

LINDA COSSA

QUARTIERI IN GIOCO

Localism Act e attivazione locale, un dialogo tra
Londra e Milano

NEIGHBOURHOOD POTERI COMUNITA' POLICIES **QUARTIERE** PLANNING EMPOWERMENT **LOCALISM ACT**
CAPACITAZIONE CAPACITY BUILDING INNOVAZIONE SOCIALE RESPONSABILITA' GOVERNANCE GOVERNO
ATTIVAZIONE LABORATORIO FORUM STRUMENTI PARTECIPAZIONE DISPOSITIVO EFFICACIA DELIBERAZIONE
ISTITUZIONI DEMOCRAZIA SUSSIDIARIETA' SVILUPPO LOCALE AUTONOMIA COMPETENZA CAPACITA'
PROFESSIONISTA AZIONE LOCALE ATTORI **LOCALE** CONFINIRIFORMABIGSOCIETYSTATOACCOMPAGNAMENTO
RESPONSABILIZZAZIONE WELFARE **DIALOGO** DECISIONE PUBBLICO SERVIZI OPPORTUNITA' DIRITTI STRATEGIA
PROCESSO SUPPORTO VALORIZZAZIONE ABITANTI STAKEHOLDERS AMMINISTRAZIONE COINVOLGIMENTO
MILANO INFORMAZIONE COMUNICAZIONE HIGHGATE NEIGHBOURHOODPLAN SOCIETA' RISORSA
PARTNERSHIP ATTIVISMO FUTURO ESPERTO FACILITAZIONE RUOLO MEDIAZIONE ENABLER INCLUSIVITA'
RAPPRESENTATIVITA' RAPPRESENTANZA AFFIDAMENTO PROGRAMMAZIONE **LONDRA** RIGENERAZIONE

QUARTIERI IN GIOCO

Localism Act e attivazione locale, un dialogo tra
Londra e Milano

Politecnico di Milano
Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
Dottorato di Ricerca in Governo e Progettazione del Territorio [XXVI ciclo]

Dottoranda / **LINDA COSSA**

Relatore CLAUDIO CALVARESÌ
Tutor MATTEO BOLOCAN GOLDSTEIN
Coordinatore ROSSELLA SALERNO

*A chi è stato al mio fianco
in questo percorso,
e mi ha insegnato la forza e la tenacia
che hanno tutti coloro che
desiderano realizzare un sogno*

INDICE

<i>Premessa</i>	9
ANTEFATTO	13
Parte prima / UNA POLITICA COME CASO STUDIO	35
INTRODUZIONE	37
1. IL LOCALISM ACT E IL NEIGHBOURHOOD PLANNING	41
A. La “Big Society” e il Localism Act	42
1.1 Neighbourhood Planning	48
B. Il sistema di pianificazione inglese oggi: il National Planning Policy Framework	50
1.2 Neighbourhood Forum	54
1.3 Neighbourhood Area	57
1.4 Processo e strumenti della pianificazione di quartiere	59
1.5 La redazione del Neighbourhood Development Plan	62
1.6 Supporto e assistenza ai NF e alle comunità	64
1.6.1 Supporto del Governo centrale	
1.6.2 Supporto delle autorità locali	
1.6.3 Supporto e accompagnamento delle comunità	
2. IL NEIGHBOURHOOD FORUM DI HIGHGATE (HNF) A LONDRA	71
2.1 Il quartiere	71
2.1.1 Vivere ad Highgate	
2.1.2 Gli abitanti di Highgate	
2.2 La costituzione dell’HNF	88
2.3 Obiettivi, caratteri, attività dell’HNF	91
2.3.1 Il coinvolgimento della comunità locale	
2.3.2 Comunicazione ed informazione	
2.4 Supporto e accompagnamento	97
2.5 I soggetti coinvolti	104
2.6 Il Neighbourhood Plan di Highgate	106

