al tramonto definitivo di se stessa e del proprio partito. Non si può ignorare che l’oligarchia e l’autoreferenzialità bloccano, oggi, il nuovo e trascinate interesse dei cittadini verso la partecipazione.

A parte la specificità propria della situazione italiana, la crisi della democrazia rappresentativa è oggi più acuta per effetto delle trasformazioni rapide e profonde che generano un mutamento di scala senza precedenti, o piuttosto un mutamento dell’ordine delle cose. «Il mondo al quale cominciamo ad appartenere, uomini e nazioni» dice Marramao<sup>5</sup> «è soltanto una controfigura del mondo che ci era familiare». Come osservava lucidamente padre Balducci, e come ripreso da Marco Revelli nel suo libro: *La politica perduta*<sup>6</sup> «oggi viviamo tutti in una *duplice appartenenza*: alla Tribù e alla Città Planetaria, alle regole asfittiche ma efficaci della prima e ai principi universali ma incerti della seconda».

---

<sup>5</sup> Marramao G., *Passaggio a Occidente*, Torino, Bollati Boringhieri., 2003.

<sup>6</sup> Revelli M., *La politica perduta*, Torino, Einaudi, 2003.

La società civile è andata smisuratamente complessificandosi; la città appare oggi un caleidoscopio di etnie, religioni, dialetti e lingue, modelli di vita, che ibridandosi generano ulteriori e nuove polifonie. L'invisibilità di soggetti fino ad oggi marginali, diseredati, afoni, sfruttati, viene alla luce ponendo in campo nuove e inedite sfide ai governanti delegati. A tal punto che c'è da chiedersi, come fa Pietro Barcellona<sup>7</sup>, se: «Siamo *responsabili* del nostro diritto oppure il sistema delle norme si pone e si sviluppa secondo logiche che risultano indifferenti ai concreti modi di vivere di uomini e donne?»

Ebbene a livello teorico come nelle pratiche di vita si assiste oggi a un movimento generale che pone la domanda se questa forma di democrazia (quella rappresentativa, l'unica che conosciamo) sia ancora "efficace" a rappresentare i nuovi soggetti, i mutamenti politici, sociali e perfino antropologici che a oggi attraversano e popolano le nostre città; in una sola parola: il mondo nuovo che si affaccia.

Volendo riprendere l'affermazione di Ginsborg: «la democrazia rappresentativa non può essere sostituita, ma affiancata da quella diretta», occorre allora muoversi per tentare di raccogliere la domanda che viene "dal basso" della società civile e avviare forme di collaborazione virtuosa tra governanti delegati e tutti coloro che vivono e abitano la città.

## Municipalismo

Nel 2003 un proficuo, quanto teorico, lavoro di ricerca avviato diversi anni prima da un coordinamento di numerose Università italiane (Firenze, Milano, Venezia, Roma, Bologna), ha prodotto un esperimento interessante, quello della Rete dei Nuovi Municipi che si ispira ai principi della *Carta dei Nuovi Municipi* che si propone e promuove il coordinamento dell'azione delle Amministrazioni locali con associazioni, Università e movimenti sul tema della Democrazia partecipativa. Il lavoro di ricerca qui esposto è anche esito di quella esperienza e delle riflessioni prodotte in quel contesto<sup>8</sup>.

L'idea di *municipalismo* non significa però riduttivamente e meccanicamente *decentramento*. Almeno nella tradizione italiana ed europea, questo termine è denso di significati e sta ad indicare che la sovranità ap-

---

<sup>7</sup> Barcellona P., *Diritto senza società*, Bari, Dedalo, 2003.

<sup>8</sup> Carta dei Nuovi Municipi.

