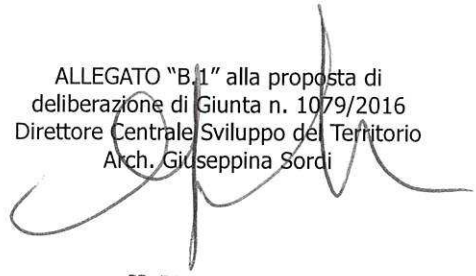
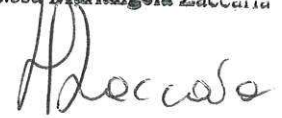


ALLEGATO "B.1" alla proposta di
deliberazione di Giunta n. 1079/2016
Direttore Centrale Sviluppo del Territorio
Arch. Giuseppina Sordi



IL VICE SEGRETARIO G.
Dott.ssa Mariangela Zaccaria



PROGETTARE INSIEME LA CITTÀ

Linee Guida
per la sperimentazione di percorsi partecipati
nell'ambito dei procedimenti
della Direzione Centrale Sviluppo del Territorio
(parte prima: finalità, principi e percorsi previsti)

Direttore Centrale Sviluppo del Territorio
Arch. Giuseppina Sordi



ASSESSORATO ALL'URBANISTICA, EDILIZIA PRIVATA, AGRICOLTURA

Direzione Centrale Sviluppo del Territorio

PROMOTORI

Comune di Milano

Sindaco Giuliano Pisapia

Assessorato all'Urbanistica, Edilizia Privata e Agricoltura

Prof. Arch. Alessandro Balducci

Direzione Centrale Sviluppo del Territorio

Giuseppina Sordi

Gruppo di lavoro per la stesura del testo :

Anna Fazi

Giuliana Gemini

Violetta Lonati

Valentina Sachero

Silvia Tarulli

Coordinamento:

Giuseppina Sordi

Chiara Giani

Con la collaborazione di

Martina Magnani

Davide Fortini

Elena Donaggio

Ilaria Giuliani

Elisabetta Marchetto

Fabiola Frontini

Si ringraziano inoltre

Elisa Bellavita

Paola Bocci

Paolo Limonta

www.comune.milano.it

PREMESSA GENERALE

Sulla scorta di una serie di esperienze tangibili che hanno consentito di verificare l'importanza e l'efficacia delle pratiche partecipative, l'Assessorato all'Urbanistica, Edilizia privata e Agricoltura ha deciso di definire delle linee-guida per implementarne le modalità operative tramite una sperimentazione diretta applicata alle procedure in uso.

Il presente lavoro definisce in modo concreto l'applicazione di tali pratiche quale strumento aggiuntivo nell'ambito dei procedimenti urbanistici ed edilizi che, anche su iniziativa di Parte, intendano realizzare nuovi servizi pubblici o rigenerare aree strategiche della città. L'intenzione è quella di promuovere, diffondere e incentivare il ricorso alla partecipazione, rendendo visibili i passi necessari all'attuazione dei percorsi per ciascun soggetto coinvolto e i risultati conseguibili.

Il documento "Progettare insieme la città – linee guida per la sperimentazione di percorsi partecipati nell'ambito dei procedimenti della Direzione Centrale Sviluppo del Territorio" si compone di 2 parti:

- **PARTE PRIMA:** individua i percorsi attuabili, sulla base di finalità, principi e criteri di carattere generale, per incentivare il ricorso alla partecipazione
- **PARTE SECONDA:** definisce le modalità operative di applicazione ed elenca, a titolo esemplificativo, alcuni dei principali strumenti utilizzati per i processi partecipativi.

Si tratta dell'inizio di un cammino: il testo attualmente elaborato dovrà essere nel tempo aggiornato sulla base delle esperienze e dei risultati raggiunti anche in dipendenza di eventuali modifiche organizzative della struttura chiamata a far fronte a questa nuova opportunità. È quindi l'avvio di una sperimentazione i cui esiti verranno valutati e serviranno a ricalibrare e a migliorare i processi di seguito descritti.

Nel documento vengono illustrati i **processi partecipati che l'Amministrazione potrà proporre:**

- percorsi di consultazione per individuare gli specifici bisogni di un territorio e per definire gli indirizzi strategici utili alla progettazione di luoghi e servizi pubblici
- percorsi di consultazione per verificare i contenuti dei Documenti volti alla progettazione di opere complesse (Documento Unitario di Progettazione)
- processi partecipati di co-decisione (progettazione partecipata).

E quelli che il **proponente privato potrà attivare:**

- percorsi di consultazione dei bisogni espressi dal territorio oggetto di intervento
- percorsi di consultazione sulla proposta progettuale iniziale dei servizi e delle opere di urbanizzazione previste dall'intervento, così da garantire una progettazione più efficace e meglio integrata con il contesto.

L'**operatore privato** che sceglierà di attivare un processo partecipato non dovrà affrontare tempi autorizzativi più lunghi; inoltre il processo consentirà di affrontare preventivamente gli aspetti critici del progetto definendo basi solide per la sua formazione e attuazione, agevolando e rendendo più semplici i processi a valle e favorendo l'accoglienza del progetto da parte della cittadinanza.

L'**Amministrazione pubblica** si garantirà la realizzazione di **progetti di spazi e servizi pubblici maggiormente integrati nel contesto e più rispondenti alle necessità di coloro che vi abitano e vivono.**

SOMMARIO

1.	FINALITÀ' E PRINCIPI DELLE LINEE GUIDA	6
2.	LE FORME DELLA PARTECIPAZIONE DESCRITTE NELLE LINEE GUIDA	9
	2.1. <u>PICCOLO MANUALE DELLA PARTECIPAZIONE</u>	9
	2.2. <u>LE FORME DELLA PARTECIPAZIONE ATTUATE NELLE LINEE GUIDA</u>	12
3.	LA PARTECIPAZIONE NEI PROCEDIMENTI URBANISTICO-EDILIZI VOLTI ALLA REALIZZAZIONE DI SERVIZI, OPERE DI URBANIZZAZIONE O ALLA TRASFORMAZIONE DI AREE STRATEGICHE DELLA CITTA'	15
	3.1. <u>QUANDO L'AMMINISTRAZIONE E' PROMOTRICE (INTERVENTI DI INIZIATIVA PUBBLICA)</u>	15
	3.1.1 CONSULTAZIONE SUI BISOGNI E DEFINIZIONE DEGLI INDIRIZZI STRATEGICI	17
	3.1.2 CONSULTAZIONE SUL DOCUMENTO UNITARIO DI PROGETTAZIONE	19
	3.1.3 PROGETTAZIONE PARTECIPATA	20
	3.2 <u>QUANDO IL PRIVATO E' PROMOTORE (INTERVENTI DI INIZIATIVA PRIVATA)</u>	21

1. FINALITÀ E PRINCIPI DELLE LINEE GUIDA

Le **Linee Guida** hanno l'obiettivo di diffondere ed incentivare il ricorso all'ascolto attivo, alla consultazione e alla progettazione partecipata per fornire il quadro delle pre-condizioni, delle modalità, dei tempi e dei costi delle attività. Il loro 'ambito di applicazione è quello dei procedimenti urbanistici ed edilizi di competenza della Direzione Centrale Sviluppo del Territorio volti a:

- realizzazione di servizi e opere di urbanizzazione
- rigenerazione di aree cittadine su iniziativa della Direzione Centrale Sviluppo del Territorio o di operatori privati.