115	Parte seconda / BILANCIO DI UN'ESPERIENZA IN CORSO
117	INTRODUZIONE
119	3. IL LOCALISM ACT: UN ORIZZONTE PER LE SOCIETÀ LOCALI?
120	3.1 Verso il decentramento dei poteri
124	3.2 Decentramento verso le autorità locali
125	3.3 Il quartiere come risorsa
	3.3.1 Quale concezione di quartiere e comunità?
	3.3.2 Governance di quartiere
	3.3.3 La grande varietà delle condizioni locali
132	3.4 Primi esiti del Neighbourhood Planning
140	C. St. James Neighbourhood Plan a Exeter
147	4. NEIGHBOURHOOD FORUM IN CAMPO
147	4.1 L'esperienza dei Neighbourhood Forum
149	4.2 Highgate Neighbourhood Forum. Un primo bilancio
152	4.3 Neighbourhood Forum e incremento della partecipazione
154	4.4 Lavorare con le istituzioni
157	4.5 Empowerment di quartiere
160	4.6 Competenze locali
164	4.7 Supportare la comunità in azione
166	4.8 Dopo il Neighbourhood Forum?
171	Parte terza / CONCLUSIONI E RIAPERTURE
173	INTRODUZIONE
177	5. TRA LONDRA E MILANO: NESSI PROBLEMATICI E RIAPERTURE POSSIBILI
215	RIFERIMENTI
217	Indice delle figure
218	Indice delle tabelle
219	Riferimenti bibliografici

PREMESSA

Il presente lavoro di prende le mosse da un interesse di ricerca personale, più volte sollecitato e sperimentato anche da esperienze sul campo e nell'ambito dell'attività professionale. In particolare, punto di partenza è il mio coinvolgimento diretto nell'ambito del Piano di Accompagnamento Sociale al Contratto di Quartiere II di Ponte Lambro, quartiere della periferia milanese, nella gestione del Laboratorio di Quartiere.

L'interesse è per quel ramo delle politiche urbane che, a partire da programmi e progetti alla scala del quartiere, si pongono l'obiettivo di favorire l'attivazione della comunità locale e agevolare il confronto e la cooperazione con le istituzioni, in una prospettiva di rafforzamento e innovazione dell'azione pubblica. In particolare, in questo ambito, la mia attenzione si rivolge ai dispositivi che possono accompagnare tali processi ed operano nella direzione della capacitazione della società, a partire dal radicamento e dall'aderenza alle questioni che i territori pongono.

La domanda a partire dalla quale si sviluppa la ricerca è in che misura dispositivi di policy, che si caratterizzano per la loro dimensione di radicamento e prossimità e che sino ad ora sono stati attuati a supporto di programmi di rigenerazione urbana ed in contesti urbani deprivati, possono essere efficaci per favorire l'attivazione delle comunità locali nella prospettiva di una società che fa da sé. Al centro della riflessione, quindi, la dimensione di quartiere, il *community led local development* e la costruzione delle condizioni che consentono una reale attivazione (da qui "*Quartieri in gioco*") delle comunità locali nel tempo.

Obiettivo della ricerca è aprire ad una riflessione che, stimolata dagli strumenti messi in campo nel Regno Unito - finalizzati alla costruzione di una società in grado di fare da sé - , sia in grado di cogliere alcune suggestioni e affrontare questioni irrisolte del caso italiano.

Architettura della tesi

La tesi si articola in tre parti.

L'**antefatto** rappresenta la premessa di senso sottesa al percorso di ricerca sviluppato; mostra le motivazioni di tale percorso, le domande di ricerca su cui questo si fonda, gli obiettivi specifici che si pone.

Punto di partenza è infatti l'esperienza professionale maturata in questi anni in processi di accompagnamento di programmi di riqualificazione urbana su quartieri difficili; una stagione della rigenerazione urbana

che si sta chiudendo e che richiede necessariamente una riflessione su questioni incompiute e temi irrisolti. Il caso del Contratto di Quartiere di Ponte Lambro a Milano, che ha visto il mio coinvolgimento diretto nell'ambito del Laboratorio di Quartiere e del Piano di Accompagnamento Sociale, è stata l'occasione per pormi alcune domande ed allargare lo sguardo alla ricerca di suggerimenti e possibili risposte sul tema del *community led local development*.

