

# ANALISI E VALUTAZIONE PARTECIPATA NELLE POLITICHE PUBBLICHE

ARCH. CARMEN GIANNINO

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI



## CReIAMO PA

Per un cambiamento sostenibile



*Agenzia per la  
Coesione Territoriale*



*Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento della  
Funzione Pubblica*



MINISTERO DELL'AMBIENTE  
E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE



**pon** GOVERNANCE  
E CAPACITA'  
ISTITUZIONALE  
2014-2020



**SOGESID** SPA  
INGEGNERIA TERRITORIO AMBIENTE

## La partecipazione nelle politiche pubbliche

Nelle politiche pubbliche le esperienze di policy sono caratterizzate da due fasi principali:

- la **fase decisionale**, in cui si formano le scelte di policy;
- la **misurazione dei risultati** (quando le politiche producono degli effetti).

Occorre che gli **obiettivi siano chiari, le regole per l'attuazione siano ben definite e ci sia una buona misurazione dei risultati.**

Ma occorre anche un **adeguato livello di partecipazione alle scelte.**

Il tema della **partecipazione** riveste, infatti, un ruolo centrale nelle politiche pubbliche e nelle scelte di investimento.



## La partecipazione nelle politiche pubbliche

Con riguardo alla partecipazione:

- L'Italia ha certamente **investito nel decentramento** ma deve perfezionare i propri strumenti per favorire la **partecipazione attiva dei cittadini**.
- **gli aspetti partecipativi incidono solo raramente sulle grandi decisioni**, trovandosi più spesso circoscritti a progetti singoli di particolare interesse per l'amministrazione.
- Il caso più frequente è il **dialogo tra amministrazioni locali e operatori economici e sociali interessati a progetti urbanistici ed edilizi**.



## Le esperienze di partecipazione

- Esperienze di **partecipazione**, di **coinvolgimento di cittadini e stakeholders** sono presenti in Italia dalla metà degli anni '90, prevalentemente per iniziativa di Enti Locali (Comuni ed Enti Intermedi).
- Specifiche leggi e disposizioni nazionali, quali ad esempio quelle relative ai **Programmi Urbani Complessi** e ai **Contratti di Quartiere**, hanno introdotto **forme di consultazione pubblica** e coinvolgimento di stakeholders mentre alcune **Regioni** hanno adottato specifiche misure di incentivazione della partecipazione.
- L'attività consiste nella **verifica documentale**, nella **raccolta dati**, nella **partecipazioni a tavoli tecnici e conferenze di servizi**.



- Più recentemente sono state messe a punto forme di “**Patti**” tra Amministrazioni e tra Amministrazioni e privati, a cui fanno riferimento ad esempio i “**Contratti di Fiume**”, oppure nel **Piano periferie** per l’attuazione di progetti complessi di competenza delle Città metropolitane, che tentano di trovare nuove forme di governance;
- Esse riguardano più ambiti di intervento: **rischio idrogeologico, qualità delle acque, degrado delle sponde, uso delle aree demaniali, itinerari lungo fiume, nuove forme di turismo ambientale.**
- Per questi strumenti e per altre tipologie di progetti (**di paesaggio, di lago, di valico, territoriali**), spesso oggetto di specifica normativa a livello regionale, non è ancora risolta la consequenzialità delle azioni e il monitoraggio degli esiti.



- La partecipazione contribuisce alla costruzione di una “comunità” e passa attraverso lo sviluppo di nuove modalità e nuovi strumenti di gestione: la **Lombardia**, ad esempio, attraverso i “**Laboratori Sociali**”, ha voluto realizzare condizioni abitative non solo rispondenti a criteri di efficienza immobiliare, ma orientate a una migliore qualità delle relazioni sociali, entro processi integrati per mettere a sistema le **componenti immobiliari, gestionali e sociali** in una **sostenibilità complessiva**.
- Forme di **consultazione pubblica** sono divenute obbligatorie per i grandi interventi, introdotte da alcune leggi regionali (cfr. Regione Toscana); strumenti simili sono adottati da Enti locali per risolvere situazioni conflittuali in tema di localizzazione di impianti, correlati al fattore NIMBY e al controllo della sostenibilità delle trasformazioni territoriali.
- Con il Codice dei contratti pubblici, d.lgs. 50/2016, è stato introdotto per la prima volta in Italia, a livello nazionale, **il dibattito pubblico** che prevede la 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.



**Consultazioni pubbliche via web** sono diffuse in molte amministrazioni locali, consentendo di raggiungere un numero potenzialmente infinito di utenti, spesso associati a più "tradizionali" forme partecipative (laboratori, caffè conversation).