Gli strumenti di supporto analizzati e proposti, così come le modalità codificate, hanno lo scopo di agevolare il percorso per le future iniziative sia dell'Amministrazione che degli operatori privati. In questa scelta sono state prese a riferimento le seguenti finalità:

- aprire la strada a un **cambiamento** di orizzonte, stimolando cittadini e Amministrazione a trovare spazi di collaborazione e di corresponsabilità
- **codificare gli spazi e le forme** di questo dialogo in modo che si esca dallo schema esclusivo della contrapposizione polemica e dagli equivoci nati da aspettative spesso inadeguate. E si attivino invece processi di **corresponsabilizzazione** che tengano conto dei dati di contesto e dei vincoli
- porre **la trasparenza dell'informazione e la cura della comunicazione** come fondamentale ingrediente della relazione tra istituzioni e cittadini, non a fini propagandistici ma come elemento necessario
- valorizzare **il patrimonio e i saperi della cittadinanza attiva milanese**, che da sempre costituisce uno dei tratti caratterizzanti della città
- consentire all'attuatore di scegliere e decidere tenendo conto del sentire, seppur diversificato, di chi abita, vive e opera nel territorio.
- utilizzare l'intervento pubblico anche come piattaforma che possa favorire l'ingresso del cittadino-sociale/associazione nella gestione (anche temporanea) del bene.

Fermo restando che la responsabilità politica delle decisioni assunte spetta agli organismi di rappresentanza e che il sapere tecnico conserva una propria specifica funzione anche in relazione ai compiti connessi alla responsabilità del procedimento, responsabilità politica e sapere tecnico vengono spinte a confrontarsi con il sapere comune per ritrovarsi arricchite sia con riferimento alle alternative praticabili, sia con riferimento alle decisioni finali.

Per questi motivi, **l'Amministrazione** per prima e, conseguentemente, **l'Operatore privato** che intende attivare processi partecipati riconoscono che:

- il **cittadino è portatore di saperi utili**, perché conosce il territorio vivendolo nel quotidiano. Aprire possibilità di espressione, di ascolto e talvolta di co-progettazione è un fattore di arricchimento reciproco, che apre e rafforza canali di fiducia e collaborazione tra cittadinanza e istituzioni

- **l'ascolto dei punti di vista di tutti gli stakeholder coinvolti in un processo di trasformazione del territorio e dei cittadini interessati consente di ricostruire una prospettiva plurima** della complessità dei problemi, dei bisogni e delle loro inter-relazioni. Prospettiva di cui è utile tenere conto nella fase decisionale, perché arricchisce il progetto **e permette di ottenere risultati più convincenti e di maggior qualità**, proprio perché più rispondenti alle reali necessità, quindi senza mettere in discussione i ruoli e le modalità già definite dalla normativa vigente
- **il riconoscimento e la legittimazione dei conflitti** che nascono a partire dai diversi bisogni, interessi e dalle differenti visioni, **è un passaggio necessario** per poter poi avviare processi di incontro e dialogo, poiché crea le premesse per la costruzione di mediazioni, attraverso la corresponsabilizzazione nella ricerca delle soluzioni
- **la trasparenza e la continuità nei processi di comunicazione sono ingredienti fondamentali** di una politica realmente partecipata, per garantire dialogo costante tra i soggetti coinvolti e accompagnare percorsi reali che non si risolvano in vuoti giochi di immagine
- **la codificazione e la condivisione degli obiettivi, dei tempi e dei metodi** consente di organizzare i **processi partecipati**, rendendoli **più efficaci ed anche più efficienti** in relazione alle rispettive esigenze dei cittadini e dell'Amministrazione
- **la flessibilità e la diversificazione delle modalità** di coinvolgimento e dei processi attivati **garantiscono la possibilità di modulare i programmi** di partecipazione in modo da rispondere alle differenti disponibilità e casistiche
- **gli esiti del processo partecipato non possono essere predeterminati**, proprio perché sono il frutto di un'autentica relazione di scambio. È importante che in ogni passaggio siano motivate le decisioni a cui si arriva
- **l'Amministrazione può non assumere gli esiti della partecipazione, ma deve chiamarsi ad un momento di pubblica illustrazione dei motivi di tale dissenso**
- **è importante che i processi siano valutati** sia nei risultati che nei metodi sperimentati. Solo tale pratica è in grado di rendere dinamici i processi, a partire dal riconoscimento degli errori e degli elementi di forza e debolezza, alla ricerca di differenti equilibri e diverse soluzioni.

Da parte loro, i cittadini e tutti gli attori che intendono farsi partecipi di tali processi riconoscono che:

- nell'attuale contesto economico, politico e culturale **è divenuto fondamentale responsabilizzarsi attivamente** per la costruzione e la tutela di ciò che è bene comune e di una visione collettiva dello stesso
- **è importante concorrere alla costruzione di forme nuove di attivazione**, che consentano di superare i modelli di contrapposizione di fronte a decisioni già prese, per vivere attivamente percorsi di consultazione e co-progettazione, avendo la possibilità di esprimere bisogni, visioni, proposte
- è necessario che chi si assume **l'onere della rappresentanza** partecipando al processo, sappia davvero dare voce alle esigenze dei gruppi di riferimento, perché sia davvero possibile arrivare alla costruzione di un orizzonte collettivo

- è necessario anche **sapere tener conto dei dati di contesto esistenti e dei vincoli** di varia natura (normativi, di pianificazione, regolamentari e procedurali a partire dalle previsioni del P.G.T. e R.E. vigenti), che a volte pongono condizioni non mediabili
- essere parte di un processo collettivo rende **necessaria l'acquisizione della capacità di mediazione** e vincola ciascuno a tenere presente che le proprie esigenze e il proprio punto di vista rappresentano un tassello di un insieme più complesso, di cui bisogna saper tenere conto per concorrere alla costruzione di soluzioni condivise.

2. LE FORME DELLA PARTECIPAZIONE DESCRITTE NELLE LINEE GUIDA

2.1 PICCOLO MANUALE DELLA PARTECIPAZIONE

PARTECIPAZIONE (COS'È E PERCHÉ) _ Il termine "partecipazione" è un termine generico che viene usualmente utilizzato per indicare processi assai diversi fra loro, ma che presentano tutti una qualche forma di coinvolgimento delle persone in un'attività; in questo contesto per partecipazione si intende la costruzione di un programma di azione basato sul confronto e sull'ascolto, che prevede cioè il coinvolgimento di quelli che saranno gli utenti, i fruitori e i consumatori dell'oggetto di cui si deve decidere.