partiene ai luoghi<sup>9</sup> <sup>10</sup>. Inteso in questo senso il municipalismo costituisce un diverso paradigma interpretativo sia politico che culturale. Politico perché sono i luoghi a esercitare i poteri, da quello politico a quello giudiziario a quello legislativo. Questo è già avvenuto nella nostra tradizione storica quando le città e le loro leghe insorsero contro i poteri dell'imperatore<sup>11</sup>. Kropotkin nel suo libro *Mutual Aid: a factor for Evolution* (nel quale confuta la vulgata neodarwiniana della presunta legge del più forte), dimostra come, nelle innumerevoli specie animali, la lotta per l'esistenza fra gli individui isolati sparisca e come la *lotta* sia sostituita dalla *cooperazione* virtuosa e come questa sostituzione metta a capo allo sviluppo delle facoltà intellettuali e morali che assicurano alla specie le migliori condizioni di sopravvivenza. Cade così, anche scientificamente, l'idea che la competizione di ciascuno contro tutti (*struggle for existence e struggle for life*) sia l'unica forma *naturale* per assicurarsi l'esistenza; concezione, questa, nata da una distorta interpretazione della teoria darwiniana e da una ristretta interpretazione di quella maltusiana. Ebbene Kropotkin cita proprio, con esempio di cooperazione vincente, la storia delle leghe dei municipi. Una città, quella descritta di Kropotkin, luogo di civiltà e incontro di varie culture e razze, mendicanti, vagabondi che mescolandosi e contaminandosi producevano *altre* e più nuove culture, *altri* e più nuovi saperi e pratiche. I primi statuti comunali, i primi ordinamenti facevano riferimento a un concetto di "competizione" virtuosa:

Un simile ordinamento faceva nascere in ogni corpo d'arte l'ambizione di offrire merci che non fossero di qualità inferiore; i difetti tecnici o le falsificazioni diventavano un soggetto che riguardava il comune intero, perché diceva un'ordinanza: "ciò distruggerebbe la fiducia pubblica". La produzione essendo così un dovere sociale, posto sotto il controllo dell'intera ammas, il lavoro manuale, fino a tanto che la città libera fu viva, non poté cadere nel discredito in cui è al presente (Kropotkin, 1902).

E la solidarietà era un principio che ordinava l'organizzazione sociale delle città medievali:

"Ciascuno deve trovare piacere nel proprio lavoro" recita un'ordinanza di Kutenberg "e nessuno potrà, che non faccia niente, appropriarsi di ciò che gli altri

---

<sup>9</sup> Magnaghi A., *Lo sviluppo locale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2001.

<sup>10</sup> Piperno F., "La sovranità dei luoghi e il diritto ineguale", in, *Dalle città globali ai municipi ribelli* (AA.VV, a cura di), Atti del Convegno organizzato da Global project, Action, Spazio sociale Onda Rossa, Roma, Via dei Volsci, 20-21 giugno 2003.

<sup>11</sup> Kropotkin P., 1902, *Mutual Aid*, trad. It., *Mutuo appoggio*, Salerno editrice, 1982.

hanno prodotto con il loro studio e il loro lavoro, poiché le leggi devono proteggere lo studio e il lavoro” (cit. in Kropotkin, 1902).

Ma l’idea di municipalismo non si esaurisce solo in questo aspetto della cooperazione o della competizione virtuosa (non sempre è noto che *competizione* viene dal termine *competere* e che esso, etimologicamente vuol dire *cercare insieme*). La concezione del potere dei luoghi rimanda a quella di “diritto ineguale”. L’idea nuova di democrazia e di partecipazione non può che partire da questo presupposto contro l’universalismo astratto del moderno dove i diritti prescindono dalla situazione storica contingente e si affermano uguali in ogni luogo a difesa di un individuo senza carne né ossa. Il diritto vero dovrebbe invece nascere ed essere prodotto nell’ambito di una concezione culturale basata sulle differenze<sup>12</sup> e ogni municipio potrebbe e dovrebbe sperimentare ordinamenti diversi a seconda della propria storia, memoria, identità.

Questa riflessione dovrebbe valere anche per gli strumenti urbanistici e in primo luogo per il PRG, strumento e dispositivo nato insieme alla città moderna e sulla base di una concezione universale dell’idea di città. Forse già oggi i municipi sarebbero in grado (e a Roma ci sono stati molti esempi di questo genere) di elaborare autonomamente forme di organizzazione del proprio territorio più corrispondenti e adatte alle esigenze locali.

## Piano Regolatore Generale

Le vicende del Piano Regolatore Generale di Roma sono ormai in gran parte note a tutti.