Tra esse i, **“Patti di collaborazione”** tra pubblico e privati (cfr. **Regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani di Bologna**, assunto a riferimento da molti altri Comuni) in cui l'Amministrazione affida ai cittadini la gestione, cura e manutenzione di spazi pubblici; oppure la **“Carta della Partecipazione”** o la **«Carta dello spazio Pubblico» di INU.**



## Alcune recenti politiche nazionali per le città

Piano nazionale per le città (art. 12 DL 83/2012);

Istituzione Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane - CIPU, (art. 12-bis DL 83/2012);

Programma “6.000 Campanili” (DL n. 69/2013 convertito in legge n. 98/2013 e DL n. 133/2014 convertito in legge n. 164/2014)

Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate (Legge di stabilità 2015).

Programma di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia (Legge di stabilità 2016)



## Piano nazionale per le città (art. 12 DL 83/2012);

Ha previsto l'istituzione di una **Cabina di regia** costituita da Ministeri, Conferenza delle Regioni, Anci, Agenzia del demanio, Cassa Depositi e Prestiti.

Alla Cabina di regia possono essere chiamati a partecipare in qualità di osservatori o con funzioni consultive, rappresentanti di altre amministrazioni od enti o esperti di settore.

Attraverso il **Contratto di valorizzazione urbana**, sono indicati l'ambito urbano di intervento e i soggetti pubblici e privati interessati.



**CReIAMO PA**

## Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate (Legge di stabilità 2015).

Un insieme coordinato di interventi diretti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale.

I progetti devono presentare una adeguata capacità di coinvolgimento di soggetti pubblici e privati, e questi ultimi devono comunque essere scelti attraverso procedure di evidenza pubblica, anche al fine di determinare un effetto moltiplicatore del finanziamento pubblico nei confronti degli investimenti privati.

**PROPOSTA DI RIGENERAZIONE**

**Intervento di ripristino delle tribune del campo 3**  
e si rimanda alla relazione descrittiva e al computo metrico estimativo.

**Intervento di ripristino della copertura dell'immobile sito nell'area del Circolo Tennis** e si rimanda alla relazione descrittiva e al computo metrico estimativo.

**Intervento di riqualificazione delle aree sportive attualmente dismesse, destinate al gioco del tennis.**

**Le coperture pneumatiche** sono una novità per il mercato dei "gonfiabili" in quanto, al contrario delle strutture pressostatiche, possono essere lasciate montate tutta la stagione favorendo il flusso dell'aria al loro interno smontando le due testate della struttura, alla stregua di una copertura ad archi in acciaio o legno.  
Quando è possibile grazie al fatto che la copertura è sostenuta dalla pressione dell'aria prodotta da una serie di motori a basso consumo che pompano aria a ciclo continuo all'interno dei "soffacotti" di sostegno strutturale, la membrana distende circa 3,4 m fra loro e favoriscono l'isolamento termico della copertura raggiungendo livelli che nessuna altra copertura gonfiabile può raggiungere. La membrana è composta da una membrana esterna da 500 g/mq opaca e da una interna del medesimo peso ma traslucida al fine di favorire la diffusione dei fasci luminosi prodotti dal sistema di illuminazione installato a scomparsa fra le due membrane. In altri casi è possibile montare entrambi i teli e realizzare e utilizzare come illuminazione i fari esteriori del "campo estivo".  
Tali strutture sono certificate e garantite per la resistenza ai carichi neve e spinta del vento ai stessi coefficienti richiesti dalla legge in riferimento alle coperture pressostatiche.

**Titolo del documento:** Campo da tennis e struttura annesso (punti c-dottaggi)  
**Opere:** Intervento di riqualificazione delle aree sportive attualmente dismesse, destinate al gioco del tennis.

**COMUNE DI OSTIA LIDIA**  
Via Mare di Ostia, 1000  
00129 OSTIA LIDIA (VT)

**Bando per la presentazione di proposte per la predisposizione del Piano Nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle Aree Urbane Degradate**

**4** **9p**  
Scale: 1 : 500

Programma di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia (Legge di stabilità 2016)



I progetti devono presentare una adeguata **capacità di coinvolgimento di soggetti pubblici e privati**, e questi ultimi devono comunque essere scelti attraverso **procedure di evidenza pubblica**.



CReIAMO PA

## Esempio 1. La partecipazione promossa dalla CM di Bologna nel «Piano periferie»

In questa direzione si è mossa la **Città Metropolitana di Bologna**, i cui progetti costituiscono il principio di un **percorso di partecipazione di tutti i Comuni** che ha portato ad individuare le principali esigenze del territorio perseguite e garantite grazie ai principali **strumenti di pianificazione** che la Città Metropolitana intende attuare (Piano Strategico Metropolitano - PSM, Piano Urbano della Mobilità Sostenibile - PUMS, Piano Territoriale Generale - PTG).