Un tema che ho deciso di indagare approfondendo il caso della riforma inglese promossa dal *Localism Act* ed una sua declinazione empirica (il *Neighbourhood Forum* di Highgate); Highgate è un quartiere londinese che grazie alla recente introduzione del *Localism Act* sta sperimentando forme di attivazione e protagonismo della comunità locale per lo sviluppo urbano.

Il *Localism Act*, riforma che prevede la devoluzione dei poteri emanata dall'attuale governo inglese, introduce cambiamenti significativi nel sistema di pianificazione locale, riconoscendo formalmente il livello della pianificazione di quartiere (il *Neighbourhood Planning*) e prevedendo la costituzione di un nuovo soggetto locale che se ne faccia carico (il *Neighbourhood Forum*).

Il periodo di studio a Londra ha consentito di costruire un caso studio che descrive l'esperienza particolare del *Neighbourhood Forum* di Highgate e il tentativo del governo inglese di realizzare la *Big Society* a partire dalla realizzazione di una reale sussidiarietà.

Nella **parte prima** si ricostruisce il caso inglese del *Localism Act* ed in particolare di Highgate, quartiere londinese che ha visto la costituzione di un *Neighbourhood Forum* e che da oltre due anni sta sperimentando un'esperienza di pianificazione con obiettivi che, tuttavia, non si fermano alla definizione ed implementazione del piano.

Tra i vari *Neighbourhood Forum* attivati in contesti urbani inglesi, il caso di Highgate è stato scelto per:

- lo *stato di avanzamento*: esperienza avviata da tempo anche se non ancora conclusa, che consente quindi di trarre alcune prime valutazioni ma anche di coglierne gli sviluppi in corso d'opera;
- il *carattere cross-boundary*: essendo una di quelle esperienze in cui sono stati coinvolti più autorità amministrative, in cui era quindi fertile la riflessione sul tema della definizione dell'area oggetto dell'azione e la complessa questione del superamento dei confini amministrativi;
- pratica che appare oggi "*di successo*", seppur in condizioni di apparente "privilegio" data la buona disponibilità di risorse interne.

Highgate sembra quindi rappresentare un buon caso per descrivere come è stata implementata la politica di devoluzione dei poteri introdotta con il *Localism Act*, quali effetti questa produce in termini di pianificazione e di attivazione locale, e come interlocutore efficace rispetto alle questioni di ordine generale oggi irrisolte nell'esperienza italiana: la dimensione *place-based*, il radicamento e la prossimità, il tema della capacitazione.

La ricostruzione del caso approfondisce l'ambito del *Neighbourhood Planning* dal punto di vista del *Neighbourhood Forum*, dispositivo dedicato alla redazione del piano e candidato a divenire punto di riferimento per lo sviluppo urbano del quartiere. Come si vedrà, infatti, processi di

Neighbourhood Planning possono essere condotti anche da soggetti già costituiti e attivi sul territorio (i *Parish Council*, i *Town Council*) che, tuttavia, rappresentano forme di governo locale già consolidate e risultano quindi meno significative rispetto ad alcune delle domande che motivano la ricerca.

La **parte seconda** propone un primo bilancio di un'esperienza tutt'ora in corso, caratterizzato da molte contraddizioni esplorate nel corso della ricerca ma che, considerato il grande interesse riscontrato e la diffusione con cui è stata attuata, rappresenta un'importante occasione di cambiamento culturale. Questa operazione di prima valutazione e bilancio fa riferimento al livello della policy (quindi al *Localism Act*) mettendo a fuoco in particolare lo strumento del *Neighbourhood Forum*, e si alimenta del dibattito in corso in Gran Bretagna a fronte dei primi esiti dell'esperienza.