I processi partecipati, ampliando l'ambito sulla base del quale vengono assunte le decisioni e rendendo più trasparenti le diverse alternative e le modalità di scelta, possono permettere di realizzare progetti più adeguati al contesto e alle sue necessità, confrontandosi quando ancora vi è la possibilità di cambiamento per arrivare a una decisione finale che tenga presente tutti i punti di vista.

MAPPA DEL PROCESSO (QUANDO?) _ Ogni processo partecipato deve iniziare definendo i termini del coinvolgimento: gli obiettivi del processo, le decisioni già prese e le questioni su cui i cittadini possono esprimersi, l'apporto che possono portare i cittadini, la misura in cui il contributo dei cittadini potrà incidere sulle decisioni finali, i vincoli (tecnici, economici, ecc.) e i tempi entro cui il processo nella sua interezza e il processo partecipato in particolare devono concludersi.

Tutti questi elementi sono necessari affinché chi partecipa abbia una chiara visione delle condizioni e possa decidere se fare parte del percorso.

Una mappa del processo che spiega i tempi e chiarisce i diversi passaggi successivi, anche quelli burocratici, costituisce un importante strumento, da presentare fin dall'inizio del processo per indicare in qualunque momento i passi già compiuti e quelli ancora da fare. La mappa del processo è utile anche per coloro che intervengono in un secondo momento, per chiarire loro i passaggi già effettuati ed evitare di ricominciare a trattare le stesse questioni ad ogni nuovo arrivo.

MAPPA DEGLI ATTORI (CON CHI?) _ È fondamentale, prima di iniziare un processo partecipato, predisporre la cosiddetta mappa degli attori, ossia un elenco dei soggetti che possono essere interessati a ragionare sul progetto e sulle sue implicazioni territoriali.

Il coinvolgimento nel processo di tutte le istituzioni e dei gruppi (anche informali) portatori di punti di vista rilevanti rispetto al tema da affrontare rende possibile far emergere tutti i bisogni esistenti, ragionare sui punti di vista diversi presenti nel contesto dato e individuare le strategie necessarie per affrontare i problemi.

Si potrebbe dire che è necessario coinvolgere tutti coloro che possono contribuire al miglioramento del progetto finale. Attori che non sono stati individuati e coinvolti fin dall'inizio potranno essere coinvolti in un secondo momento; se invece alcuni gruppi non si renderanno disponibili a partecipare al processo (ad esempio per timore di perdere la propria identità ed essere assorbiti dentro logiche che non condividono o perché contestano l'impostazione che viene data al problema) è importante dar loro sempre la possibilità di cambiare idea e partecipare.

TECNICHE (COME?) _ E' necessario sottolineare che non è possibile definire a priori il tipo di strumento più adatto ad affrontare un processo partecipato che richiede, invece, di valutare con attenzione molte variabili prima di costruire un percorso su misura per la specifica situazione.

Negli anni sono state proposte numerose metodologie partecipative, dalle attività in piccoli gruppi in forma di focus group o metaplan, alle tecniche di consultazione su più ampia scala, fino a quelle, più recenti, che utilizzano gli strumenti informatici. Queste pratiche hanno trovato diffusione in molti campi e sono ormai molte le amministrazioni che decidono di mettersi in gioco e organizzano percorsi con i cittadini per capire quali siano effettivamente i loro bisogni o come incidere in modo meno pesante sulle vite degli abitanti in occasione della realizzazione di un'opera impattante. Tutte queste metodologie hanno in comune la capacità di far lavorare insieme i partecipanti al percorso e di spingerli a confrontarsi tra loro in modo da produrre una proposta finale che tenga conto di tutti gli stimoli e i suggerimenti provenienti dal gruppo.

Si possono distinguere tre grandi filoni di strumenti, sintetizzabili in strumenti di ascolto, di consultazione e di deliberazione¹:

- strumenti **che promuovono l'ascolto** dei cittadini e dei gruppi di interesse (interviste, questionari, osservazione partecipante, focus group, brainstorming, camminata di quartiere...)
- strumenti **che promuovono la consultazione** e l'interazione costruttiva (tavoli di lavoro/consulte, workshop tematici, laboratori di quartiere, forum telematici, search conference, future search, planning for real, open space technology, goal oriented project planning, laboratori progettuali, metaplan...)
- tecniche **per il raggiungimento di conclusioni condivise** e per la promozione di processi deliberativi (town meeting, giurie dei cittadini, deliberative polling...).

GESTIONE DEL PROCESSO (CHI LO FA?) _ I processi partecipati vengono gestiti dai cosiddetti "facilitatori", professionisti specializzati nel tracciare i processi decisionali, coinvolgere gli attori rilevanti, favorire la partecipazione dei cittadini comuni (quando è necessario), mettere gli attori in relazione tra di loro, stimolare il confronto, facilitare le interazioni tra le parti e aiutarle ad ascoltarsi, mediare tra di esse, affrontare e gestire i conflitti, gestire le dinamiche di gruppo, tenere sotto ragionevole controllo lo sviluppo dei processi e tenere distinti i processi decisionali. Il facilitatore può essere una figura inserita nel contesto in cui si va ad operare, ma in generale è meglio che si tratti di una figura estranea, in modo da creare tra i partecipanti un senso di fiducia circa la sua imparzialità nella conduzione dei lavori.

¹ Bobbio 2004.

SOGGETTI (CHI?)_ Il confronto sui bisogni, sul progetto, sugli indirizzi strategici e sulla progettazione partecipata coinvolgono diversi soggetti, ognuno con un ruolo specifico:

- **il/i proprietario/i delle aree oggetto di intervento**/l'Amministrazione (se la proprietà è pubblica o l'area è vasta e coinvolge molti proprietari) che ha/hanno il compito di attivare il processo di partecipazione; eventuali altri soggetti proprietari delle aree coinvolte

- **i cittadini** che sono chiamati a esprimersi in quanto portatori di interessi ed utilizzatori delle aree oggetto di intervento e dei servizi eventualmente connessi: sarà molto importante che i vincoli tecnici, amministrativi ed economici che sottostanno al progetto siano ben comunicati e compresi, così che tutti possano collaborare per ottenere il risultato migliore in termini di benefici per la comunità

- **i professionisti esperti in partecipazione, incaricati dal Proponente**, cioè coloro che organizzano e gestiscono il processo partecipato e che assicurano che il percorso si realizzi in modo corretto svolgendo una funzione di garanzia e di terzietà. È infatti necessario che tale ruolo sia svolto da un soggetto che non abbia incarichi politici o amministrativi e che non sia portatore di interessi specifici. A garanzia della bontà del processo partecipato è indispensabile che il professionista incaricato di gestirlo sia neutrale rispetto alla questione affrontata e sia interessato esclusivamente al processo in sé stesso e non alle soluzioni che ne emergeranno. Sarà incaricato e retribuito, per i servizi che offre, dal soggetto che attiva la partecipazione e trasmetterà al progettista le informazioni che orienteranno il progetto

- **i progettisti dell'intervento** che dovranno interagire pro-attivamente con i tecnici dell'Amministrazione, con il professionista esperto in partecipazione e con l'Operatore per la messa a punto del progetto

- **i rappresentanti degli organi politici** (Consiglio dei Municipi, Giunta Comunale) in capo ai quali è posta la decisione circa le soluzioni finali

- **i tecnici dell'Amministrazione, il referente tecnico di Zona/Municipio**, il responsabile del procedimento che devono essere in grado di presidiare il percorso, di fornire risposte e di motivare eventuali vincoli. Il responsabile del procedimento (RdP) ha inoltre il compito di verificare la conformità del processo partecipato rispetto ai requisiti richiesti e di seguito esplicitati.