Un Piano che, alla sua origine — sotto l’amministrazione Rutelli — nacque con una scarsa riflessione sia in ordine alla validità attuale di questo strumento rispetto alla complessità della vita urbana contemporanea, sia in ordine a *quale* modello di città si sarebbe voluto realizzare. Lo strumento tecnico (il Piano), in assenza di queste riflessioni, finiva con il sostituire scelte e decisioni culturali e politiche in nome di un pragmatismo eletto a teoria che tentava solo di riempire il deficit di un ben più ampio dibattito teorico. Alla fine dell’esperienza della Giunta Rutelli, il Piano era “pronto”, ma venivano inevitabilmente alla luce contraddizioni, problemi irrisolti, soluzioni approssimate, mediazioni pericolose per i beni pubblici. Veniva alla luce il fatto che i cittadini non erano stati coin-

---

<sup>12</sup> Barcellona P., *Diritto senza società*, Bari, Dedalo, 2003.

volti nelle scelte stabilite; che il linguaggio del Piano (come tutti i linguaggi tecnici) ostacolava qualsiasi tentativo di comprensione.

Così, proprio come in un brutto copione, man mano che il Piano si apprestava ad essere approvato, cresceva lo stupore, l'indignazione e perfino la rivolta di coloro che ne erano i diretti destinatari. Un immenso lavoro pratico di tavole, disegni, cifre, numeri, mediazioni politiche e quant'altro risultava incomprensibile a quegli stessi abitanti della città i cui interessi materiali il Piano avrebbe dovuto difendere.

La nuova amministrazione Veltroni, nel frattempo subentrata nel governo della città alla precedente, si trovava così una situazione difficile da gestire: da una parte portare a compimento il primo PRG dagli anni '60 in poi, e, dall'altra, a raccogliere il coro di contestazione che proveniva dai nuovi municipi e dai singoli cittadini.

Questo lavoro di ricerca nacque in quel clima acceso. Esso si colloca tra i tentativi, di ri-aggianciare la vita quotidiana delle persone alle scelte della Politica nella convinzione che quando la tecnica è lasciata libera di colmare i vuoti della argomentazione politica, essa produce spesso controfinalità.

Non è qui il caso di entrare negli episodi di contestazione anche costruttiva al Piano che si sono avvicinati per tutto il corso degli anni 2002 e 2003; si vuole invece piuttosto sottolineare un esperimento non banale che qui è stato compiuto dal gruppo universitario che ha redatto questa ricerca. L'Università avrebbe potuto, nella scia della sua tradizione accademica, produrre uno studio a carattere teorico e metodologico magari nel merito dello strumento urbanistico, sui processi partecipativi, sulla progettazione della città. Si è scelta una strada diversa, seguendo l'esempio di Bourdieu quando dice che: «non sono un attivista, è il mio mestiere che mi fa muovere, mi ordina di segnalare l'errore, c'è una verità delle società che può essere indagata»<sup>13</sup>. Sì, perché in quanto ricercatori di urbanistica, persone cioè che conoscono gli strumenti e il loro uso manipolato e manipolabile, abbiamo sentito il dovere e la responsabilità culturale e sociale di spendere le nostre conoscenze scientifiche per un lavoro collettivo di ricostruzione di ideali realistici capaci di mobilitare le volontà senza mistificare le coscienze.

Gli autori di questa ricerca, autori non sempre riconoscibili in uno statuto disciplinare definito, hanno preferito praticare il difficile equilibrio tra uno studio "teorico" e l'immersione nelle pratiche. Così che accanto alla

---

<sup>13</sup> Bourdieu P., *Controfuochi. Argomenti per resistere all'invasione neoliberista*, Reset, 1999.



proposta di metodo di un possibile iter partecipativo (tutt'altro che un semplice "Regolamento" per la partecipazione), che ha il suo fulcro nella proposta di costituzione di Laboratori e Case della Città per ogni contesto e ogni municipio, si sono seguite, dal di dentro, le esperienze di Torre Spaccata, Centocelle, Pigneto e I Municipio (centro storico). Le proposte formulate risentono dunque di questa ibridazione tra studi teorici e realtà dei processi partecipativi; esse tracciano anche nuovi percorsi di ricerca per l'istituzione universitaria, tradizionalmente abituata a muoversi lungo statuti epistemologici e disciplinari più collaudati e riconoscibili.