Temi trattati sono: il doppio livello di devoluzione dei poteri, la dimensione di quartiere, i meccanismi di funzionamento di un *Neighbourhood Forum*, i suoi effetti in termini di partecipazione, il rapporto con le istituzioni, la dimensione di capacitazione della società anche grazie all'attivazione di processi di accompagnamento.

La **parte terza**, "conclusioni e riaperture", propone alcune questioni che sono esito del dialogo tra caso inglese, caso italiano e letteratura, con un obiettivo generale di apprendimento. Attraverso l'enunciazione di alcune tesi, che scaturiscono dalle riflessioni precedenti sul caso inglese, dalle domande poste dal caso italiano, e dal supporto della letteratura di riferimento, si sviluppa una riflessione finalizzata ad individuare alcune soluzioni alle questioni irrisolte, ma anche ad aprire a nuove riflessioni rispetto al tema dello sviluppo urbano promosso mediante pratiche di attivazione delle comunità locali.

Cenni metodologici e materiali della tesi

Lo sviluppo della tesi si è servito di:

- un consistente lavoro empirico, sul campo, durante il periodo di studio a Londra, con operazioni di osservazione, rassegna stampa locale, interviste di strada agli abitanti;
- la realizzazione di interviste a testimoni privilegiati e soggetti direttamente coinvolti nel caso studio inglese. Sono state realizzate interviste strutturate ad interlocutori di natura diversa: rappresentanti delle istituzioni (del Ministero - DCLG, della *Great City of London*, delle autorità locali di pianificazione), rappresentanti del *Neighbourhood Forum* locale, esperti coinvolti nelle attività di supporto. Le interviste strutturate si differenziano tra loro a seconda dell'interlocutore e mirano ad indagare questioni specifiche in base al ruolo svolto nel corso del processo.
- indagine sulla letteratura di riferimento per il contesto inglese, rispetto alla riforma del *Localism Act* ed al *Neighbourhood Planning*;
- review della letteratura relativamente ai temi emersi come rilevanti per lo sviluppo della riflessione, con l'accostamento di approcci disciplinari e dibattiti concettuali differenti, considerata la complessità e la trasversalità disciplinare del tema trattato. Tuttavia, rispetto alla letteratura sono stati privilegiati riferimenti relativi all'ambito della pianifi-

cazione e delle politiche urbane.

L'approfondimento del caso inglese prevede una interrogazione reciproca, un dialogo critico tra Londra e Milano, alla luce dei temi irrisolti nel contesto italiano non prevede tuttavia alcuna operazione di comparazione tra esperienze italiane ed esperienze inglesi. La comparazione non risulta infatti possibile per più ordini di ragioni:

- i due contesti nazionali sono molto differenti dal punto di vista istituzionale, politico ed economico, e non consentono di operare una comparazione fertile;
- le caratteristiche dei quartieri di cui si nutre la riflessione sono differenti: da un lato, un quartiere emblema della periferia milanese, dall'altro un quartiere della periferia londinese di livello medio - alto. la scelta di utilizzare come riferimenti due contesti così diversi, se può apparire poco "corretta", trova fondamento nella necessità di far emergere alcune questioni funzionali alle domande che hanno originato e alimentato la ricerca; contesti della periferia londinese in condizioni di deprivazione fanno emergere tematiche che sono in ogni caso lontane da quelle che caratterizzano Ponte Lambro a Milano (almeno in questa fase) e che, quindi, non sarebbero state fertili rispetto agli obiettivi del percorso (tra queste, ad esempio, il tema del conflitto, oggi non più presente a Ponte Lambro);
- il contesto di politiche in cui si inseriscono le esperienze: da una parte le politiche di rigenerazione urbana, dall'altro la riforma promossa dal *Localism Act* e le politiche di devoluzione dei poteri.

Si precisa inoltre che il caso studio è una policy, proposta unitamente ad una sua declinazione empirica, rispetto alla quale vengono messi maggiormente in rilevanza gli aspetti legati al *Neighbourhood Planning* ed al *Neighbourhood Forum*.