LIVELLI DELLA PARTECIPAZIONE (QUALE?) _ La scala della partecipazione, proposta da Arnstein, del 1969 e poi più volte riadattata ai diversi contesti, schematizza i diversi livelli del coinvolgimento, dal più basso, in cui la partecipazione serve solo per ottenere il consenso, al più alto ossia la gestione diretta da parte dei cittadini.

In questa scala l'informazione costituisce il livello minimo accettabile per poter coinvolgere gli abitanti e senza il quale non vi sono i presupposti per poter partecipare.

Le presenti linee guida considerano, dunque, l'informazione come necessaria e dovuta in ogni processo partecipato.

Il livello successivo nella scala della partecipazione è quello della consultazione, cioè della richiesta ai cittadini di definire insieme i propri bisogni rispetto al tema oggetto del progetto e le proprie opinioni riguardo al progetto stesso, livello che lascia la decisione finale all'Amministrazione; la consultazione costituisce l'oggetto principale delle presenti Linee guida e verrà approfondita, nel dettaglio, nei capitoli successivi.

Il gradino seguente è costituito dal coinvolgimento dei cittadini anche nella decisione e, infine, l'ultimo stadio è rappresentato dalla progettazione partecipata, cioè dalla progettazione condivisa tra cittadini e tecnici.

La scala della partecipazione di Jeff Bishop



2.2 LE FORME DELLA PARTECIPAZIONE ATTUATE NELLE LINEE GUIDA

Le presenti Linee Guida descrivono i principi generali di cui tenere conto nella costruzione di percorsi di coinvolgimento dei cittadini: è importante segnalare che non è possibile definire a priori tutte le possibili situazioni che si andranno a presentare durante i processi partecipati e che, di conseguenza, i percorsi qui descritti costituiscono indicazioni generali che dovranno poi essere declinate nei vari specifici casi.

Vengono ora descritte alcune forme della partecipazione, individuate perché maggiormente adatte ad affrontare i temi propri delle attività dell'Assessorato all'Urbanistica, Edilizia Privata, Agricoltura:

- **l'informazione**, che costituisce la base di ogni forma di partecipazione
- **la consultazione finalizzata all'individuazione degli indirizzi strategici e la consultazione sui contenuti del Documento Unitario di Progettazione**, cioè un ragionamento condiviso con i cittadini sulla trasformazione di aree complesse o di grandi dimensioni
- **la consultazione sui bisogni e la consultazione sulla proposta progettuale iniziale**, che invece vengono realizzate allo scopo di ottenere un progetto finale/indirizzi strategici più rispondenti alle esigenze del territorio e della comunità che lo abita

- **la progettazione partecipata** da parte dei cittadini, con l'aiuto dei tecnici.

INFORMAZIONE _ Una buona informazione è determinante per rendere i cittadini più informati e consapevoli dello sviluppo del proprio territorio e di conseguenza più responsabili di quanto sta accadendo; contemporaneamente essa dà la possibilità all'Amministrazione e all'Operatore di chiarire le intenzioni progettuali sia in anticipo sulla realizzazione del progetto, sia durante la fase attuativa, evitando in questo modo eventuali fraintendimenti e la circolazione di false voci su quanto si pensa di realizzare, voci che possono anche determinare una situazione di sospetto e di opposizione al progetto.

L'informazione è dunque fondamentale, ma da sola non è sufficiente a garantire un reale coinvolgimento dei cittadini; essa da sola non consente infatti di indagare i bisogni del territorio e di dar spazio a tutte le voci. Per questo motivo, se si decide di fermarsi alla sola informazione e di non proseguire con un percorso di consultazione, sarà necessario chiarire in sede iniziale la sua funzione e le sue regole per non ingenerare false aspettative. Infine la sola informazione non consente di valorizzare i soggetti già attivi sul territorio che costituiscono una ricchezza di conoscenze, da utilizzare ai fini di una proposta progettuale migliore e più adatta alle esigenze locali.

POSSIBILI STRUMENTI

Una buona informazione può avvenire con diversi strumenti contemporaneamente, in modo da essere certi di raggiungere il maggior numero di persone possibile: per esempio si possono utilizzare volantini, brochure, locandine affisse nei luoghi chiave del quartiere coinvolto e della città in generale, articoli sulla stampa locale, lettere cartacee spedite a tutte le famiglie, newsletter, un sito internet dedicato, una casella di posta per le osservazioni, assemblee, cantiere aperto ...E' necessario valutare in base ai contesti le lingue in cui formalizzare la comunicazione.

CONSULTAZIONE _ La consultazione, nelle sue diverse forme, presenta il vantaggio di intercettare i bisogni del territorio, valorizzando i soggetti presenti e già attivi sul territorio stesso ed evidenziando fin da subito eventuali criticità.

La consultazione sui bisogni ha lo scopo di rilevare i bisogni o le domande di una data popolazione, chiedendo a coloro che in vario modo sono interessati dal progetto di esprimere le proprie opinioni e le proprie aspettative. Gli incontri dedicati all'emersione dei bisogni della cittadinanza devono essere organizzati in modo da evidenziare i bisogni di tutti i componenti e non solo di un gruppo specifico.

La consultazione sulla proposta progettuale iniziale ha lo scopo di condividere con i cittadini le prime idee progettuali, verificando che quanto pensato corrisponda e vada nella direzione dei bisogni individuati dalla cittadinanza. Tale consultazione serve quindi a raccogliere osservazioni, critiche e suggerimenti sul progetto preliminare presentato in modo da poterli integrare nel progetto definitivo.

La consultazione finalizzata alla definizione degli indirizzi strategici e/o sui contenuti del Documento Unitario di Progettazione si realizza per consentire un confronto tra Amministrazione e cittadini su aree complesse o di grandi dimensioni che saranno oggetto di una trasformazione e quindi di una decisione importante da parte dell'Amministrazione, in merito alle funzioni che andranno ad ospitare. I cittadini vengono quindi consultati sugli indirizzi strategici che dovranno guidare la trasformazione dell'area.