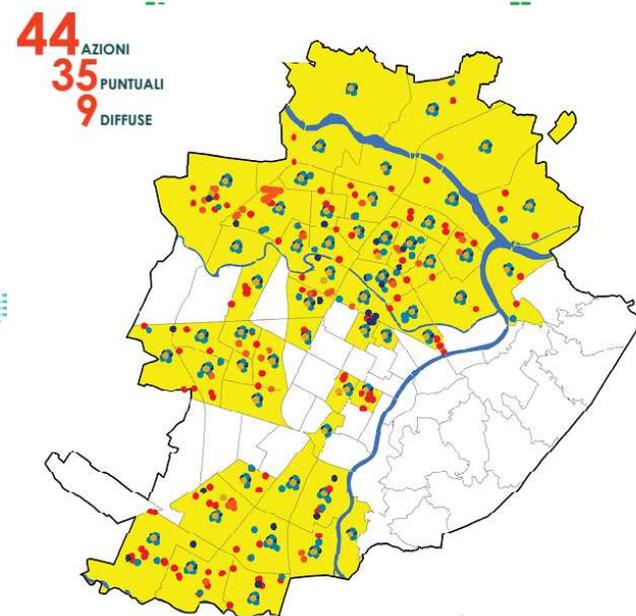
## Esempio 2. La partecipazione promossa dalla CM di Milano nel «Piano periferie»

La Città Metropolitana di Milano assume un **forte ruolo di governance**, funzionale al raggiungimento degli obiettivi prefissati nel progetto complessivo presentato, che si esplica in cinque azioni principali: **coordinamento e supporto nello sviluppo dei progetti; sviluppo e potenziamento di sistemi di governance territoriali; impostazione programmatica generativa di nuove istanze etiche; verifica dell'efficacia degli interventi; creazione di una struttura centrale tecnica per la rendicontazione degli interventi.** La proposta progettuale è fortemente integrata con il Piano Strategico della Città Metropolitana ed il Piano territoriale



### Esempio 3. La partecipazione promossa dalla CM di Torino nel «Piano periferie»

La Città Metropolitana di Torino ha scelto di un modello di gestione che prevede l'adozione di un **“Regolamento sui Beni Comuni”** (con la sottoscrizione di **Patti di condivisione con associazioni o gruppi informali di cittadini e cittadine per la gestione delle aree riqualificate e sottratte al degrado**, a costi contenuti per l'ente pubblico).





## Il tema della valutazione

Rimane aperto il problema della **valutazione partecipata nelle politiche pubbliche** che riguarda la complessiva qualità del progetto con riferimento ai **criteri, parametri e indicatori quantitativi** che possono essere individuati e selezionati.

La **qualità** ha a che fare sia con questioni come il **mix sociale** o **l'effetto urbano**, sia con questioni concrete attinenti allo **spazio fisico costruito**, ai **volumi**, agli **spazi aperti, sociali, agli spazi verdi**, alla **qualità delle connessioni, dei collegamenti, delle tipologie edilizie**.



- La questione della partecipazione dei cittadini ai processi di riqualificazione urbana **non ha dato risultati chiari e univoci.**
- Alcuni casi, gestiti da partenariati pubblico/pubblico per la riqualificazione di **quartieri di edilizia residenziale pubblica**, ad esempio, hanno evidenziato come si possano operare trasformazioni profonde **lavorando con i cittadini**, inserendoli nel processo e illustrando loro il percorso e i risultati.
- Altri casi hanno dimostrato che laddove la partecipazione e la comunicazione sono state **interpretate in modo burocratico**, il processo di trasformazione ha generato, una volta iniziato, **critiche, opposizioni, conflitti, rallentamenti, ritardi.**



## ALCUNE PAROLE CHIAVE della carta di intenti

**DIALOGO** dove riveste particolare importanza l’**“Ascolto attivo di chi ha interesse all’esito del processo decisionale”**;

**VALORIZZAZIONE** ovvero **“Rendere pubblici i risultati e argomentare pubblicamente le scelte di accoglimento o non accoglimento delle proposte emerse, riconoscendo il valore aggiunto della partecipazione”**.



Come ha scritto Francesco Indovina, «si può dire città “sostenibile”, “a misura d'uomo”, “efficiente”, “gradevole”, “tecnologicamente avanzata”, ecc.

Il senso, tuttavia, è sempre lo stesso: dobbiamo **costruire insieme** la città che è organizzata, che funziona, che soddisfa le necessità della vita quotidiana, che accresce la nostra cultura, la nostra socialità, che si relaziona al sistema di produzione.

E possiamo farlo solo « esercitando il nostro **diritto alla città**».

GRAZIE DELL'ATTENZIONE !

Carmen Giannino

[c.giannino@governo.it](mailto:c.giannino@governo.it)



CReIAMO PA