Infine nel corso dello sviluppo della tesi vengono proposti *inserti* di approfondimento (affondi analitici, di orientamento) sul contesto inglese a supporto della lettura, per facilitarne la comprensione e garantire una più approfondita conoscenza degli strumenti utilizzati.

L'esperienza di Ponte Lambro come occasione di riflessione

Il percorso di ricerca sviluppato prende le mosse dal mio coinvolgimento personale in un'esperienza di ricerca-azione nell'accompagnamento all'attuazione del Contratto di Quartiere di Ponte Lambro, quartiere della periferia pubblica milanese, ed in particolare nella gestione del Laboratorio di Quartiere. Questa lunga esperienza professionale è stata l'occasione per interrogarmi sul senso e sulla fertilità di dispositivi di policy attivati per accompagnare l'attuazione di programmi di rigenerazione di quartieri difficili, caratterizzati da forte radicamento nei territori e aderenza alle domande che questi pongono, chiedendomi in che misura questi possono rappresentare un elemento di efficacia in termini di attivazione e capacitazione della comunità locale e come risorsa per la rigenerazione e lo sviluppo urbano.

La ricerca si inserisce quindi nel dibattito sulle politiche di rigenerazione urbana di quartieri in crisi, che negli ultimi venti anni hanno caratterizzato il contesto italiano ed europeo; dibattito controverso su un tema presente oggi nell'agenda pubblica in modo altalenante e che ha perso la carica innovativa che lo caratterizzava. Una stagione di politiche che ha visto l'attivazione di una pluralità di nuovi strumenti di pianificazione e di programmazione fondati sul coinvolgimento delle comunità locali e su processi di accompagnamento all'attuazione, ma che oggi volge al termine, lasciando temi irrisolti e questioni incompiute, almeno in Italia.

Accompagnare la rigenerazione di un quartiere della periferia milanese: il Laboratorio di Quartiere di Ponte Lambro [1]

Il quartiere

Ponte Lambro è un quartiere isolato, separato dal resto della città dal tracciato della tangenziale, e diviso al suo interno; è infatti composto di due parti che testimoniano le due fasi di costruzione: la parte storica sviluppatasi dall'inizio del '900, e la parte più recente, sorta intorno ai caseggiati di edilizia residenziale pubblica, aggiunta al tessuto originario secondo un disegno che ne ha enfatizzato la divisione.

Si tratta di un quartiere prevalentemente residenziale con attrezzature pubbliche che hanno un bacino di riferimento locale; poche e modeste attività produttive e di servizio; spazi aperti ad uso collettivo scarsi anche se potenzialmente di qualità; luoghi della vita pubblica che non riescono a rappresentare un elemento unificante tra le due realtà.

Un quartiere con una consistente presenza di patrimonio residenziale pubblico realizzato negli anni '70, articolato in quattro diversi comparti; poco meno di 500 alloggi di bassissima qualità dal punto di vista architettonico ed edilizio, con gravi problemi di degrado delle strutture ai quali si è sommata nel tempo la concentrazione di popolazione in condizioni di disagio. Un processo che ha generato ulteriore degrado per la mancanza di cura, il verificarsi di atti vandalici e la presenza di criminalità organizzata, a cui si sono sommate la consistente presenza del fenomeno dell'abusivismo, della morosità e dei subaffitti irregolari. Ponte Lambro conta oggi 4.000 abitanti, di cui circa il 30% della popolazione risiede negli alloggi di edilizia pubblica.

Quartiere da sempre al centro del dibattito sulla periferia e spesso alla ribalta per i fallimenti delle politiche sulle periferie del Comune di Milano, Ponte Lambro è un caso emblematico di "*planning disaster*" (Hall, 1980), dove progetti "in cerca di localizzazione" sono atterrati in modo quasi casuale. Un quartiere deposito di politiche che hanno affrontato con scarsa efficacia i problemi di Ponte Lambro, in alcuni casi aggravandoli (Cossa, Giraudi, Inguaggiato 2004). Attraverso questo "accanimento terapeutico" (Cognetti, 2010), costituito da un consistente dispendio di risorse e una relativa scarsità degli esiti, Ponte Lambro è stato rappresentato come territorio difficile e in crisi per sua stessa natura, come "area problema" nella città. L'andamento cumulativo di interventi con scarsi o negativi impatti sul tessuto fisico e sociale del quartiere, assieme agli elementi problematici già descritti, hanno alimentato la costruzione di una immagine stigmatizzata e negativa del quartiere.