All'avvio di un processo partecipato è necessario essere molto chiari riguardo alle finalità della consultazione, all'oggetto della stessa e fornire il quadro di tutti i vincoli a monte (es: volumetrie/destinazioni d'uso già stabilite), in modo da evitare aspettative che esulano dall'oggetto della consultazione.

L'attività di restituzione finale del percorso dovrà evidenziare le motivazioni delle scelte progettuali, in particolar modo rispetto a quanto richiesto dai cittadini.

Qualora non fosse possibile prendere in considerazione alcune questioni emerse durante il corso delle attività, sarà necessario chiarirne le motivazioni. In ogni caso la responsabilità decisionale resta in capo all'Amministrazione comunale, che darà evidenza delle connesse motivazioni.

L'attività di restituzione finale di tutto il percorso dovrà evidenziare le motivazioni delle scelte progettuali, in particolar modo rispetto a quanto richiesto dai cittadini.

L'attività di consultazione comporta per l'amministrazione un incremento delle competenze da mettere in campo per la gestione dell'istruttoria, con un investimento a riguardo ma anche con una contestuale valorizzazione delle professionalità presenti.

POSSIBILI STRUMENTI

Esistono numerose metodologie per la realizzazione di una consultazione sui bisogni o di una consultazione sul progetto. Si citano a titolo di esempio il sondaggio/questionario, il focus group, l'action planning, l'open space technology, la camminata di quartiere...

La scelta delle strategie e degli strumenti da adottare vanno calibrati rispetto al contesto e alle finalità specifiche del percorso che deve essere affrontato.

PROGETTAZIONE PARTECIPATA _ Nella progettazione partecipata i cittadini vengono coinvolti in tutto il processo, dall'individuazione dei bisogni alla progettazione, in base alla convinzione secondo la quale gli interlocutori più preparati a fornire risposte qualitative per il proprio territorio sono proprio gli abitanti stessi.

Il processo è volto alla costruzione collettiva di soluzioni accettate da tutti i partecipanti tramite la negoziazione dei diversi interessi.

La decisione finale che segue ad un processo di partecipazione resta naturalmente in capo a chi ha, istituzionalmente, la responsabilità di governo.

In ogni caso si dovrà tenere conto degli esiti del processo ed informare i partecipanti delle ragioni per le quali viene eventualmente scelta una strada diversa rispetto all'esito del processo partecipato. I programmi di progettazione partecipata possono far emergere prime ipotesi di conduzione del bene (gestione delegata, co-gestione) che riarticoleranno le modalità di presenza dei soggetti partecipanti, da verificare una volta realizzata l'opera e con modalità di assegnazione in capo all'ente pubblico.

3. LA PARTECIPAZIONE NEI PROCEDIMENTI URBANISTICO-EDILIZI VOLTI ALLA REALIZZAZIONE DI SERVIZI, OPERE DI URBANIZZAZIONE O ALLA TRASFORMAZIONE DI AREE STRATEGICHE DELLA CITTA'

All'interno della casistica più ampia delle esperienze dell'Amministrazione comunale, la Direzione Centrale Sviluppo del Territorio ha sperimentato e sta sperimentando processi di consultazione sia in diversi Ambiti di Trasformazione Urbana (ATU), quali gli Scali Ferroviari, Bovisa ex gasometri, sia per la messa a punto di strategie progettuali e linee guida di progetti per la realizzazione delle parti pubbliche all'interno di piani urbanistici, per la riconversione di luoghi in stato di abbandono e per interventi di rigenerazione urbana (PIL Isola/Garibaldi, Cavalcavia Bussa, Parco del Sieroterapico, Progetto Cascine, Progetto "La Bussola" – V Piano Infanzia...). L'esperienza maturata consente di prospettare linee di azione e modalità per gli interventi futuri.

3.1 QUANDO L'AMMINISTRAZIONE E' PROMOTRICE (INTERVENTI DI INIZIATIVA PUBBLICA)

Il Piano di Governo del Territorio (PGT) prevede diverse tipologie di strumenti per la definizione degli indirizzi attuativi di interventi su aree di rilevanza urbana, in genere di proprietà di diversi operatori, sia pubblici sia privati. A titolo non esaustivo si possono citare:

- Accordi di Programma (AdP) definiti ai sensi della l.r. n°2/2003 (Programmazione Negoziata), art. 6
- Piani attuativi (P.A.) e i Programmi Integrati di Intervento (PII) definiti ai sensi della L.r. 12/2005 (legge urbanistica regionale), art. 92 comma 4.

In alcuni casi, parallelamente o precedentemente all'approvazione di tali accordi, programmi e piani, è prevista la redazione di un Documento Unitario di Progettazione (o Master-Plan) che definisca gli elementi progettuali di massima dell'intera area, coerentemente con i dettami del PGT. Per l'attuazione del conseguente strumento di pianificazione attuativa, i soggetti attuatori ed il Comune sottoscrivono una convenzione che stabilisce i diritti e gli obblighi dei diversi operatori pubblici e privati, nonché i tempi di realizzazione degli interventi.

Nei casi in cui si avvii un intervento in attuazione del Piano di Governo del Territorio che interessa aree di proprietà pubblica e/o di rilevanza strategica per il Comune di Milano, si prevede di attivare processi partecipati integrati nel percorso di definizione degli indirizzi strategici associati al territorio oggetto di intervento, ovvero in quello di definizione degli elementi progettuali di interesse pubblico.

L'Amministrazione decide il tipo di percorso di consultazione da intraprendere, identificando chiaramente i vincoli e gli obiettivi del processo partecipato, i tempi e le varie fasi.

ATTIVITA' DI INFORMAZIONE ALL'AVVIO DEL PERCORSO

Il processo verrà attivato dopo aver definito i presupposti e comunicato i seguenti elementi a tutti i soggetti coinvolti:

- le **caratteristiche** e le **destinazioni d'uso** e i dati quantitativi previsti dell'area interessata (sia essa un ATU o altra tipologia di area) in base a quanto previsto nel PGT
- la composizione delle **proprietà** delle diverse porzioni di territorio interessate
- gli eventuali **vincoli** esistenti (di natura giuridico-amministrativa, tecnica, ambientale, economica, ecc.)
- la **ricaduta pubblica** dell'intervento (verde, servizi, infrastrutture pubbliche, ecc.)
- il **tipo** di processo partecipato che sarà realizzato
- il **monitoraggio** delle fasi di attuazione successive alla stipula dell'AdP/PII/PA.

I percorsi di consultazione individuati dall'Amministrazione potranno riguardare i bisogni di un territorio e gli indirizzi strategici di progettazione o i contenuti del Documento Unitario di Progettazione.

Referenti tecnici della Direzione Centrale Sviluppo del Territorio e del Settore competente per la Zona/Municipio saranno incaricati di seguire i lavori e fungere da raccordo.

È sempre prevista una attività di monitoraggio della coerenza delle fasi attuative rispetto agli indirizzi identificati, che dovrà essere coordinata dall'Amministrazione (Responsabile del Procedimento, referente tecnico del Settore competente per la Zona/Municipio) e che coinvolgerà rappresentanti dei portatori di interesse coinvolti nel processo partecipato.