## **Introduzione**

di *Giordana Castelli*

La ricerca oggetto della presente pubblicazione, elaborata in occasione della redazione del Nuovo Piano Regolatore Generale per la città di Roma, ha avuto come tema la partecipazione alle scelte urbanistiche e alle trasformazioni urbane. La partecipazione è intesa come il coinvolgimento consapevole, diretto e responsabile dei cittadini alle decisioni che condizionano il presente e il futuro della comunità insediata. Il tema della partecipazione non ha riguardato soltanto la pianificazione e, in senso stretto, il piano regolatore e i suoi strumenti attuativi, quanto il complesso dei processi che interessano le trasformazioni urbane e la costruzione delle scelte urbanistiche.

La scelta metodologica ha portato a praticare il difficile equilibrio tra uno “studio” teorico e l’immersione nelle pratiche, per questo, accanto alla proposta di un possibile metodo di iter partecipativo, vi sono la costituzione di Laboratori in contesti municipali scelti all’interno dell’ambito romano come Torre Spaccata, Centocelle, Pigneto e I Municipio. I risultati della ricerca, risentono di un’ibridazione tra la realtà dei processi attivati e le riflessioni teoriche, frutto di discussioni con un numeroso gruppo di docenti, ricercatori, persone che operano in questo campo e con gli abitanti delle varie realtà locali.

Gli approfondimenti teorici, che costituiscono la parte centrale della ricerca, hanno riguardato l’articolato delle Norme Tecniche di Attuazione del Nuovo Piano Regolatore Generale e una proposta di Regolamento per la partecipazione. Nel primo caso sono state elaborate alcune riflessioni sulle Norme Tecniche affinché i risultati dei processi partecipativi possano essere presenti nelle diverse forme e momenti di applicazione dello strumento urbanistico in questione, con particolare riferimento alla formazione degli strumenti attuativi che da esso procedono; nel secondo, la proposta si riferisce agli aspetti metodologici e procedurali del processo continuo di partecipazione e alle modalità d’interazione con l’amministrazione pubblica.

Il contributo rispetto al tema dell’integrazione della partecipazione nella normativa tecnica di attuazione è stato strutturato in due momenti: una lettura critica delle NTA del Nuovo PRG, effettuata con l’intento di coglierne contenuti e struttura in termini di aperture al processo partecipativo e, un secondo momento, in cui sono state formulate alcune propo-

ste relative ai temi da considerare per le eventuali modifiche e integrazioni delle NTA, volte a incrementare qualitativamente e quantitativamente i momenti di partecipazione alle scelte inerenti le trasformazioni urbanistiche, in particolare gli strumenti attuativi. A tal fine sono stati identificati alcuni riferimenti procedurali normativi e disciplinari che potrebbero essere utilizzati nella definizione di procedure integrate di partecipazione.

Tra questi, in particolare, la connessione tra le proposte volte a favorire la partecipazione con quelle volte ad attivare processi di valutazione ambientale, tenendo conto del fatto che il principio di sostenibilità ambientale è ormai “storicamente” connesso con il principio di partecipazione.

Il Regolamento per la partecipazione definisce i criteri generali e, soprattutto, gli aspetti processuali e procedurali al di là di qualsiasi possibile predeterminazione degli esiti finali. Esso è pensato come una *filigrana normativa* necessaria a garantire le condizioni di attivazione e sviluppo dei processi partecipativi. In altre parole, esso incornicia lo “spazio” del processo, assicurandone flessibilità, autorganizzazione, dinamicità, apertura e creatività individuale e collettiva.

Il Regolamento riguarda tutte le fasi che contraddistinguono un processo partecipativo e cioè attivazione, sviluppo del processo e attuazione delle decisioni emerse. Esso definisce alcune procedure efficaci tese a integrare la conoscenza diffusa e interattiva di tutti nei processi di pianificazione e progettazione, o, in alternativa, di proporre modifiche delle attuali procedure. Il Regolamento, inoltre, garantisce l’obbligatorietà della rispondenza del Municipio e del Comune rispetto alle decisioni emerse nel processo partecipativo. In particolare, quindi, questa proposta di regolamento indica le modalità e i momenti istituzionali in cui i processi partecipativi si rapportano e incidono sui processi amministrativi e decisionali. Nella versione qui pubblicata il regolamento non è stato proposto come un articolato normativo tradizionale ma per punti tematici che ne descrivono ampiamente i contenuti.