Un quartiere che nell'ultimo decennio ha tuttavia conosciuto una profonda trasformazione, grazie ad un processo di riqualificazione avviato nel 2004, quando Ponte Lambro è uno dei cinque quartieri che il Comune di Milano sceglie quali oggetto del Programma "Contratto Di Quartiere II".

Il contesto di politiche

Il **Contratto di Quartiere** nasce a metà degli anni '90 come strumento di intervento promosso dall'allora Ministero dei Lavori Pubblici (Legge 21/2001), finalizzato alla riqualificazione di aree e quartieri di edilizia residenziale pubblica caratterizzati da situazioni di degrado degli edifici e di mancanza di adeguate infrastrutture e servizi socio – culturali – assistenziali. Il programma è stato successivamente riproposto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in una seconda tornata e ripreso nel Programma regionale per l'edilizia residenziale pubblica 2002/2004. Regione Lombardia stabilisce l'entità del cofinanziamento ed emana il relativo bando attuativo nell'ambito del quale si prevede che ogni proposta di Contratto di Quartiere faccia "riferimento ad un ambito avente rilevanza territoriale tale da incidere sul contesto urbano, definito e riconoscibile spazialmente". In particolare, l'ambito interessato deve essere caratterizzato da una prevalente presenza di patrimonio di edilizia residenziale pubblica, diffuso degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano, carenza e/o obsolescenza dei servizi e delle infrastrutture, scarsa coesione sociale e/o marcato disagio sociale e abitativo (art. 2.2 del Bando).

È un programma di natura integrata in quanto lavora sul carattere multidimensionale dei problemi (agire in un quartiere per migliorarne la qualità della vita significa considerare, insieme, problemi di carattere urbanistico, edilizio e sociale); si fonda sull'integrazione di risorse pubbliche e private; prevede il coinvolgimento di attori di natura molto diversa e l'integrazione tra gli uffici interni agli enti pubblici.

Il Bando vede la partecipazione di 27 proposte, di cui 22 vengono finanziate, per un ammontare complessivo di risorse mobilitate pari a circa 3000 milioni di euro. Il Comune di Milano, sulla base di un Protocollo d'Intesa con Aler, partecipa al Bando Regionale con 5 proposte per 5 quartieri milanesi [2]; tra queste, una proposta denominata "Muovere Ponte Lambro".

Il Contratto di Quartiere di Ponte Lambro è uno dei finanziati, con un investimento complessivo di oltre 32 milioni di euro e un cofinanziamento di Regione Lombardia di quasi 19 milioni di euro.

Il programma si articola su tre assi d'intervento: Abitare a Ponte Lambro (per la riqualificazione, valorizzazione, incremento e diversificazione del patrimonio abitativo pubblico); Attrezzare Ponte Lambro (per adeguare e migliorare le infrastrutture e le dotazioni di interesse pubblico); Vivere a Ponte Lambro (con interventi di tipo immateriale associati allo sviluppo sociale, tra cui un'attività di accompagnamento sociale all'attuazione).