Nelle successive fasi attuative potranno essere promossi ulteriori percorsi partecipati, secondo le modalità procedurali meglio descritte nel paragrafo successivo (Pianificazione Attuativa, Convenzionamenti urbanistici, Permessi di Costruire Convenzionati).

3.1.1 CONSULTAZIONE SUI BISOGNI E DEFINIZIONE DEGLI INDIRIZZI STRATEGICI

FINALITÀ: ORIENTARE LE STRATEGIE. INDICAZIONI PER IL DOCUMENTO UNITARIO DI PROGETTAZIONE

QUANDO: DA ATTIVARSI IN AVVIO ALLA DEFINIZIONE DI UN ACCORDO DI PROGRAMMA O ALTRO ATTO A VALENZA STRATEGICA

Nel caso di avvio di un progetto strategico o di un accordo di programma, l'Amministrazione - tramite la DC Sviluppo del Territorio - promuove un processo di consultazione sui bisogni dei cittadini, che ha come scopo la definizione di una mappatura dei bisogni del territorio e la formulazione di indicazioni di carattere strategico e/o di prescrizioni vincolanti da assumersi nelle fasi attuative successive.

La data di **avvio del processo** sarà comunicata pubblicamente e in modo efficace, indicando i **referenti** tecnici interni della Direzione Centrale Sviluppo del Territorio e del Settore competente per la Zona/Municipio, nonché i riferimenti dei professionisti, soggetti esperti in partecipazione e neutrali rispetto ai contenuti di interesse, incaricati di progettare e gestire la consultazione.

All'inizio del percorso di consultazione **dovranno essere comunicati la durata, il termine e l'obiettivo finale del percorso.**

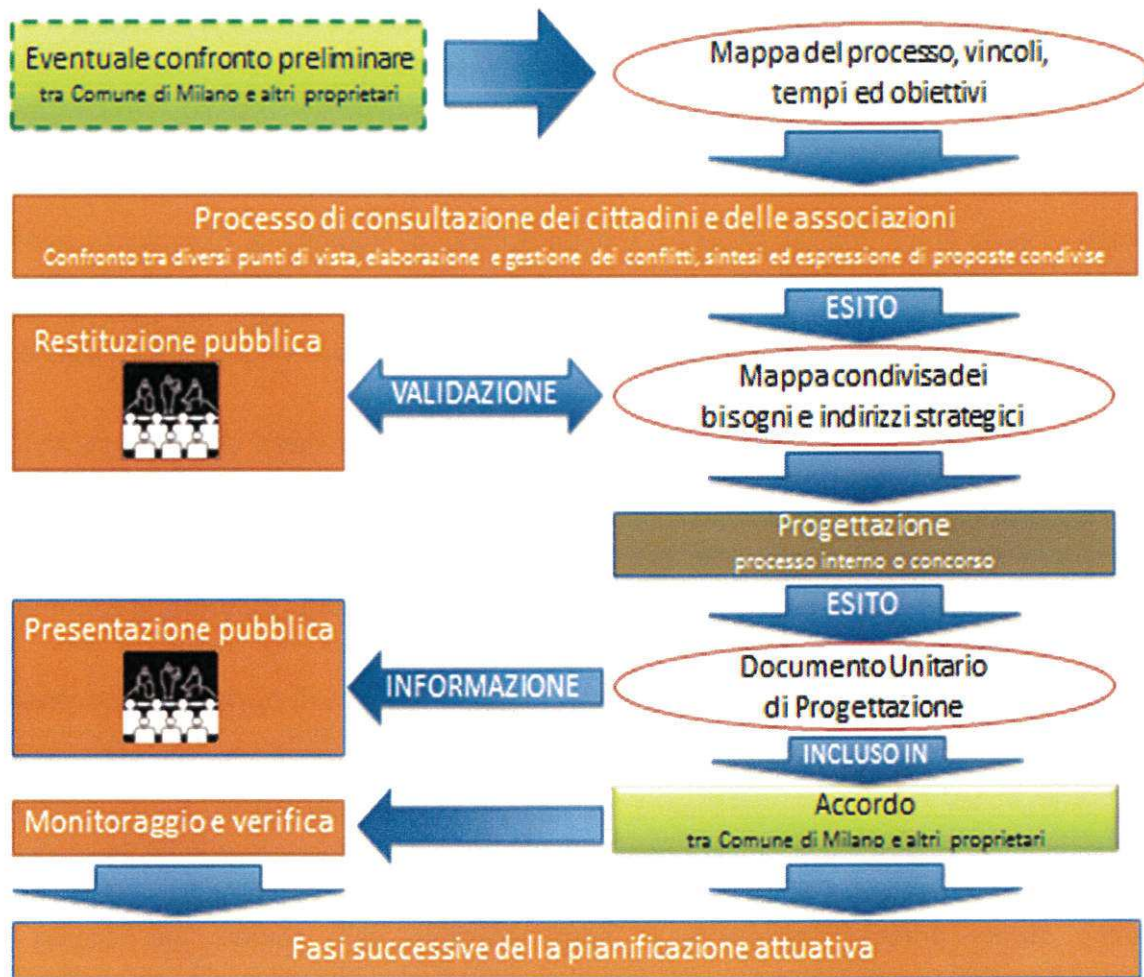
Sarà necessario prevedere **il coinvolgimento del maggior numero di portatori di interesse**, sia in momenti di ascolto individuale sia in momenti di confronto collettivi, anche tra soggetti con punti di vista conflittuali, nel corso dei quali, grazie all'impiego di metodi e strumenti adeguati, sarà costruita una sintesi dei bisogni emersi. Nel caso di istanze inconciliabili, queste verranno riportate come tali, motivate e la sintesi sarà rimandata al decisore istituzionalmente definito.

La mappatura dei bisogni e le indicazioni strategiche frutto del processo partecipato dovranno essere **prese formalmente in considerazione** nella stesura dell'Accordo di Programma e nella progettazione del Documento Unitario di Progettazione, sia esso realizzato internamente all'Amministrazione o affidato alla progettazione esterna tramite concorso.

L'esito della consultazione dovrà essere comunicato ai partecipanti al processo di consultazione e reso pubblico insieme al resto della documentazione relativa all'attività di consultazione.

Laddove il/i decisore/i non ritenga/no di procedere coerentemente con alcune istanze, tale scelta dovrà essere motivata formalmente nella relazione di accompagnamento al progetto.

Il processo di definizione del Documento Unitario di Progettazione e quindi dei documenti per l'Accordo di Programma, qualora sia stato previsto il percorso di partecipazione sopra descritto, dovrà prevedere **momenti successivi di confronto/illustrazione** (tra cui occasioni di presentazione pubblica), finalizzati a garantire l'informazione su definizione, sviluppo e attuazione delle fasi salienti del progetto.