Da alcuni anni, i diversi componenti del gruppo di ricerca sono impegnati in molti contesti dove sviluppano pratiche e azioni, sia a titolo personale che in rappresentanza dell’Università (questo soprattutto a partire dalla costituzione, da meno di un anno, del “Centro Abitare la città”), sia come promotori dell’iniziativa, che come semplici partecipanti o osservatori.

In questo ambito le sperimentazioni sul campo, che come precedentemente accennato costituiscono un momento fondamentale del percorso di ricerca, sono:

1) *Laboratorio Sperimentale Progettuale Torre Spaccata* (X Municipio di Roma). Avviato su sollecitazione del Presidente del X Municipio, San-

dro Medici, nella primavera del 2002 (con alcuni lavori degli studenti) si è costituito ufficialmente nell'autunno 2002. Ha sviluppato una progettazione alternativa a quella del nuovo PRG di Roma nell'area della "centralità metropolitana" prevista di Torre Spaccata. Il Laboratorio ha sviluppato, nell'arco di un anno, numerosi incontri sul territorio e numerosi incontri di un gruppo di lavoro costituito da circa 60 abitanti. Il prodotto del Laboratorio (l'elaborazione delle "Linee guida per la progettazione" dell'area) ha costituito la base per le osservazioni al nuovo PRG, sottoscritte da oltre 5000 abitanti. Il Laboratorio intende sviluppare la sua attività in forma permanente come Laboratorio Territoriale;

2) *Laboratorio sulle scelte urbanistiche nel I Municipio* (Centro Storico – Roma). Costituitosi nell'autunno 2002, sulla base di un'iniziativa collaborativa tra il Municipio e alcune associazioni locali, vede la partecipazione di una trentina di associazioni (comitati di quartiere, reti sociali, rappresentanze sindacali o di categoria, associazioni ambientaliste e culturali, onlus e cooperative sociali, ecc.), singoli cittadini e consiglieri, ha carattere permanente e si incontra regolarmente con cadenza settimanale o quindicinale. Mirato alla discussione e proposta di politiche urbanistiche relative al Centro Storico, anche in alternativa e in conflitto con quelle avanzate dal Comune di Roma, ha elaborato alcuni dossier su tematiche fondamentali (qualità dell'abitare, residenzialità, tutela e valorizzazione delle attività artigianali e commerciali di qualità e di valore identitario, mobilità, spazi pubblici, ecc.) presentati in occasioni pubbliche. Sulla base di questo lavoro sono state presentate anche osservazioni al nuovo PRG;

3) *Contratto di Quartiere Pigneto*. Componenti del gruppo di ricerca partecipano al Comitato di quartiere Pigneto (VI Municipio di Roma) e/o partecipano alla discussione relativa al Contratto di Quartiere. Il Comitato si incontra regolarmente e sviluppa iniziative di proposta e di progettazione sull'area. In particolare, riguardo al Contratto di Quartiere ha sviluppato un'ampia serie di proposte e di progetti alternativi;

4) *Progetto preliminare al Piano di recupero Centocelle Vecchia*. A valle di un concorso pubblico di idee, un gruppo di progettazione, di cui facevano parte alcuni docenti e ricercatori dell'Università di Roma 3, è stato incaricato dal Comune di Roma di sviluppare in forma partecipata un preliminare al Piano di recupero. Il gruppo di lavoro ha sviluppato numerosi incontri pubblici e un workshop di progettazione;

5) *Rete Sociale Monti*<sup>1</sup>. Componenti del gruppo di ricerca partecipano alla Rete Sociale Monti, che raccoglie associazioni locali, associazioni

---

<sup>1</sup> Questo caso esula dalle sperimentazioni sul campo pubblicate nel presente rapporto.

ambientaliste e culturali, artigiani, case editrici, singoli cittadini, ong nazionali che hanno sede nel Rione Monti (Centro Storico – Roma). La Rete svolge iniziative culturali, proposte di interventi sulla mobilità, sugli spazi pubblici, sul verde, sull’artigianato, sulla formazione politica e alla partecipazione, ecc. Nel 2002–03 ha condotto con successo una battaglia contro le cartolarizzazioni e, in particolare, contro la svendita del patrimonio pubblico (ex Istituto “Angelo Mai”) a favore di una sua riutilizzazione come scuola media del Rione e del settore urbano.

L’ultima parte della pubblicazione contiene riflessioni ed esperienze di partecipazione, presentate come contributi individuali da alcuni ricercatori del gruppo.