3.1.2 CONSULTAZIONE SUL DOCUMENTO UNITARIO DI PROGETTAZIONE

FINALITÀ: VALIDAZIONE DEL DOCUMENTO UNITARIO DI PROGETTAZIONE. INDICAZIONI SPECIFICHE PER LA PIANIFICAZIONE ATTUATIVA

QUANDO: DA ATTIVARSI FACOLTATIVAMENTE E IN CASI SPECIFICI, A VALLE DELLA DEFINIZIONE DI UNA PRIMA BOZZA DEL DOCUMENTO UNITARIO DI PROGETTAZIONE DA ALLEGARE ALL'ACCORDO

Conclusa la fase di consultazione sui bisogni e sugli indirizzi strategici e redatta la prima bozza di Documento Unitario di Progettazione, **l'Amministrazione Comunale può prevedere di coinvolgere** i cittadini e i soggetti qualificati del territorio con lo scopo di **verificare l'effettiva coerenza tra i bisogni emersi e gli indirizzi precedentemente individuati**. Dovrà poi validare le caratteristiche di questi ultimi, anche modificandole per predisporre una migliore proposta definitiva. Questa consultazione, diretta sia a cittadini sia a soggetti qualificati, può avere anche lo scopo di orientare e connotare maggiormente le fasi successive di pianificazione attuativa sui singoli lotti dell'area di intervento.

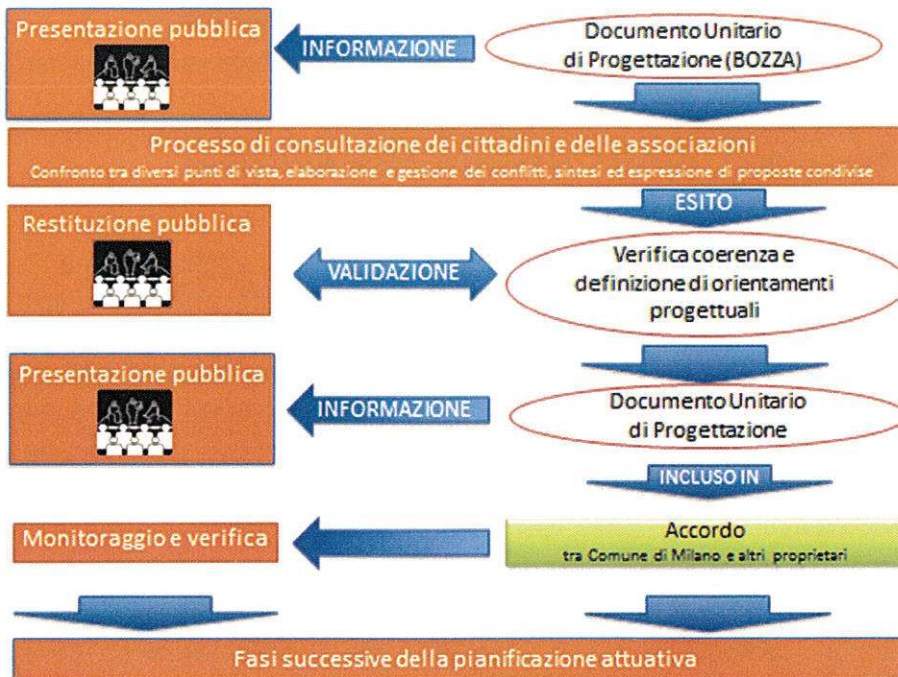
Anche in questo caso all'inizio del percorso **dovranno essere comunicati la durata e il termine** del processo, i nomi dei professionisti incaricati di gestire la consultazione e dei **referenti** tecnici del Settore competente per la Zona/Municipio e della Direzione Centrale Sviluppo del Territorio.

Il percorso di consultazione comprenderà successivi momenti di confronto e illustrazione della proposta progettuale, finalizzati a garantire l'informazione sulle precondizioni, i dati di contesto, i vincoli nonché lo sviluppo e l'attuazione delle fasi salienti del progetto.

Gli **esiti del processo dovranno essere trasmessi all'avvio della procedura formale** connessa all'attivazione dell'iniziativa e costituiranno una guida sulla base della quale orientare le fasi successive della progettazione di aree e servizi pubblici.

La redazione dei **Piani Attuativi/Programmi Integrati di Intervento e/o Permessi di Costruire convenzionati** dovrà tenere conto di tali indicazioni e proposte, motivando eventuali scelte diverse all'interno dei documenti previsti nell'usuale iter di approvazione.

Anche in questo caso il percorso partecipato comprenderà una **costante attività di monitoraggio e momenti di confronto-illustrazione** finalizzati a garantire l'informazione sullo sviluppo–attuazione delle fasi salienti del progetto, secondo un principio di continuità e coerenza con l'iniziativa intrapresa.



3.1.3 PROGETTAZIONE PARTECIPATA

Come già avvenuto in alcuni casi (ad esempio, il cavalcavia Bussa al quartiere Isola), anche all'interno di procedure urbanistiche l'Amministrazione potrà decidere di avviare processi partecipati di co-decisione che coinvolgano i cittadini già nella fase di progettazione di uno specifico intervento per la realizzazione di attrezzature pubbliche. Il processo decisionale condiviso è, in questi casi, finalizzato alla definizione delle caratteristiche specifiche dell'intervento, esito di un'interazione complessa con i tecnici e i progettisti. Anche in questo caso il processo dovrà essere gestito da professionisti della partecipazione in grado di facilitare il confronto tra i diversi punti di vista e interessi e di arrivare ad una proposta progettuale concreta e organica, che possa essere realizzata nel rispetto dei vincoli e delle norme esistenti.

La definizione di un percorso di progettazione partecipata di questo tipo richiede analisi specifiche e l'impiego di strumenti difficilmente codificabili a priori e in maniera standardizzata e dovrà pertanto essere specificatamente pianificata.

3.2 QUANDO IL PRIVATO PROMOTORE (INTERVENTI DI INIZIATIVA PRIVATA)

Gli strumenti attuativi per la realizzazione di interventi di iniziativa privata interessati dai contenuti delle presenti Linee Guida sono:

- i Piani Attuativi, previsti dal P.G.T. (piani attuativi di cui agli artt. 31, 32 e 33 delle norme transitorie del Piano delle Regole, piani attuativi obbligatori di cui all'art. 35 del P.d.R. e piani attuativi necessari in relazione alla previsioni dell'art. 11 e 27 del P.d.R.)
- i Convenzionamenti urbanistici, disciplinati dall'art. 34 del P.d.R. del P.G.T. o dall'art. 28 della Legge 1150/1942
- i Permessi di Costruire Convenzionati disciplinati dagli artt. 33-40 del R.E.

qualora prevedano la realizzazione di servizi, di opere di urbanizzazione o la sistemazione di aree pubbliche.

I processi partecipati dovranno coinvolgere il maggior numero di portatori di interesse, ossia i cittadini, le associazioni, le organizzazioni e le istituzioni locali potenzialmente coinvolti e interessati dall'intervento, a seconda della sua scala urbana.

Ogni volta che un Operatore privato intende avviare la procedura autorizzativa per la realizzazione di un intervento che, come sopra specificato, riguardi servizi, opere di urbanizzazione o aree pubbliche, è tenuto a garantire di base una chiara, efficace e corretta informazione.

L' ATTIVITA' INFORMATIVA E' SEMPRE OBBLIGATORIA

Nei casi sopra citati l'attività informativa è sempre obbligatoria e deve possedere almeno le seguenti caratteristiche minime:

- in relazione ai TEMPI: almeno 2 momenti informativi/illustrativi, di cui uno preliminarmente all'avvio della trasformazione/inizio lavori in relazione ai passaggi significativi/principali momenti decisionali che la riguardano e almeno uno durante le fasi realizzative, da definirsi in relazione ai momenti salienti del cronoprogramma
- in relazione ai CONTENUTI: l'illustrazione del planivolumetrico con i servizi/attrezzature di interesse pubblico previsti e della tempistica di realizzazione e l'affissione di un cartello di cantiere che illustri l'esito finale della trasformazione e il tempo residuo per il suo completamento.

Dovrà inoltre essere organizzato un ulteriore momento informativo qualora qualche elemento essenziale del progetto dovesse essere interessato da modifica.

L'informazione, laddove necessario, dovrà essere multilingue, con preferenza per quelle dei gruppi sociali più numerosi.

SE L'OPERATORE PRIVATO E' INTERESSATO A FARE DI PIU' _ Se un operatore privato intende avviare la procedura per la formazione di un Piano Attuativo, di un Convenzionamento urbanistico o di un Permesso di Costruire Convenzionato per la trasformazione di una sua proprietà, può scegliere di supportare con un processo partecipato di consultazione alcune fasi

del percorso di progettazione della parte pubblica degli interventi, ossia delle aree e servizi pubblici o di interesse pubblico, e della loro localizzazione (**definizione e disegno attrezzature, servizi, verde, parchi e funzioni collettive**).

Non sono invece oggetto del processo partecipato i diritti che derivano al privato da quanto sancito nel Piano di Governo del Territorio e dal Regolamento Edilizio, quali ad esempio indici edificatori, diritti volumetrici da incentivazione energetica e concorsi, etc.

BENEFICI PER CHI SCEGLIE LA PARTECIPAZIONE _ La scelta di attivare un processo partecipato non comporta tempi aggiuntivi allo svolgimento della procedura autorizzativa tradizionale, in quanto costituisce attività preventiva alla formulazione della proposta da costruirsi sulla base di riferimenti utili oppure si sovrappone alla fase di istruttoria preliminare.

Il processo consentirà di affrontare preventivamente gli aspetti critici del progetto definendo basi solide per la sua formazione e attuazione, agevolando e rendendo più semplici i processi a valle e favorendo l'accoglienza del progetto da parte della cittadinanza.

COME SI SVOLGE LA PROCEDURA AUTORIZZATIVA QUANDO INCLUDE ATTIVITÀ PARTECIPATIVE? _ L'Operatore, avvalendosi di professionisti esperti nella gestione di processi partecipati (eventualmente individuati all'interno dell'elenco di esperti con possesso di requisiti minimi già verificato dall'Amministrazione) e in funzione delle specificità del caso, potrà scegliere di consultare i portatori di interesse in diversi momenti del percorso di definizione e abilitazione all'intervento:

Processo di consultazione sui bisogni: questo processo deve svolgersi prima dell'avvio della istruttoria preliminare facoltativa della proposta o comunque prima dell'attivazione formale del procedimento, a partire da una compiuta definizione dell'inquadramento urbanistico della proposta progettuale. Il processo ha l'obiettivo di fornire al Proponente un quadro dei bisogni espressi dal territorio, con riferimento ai servizi/attrezzature/opere di urbanizzazione previsti dall'intervento, utile per una progettazione più efficace e meglio integrata nel contesto. Gli esiti del processo dovranno essere trasmessi formalmente insieme alla proposta iniziale (o al progetto preliminare), all'atto di avvio formale del procedimento connesso all'iniziativa.

Processo di consultazione sulla proposta progettuale iniziale, questo processo si realizza parallelamente alla istruttoria preliminare facoltativa della proposta, proposta che, per l'operatore che sceglie questa opzione, diventa fase obbligatoria. Il processo ha l'obiettivo di fornire al Proponente e ai suoi progettisti indicazioni per la predisposizione di una miglior proposta definitiva, con perfezionamento o rimodulazione di quella iniziale formulata in autonomia dal Proponente stesso e che tenga quindi conto delle indicazioni e proposte derivanti dal territorio interessato dall'intervento, per la parte destinata a servizi pubblici. Gli esiti del processo, sulla base dei quali orientare le fasi successive della progettazione di aree e servizi pubblici, dovranno essere trasmessi formalmente con l'avvio formale del procedimento connesso all'iniziativa.

Processo di consultazione sui bisogni e sulla proposta progettuale iniziale: questo processo è lo sviluppo per fasi temporali successive dei due processi di cui è composto. La programmazione delle attività delle due fasi potrà essere fatta all'avvio del processo ovvero,

qualora inizialmente fosse stata ipotizzata la sola consultazione sui bisogni e si decidesse poi di proseguire anche con la consultazione sulla proposta progettuale iniziale, effettuando la programmazione delle attività della seconda fase del processo in continuità con il percorso tracciato e ottimizzando gli strumenti già posseduti.

ALTRE FORME DI PARTECIPAZIONE

Altre forme di partecipazione che riguardino più direttamente le caratteristiche progettuali della parte privata in corso di attuazione, ovvero processi di co-progettazione e di co-decisione, non sono contemplate per gli interventi di iniziativa privata, ferma restando la possibilità di attivare iniziative di questo tipo in coerenza con le finalità e i principi qui enunciati e in accordo con l'Amministrazione.

LE MODALITA' DI SVOLGIMENTO DEI PERCORSI PARTECIPATI

Le modalità di svolgimento dei percorsi di partecipazione non vengono puntualmente disciplinate nelle Linee Guida, così da lasciare agli stessi Professionisti incaricati un certo grado di flessibilità sulla combinazione e articolazione di metodi e strumenti partecipativi e di facilitazione da utilizzare, scegliendo i più appropriati a seconda di valutazioni di opportunità caso-specifiche, fermo restando il rispetto delle indicazioni e delle attività obbligatorie contenute nelle presenti Linee Guida (con riferimento ai tempi, ai flussi procedurali ed ai passaggi formali, al ruolo dell'Amministrazione Comunale e del Settore competente per la Zona/Municipio), meglio dettagliate nelle altre parti del Documento.

UN KIT DI STRUMENTI

In base ai principi di semplificazione amministrativa e di facilitazione dell'accesso ai servizi della Pubblica Amministrazione, al Proponente interessato a intraprendere il percorso partecipato vengono forniti strumenti operativi, schemi, modelli, che verranno resi disponibili sul sito del Comune.