In particolare i temi trattati spaziano da riflessioni critiche sulla partecipazione (di Antonio Castronovi) a esperienze di partecipazione e grandi interrogativi (di Giordana Castelli), ai modi diversi di partecipare come nel caso del Contratto di Quartiere di Bruxelles (di Fabiola Fratini) e alle possibilità della partecipazione in urbanistica con particolare riferimento alla Rete del Nuovo Municipio e alla situazione italiana (di Carlo Cellamare). Seguono alcune riflessioni più disciplinari in relazione alle proposte preliminari di regolamento e normativa (di Alessandro Giangrande), sul progetto e la partecipazione (di Paolo Colarossi) e sui programmi complessi (di Micol Ayuso). In conclusione due contributi che individuano nei riferimenti procedurali, normativi e disciplinari della “valutazione ambientale” (di Luciano De Bonis) e nella “valutazione di sostenibilità” (di Angela D’Orazio) l’integrazione con le procedure di partecipazione.

Tra le attività che hanno contribuito a dare corpo alla ricerca vi sono iniziative organizzate nell’ambito della convenzione, tra cui tre convegni nazionali e internazionali:

1) 4 e 5 aprile 2003, *Esperienze partecipative in Italia*, coordinatori, Enzo Scandurra, Carlo Cellamare, Giovanni Attili, Giovanni Laino; relaz. Introduttiva: Alberto Magnaghi. Relatori: Marco Gelmini, Vittorio Bugli, Paola Sani, Claudio Saragosa, Giuseppe Licari, Raffaele Tecce, Luigi Nieri, Daniel Modigliani, Nunzio D’Erme, Sandro Medici, Massimiliano Smeriglio, Antonello Sotgia, Daniele Pifano, Guido Lutrario, Antonio Castronovi, Antonello Messina, Roberta Brasaglia, Riccardo Troisi, Pierluigi Sullo;

2) 23 aprile 2003, *Norma e partecipazione*, relatori: Pietro Barcellona, Ugo Giuseppe Rescigno;

3) 26 maggio 2003, *Abitare la città, partecipazione in Europa*, coordinatrice: F. Fratini. Relatori: Fabiola Fratini (Università di Roma “La

Sapienza”) *Forme di partecipazione nei Contratti di Quartiere della regione di Bruxelles–Capitale*; Amelia Ribeiro de Souza (FAEPU) *Aménagement d’un choeur de quartier à Saint Josse–ten–Noode*; Paolo Schifano (Comune di Torino) *Prove di sperimentazione per una collaborazione allargata. Il “virus” della partecipazione nel Contratto di Quartiere di via Arquata.*





## Capitolo Primo

### **Temi per una proposta di integrazione nella Normativa tecnica di attuazione del PRG di procedure di partecipazione alle scelte**

*di G. Castelli, P. Colarossi, A. Cutini, L. De Bonis, A. D'Orazio, G. Imbesi*



## 1.1. Introduzione

Il presente contributo contiene una lettura critica delle NTA del Nuovo PRG, effettuata con l'intento di coglierne pienamente sia i contenuti sia la struttura. Conseguentemente all'analisi critica sono state formulate alcune proposte relative ai temi da considerare per le eventuali modifiche e integrazioni delle NTA, volte a incrementare qualitativamente e quantitativamente i momenti di partecipazione alle scelte inerenti le trasformazioni urbanistiche. A tal fine sono stati anche identificati altri riferimenti procedurali normativi e disciplinari (richiamati o meno nelle attuali NTA) che potrebbero essere positivamente utilizzati nella definizione di procedure integrate di partecipazione.

In particolare, la connessione che qui si suggerisce tra le proposte volte a favorire la partecipazione con quelle volte ad attivare processi di valutazione ambientale tiene conto del fatto che il principio di sostenibilità ambientale — fissato nel Rapporto Brundtland dalla Commissione Mondiale per l' Ambiente e lo Sviluppo e già richiamato all'art 2 delle NTA — è ormai “storicamente” connesso con il principio di partecipazione. Nel riprenderlo e ampliarlo, infatti, la Conferenza delle Nazioni Unite su *Ambiente e Sviluppo* di Rio de Janeiro del giugno 1992 (UNCED) ha introdotto altri importanti principi, tra i quali quello relativo all'*obbligo di informazione e partecipazione del pubblico ai processi decisionali*<sup>1</sup>.

È bene precisare, in proposito, che qualsiasi procedura — anche minima — di informazione, consultazione e partecipazione conforme allo spirito e alla lettera delle direttive europee in materia di cosiddetta VIA, ovvero di valutazione di progetti (direttiva 85/337/CEE, modificata dalla direttiva 11/97/CE) e di cosiddetta VAS, ovvero di valutazione di piani e programmi (direttiva 42/2001/CE), deve contemplare l'effettiva possibilità di espressione di pareri da parte del pubblico — inteso come una o più persone fisiche o giuridiche e le loro associazioni, organizzazioni e gruppi — *prima* del provvedimento di rilascio del titolo abilitativo, nel caso di progetti, o di adozione nel caso di piani e programmi. Non può quindi essere considerata procedura di informazione e consultazione — e tanto meno di partecipazione — una procedura che, nel caso di piani e programmi, intervenga esclusivamente dopo l'atto di loro adozione.

Tutto ciò premesso si fornisce di seguito un'illustrazione dei temi e criteri considerati per la partecipazione nelle Norme Tecniche di Attuazione.

---

<sup>1</sup> Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio, Valutazione Ambientale Strategica, Quadro normativo e programmatico: aspetti generali — [www.minambiente.it/Sito/settori\\_azione/via/vas/vas\\_quadro\\_normativo.asp](http://www.minambiente.it/Sito/settori_azione/via/vas/vas_quadro_normativo.asp)

## 1.2. Temi e criteri per la partecipazione nelle Norme Tecniche di Attuazione

Di seguito si riportano, per punti, sia i passi normativi presi in considerazione per le proposte di modifica delle NTA in senso partecipativo, sia le relative *indicazioni, argomentate, di modifica/integrazione*.

Le NTA contemplan esplicitamente la «partecipazione dei cittadini alle decisioni relative agli strumenti di pianificazione e ai progetti di trasformazione» all'art. 15 (co. 8), in riferimento al processo di formazione e attuazione di tutti gli interventi indiretti (strumenti urbanistici esecutivi, Progetti urbani e Programmi integrati), agli «strumenti ad essi assimilabili», i Contratti di quartiere, i Piani di settore e i Progetti unitari delle Centralità locali. Tale disposizione generale è specificata all'art. 16 (Progetto urbano), co. 1, 5 e 9 e all'art. 49 (Ambiti per i Programmi integrati nella Città da ristrutturare), co. 6 e 7. In riferimento a tali disposizioni si osserva che: Sarebbe opportuno esplicitare il principio della partecipazione «alle scelte di trasformazione urbana» negli obiettivi del Piano.

Conseguentemente, sarebbe anche opportuno esplicitare che il metodo partecipativo viene adottato per le tutte le scelte di trasformazione urbana, definite sia negli strumenti di attuazione diretta sia in quelli di attuazione indiretta.

Non esistono indicazioni normative che contemplino forme di partecipazione alle «procedure di formazione del piano e delle sue eventuali varianti», in termini di obiettivi e scelte generali. Inoltre, mentre le modifiche degli elaborati «prescrittivi» comportano variante al Piano (art. 2, co. 3) — e quindi seguono un processo dotato di pubblicità — le «periodiche» modifiche agli elaborati gestionali sono esenti da tale procedura (art. 2, co. 4). Nulla è previsto, inoltre, per la modificazione degli elaborati descrittivi, indicativi e per la comunicazione. In riferimento a tali disposizioni si osserva che: «Il processo di partecipazione e di valutazione ambientale dovrebbe riguardare anche le modifiche del PRG, nonché le elaborazioni di competenza municipale (attuali o future). Poiché le varianti, nel testo attuale delle NTA, si riferiscono esclusivamente agli elaborati prescrittivi, si dovrebbe anche prevedere che le modifiche degli altri tipi di elaborati che concorrono a definire «l'assetto complessivo» della città siano soggette al processo di valutazione/partecipazione.

In tal modo si avrebbe anche l'opportunità di attivare un processo di modifica graduale del piano nel suo complesso, in relazione a una verifica continua delle dinamiche del territorio, stabilendo anche una connessione e un'interazione continua tra i processi di partecipazione/valutazione attuativi e processo di partecipazione/valutazione generale.