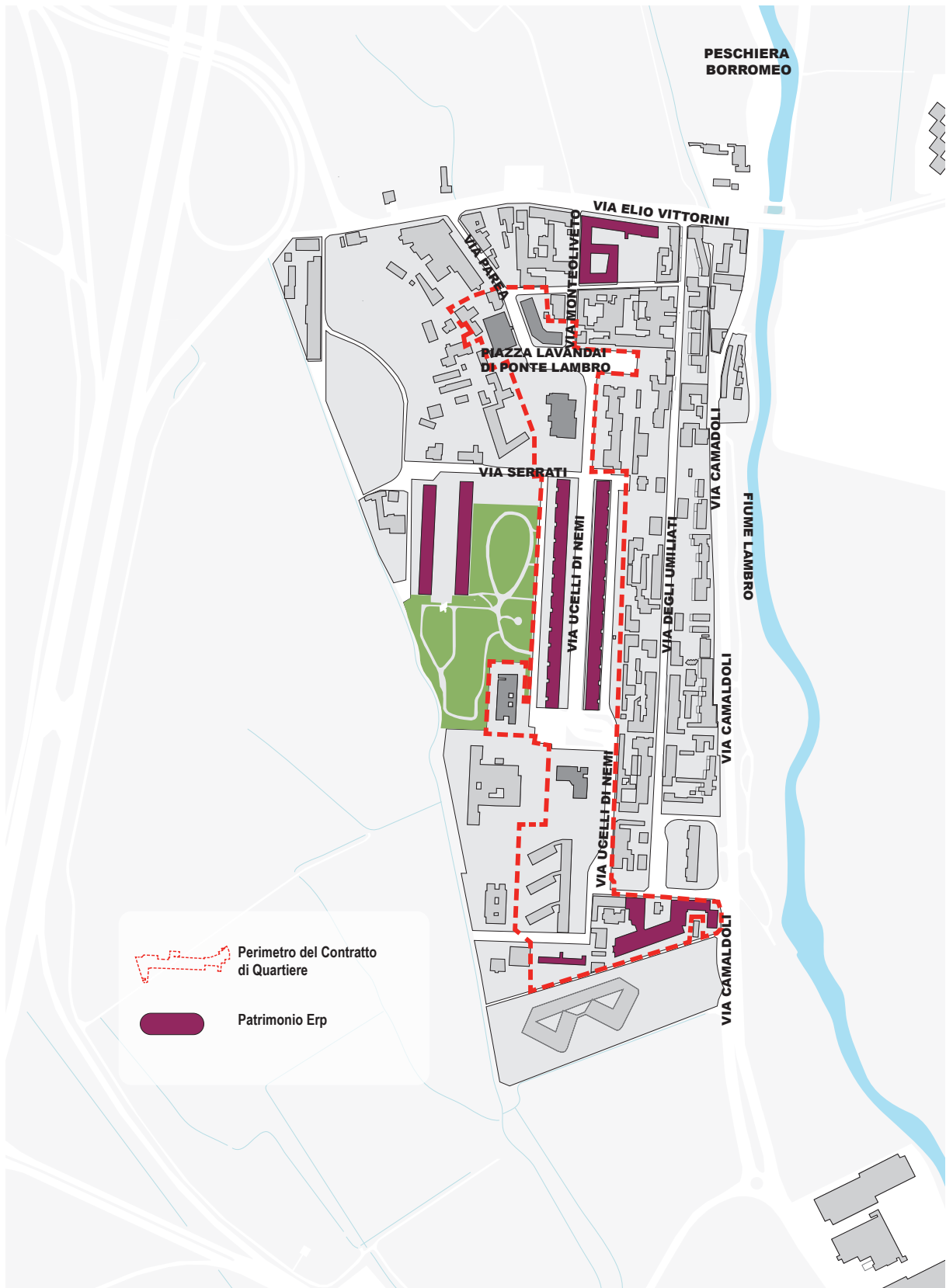
Nel 2005, con l'inizio della fase attuativa del Contratto di Quartiere, l'allora Settore Periferie del Comune di Milano avvia una procedura di gara per il Servizio di Accompagnamento Sociale; l'Istituto per la Ricerca Sociale si aggiudica la gara e avvia le attività previste dal Piano di Accompagnamento Sociale, quale strumento per la promozione della partecipazione e del coinvolgimento degli abitanti.

Obiettivo generale del **Piano di accompagnamento sociale (Pas)** è la piena attuazione degli indirizzi di programmazione definiti dal Contratto di Quartiere, "mediante la promozione della partecipazione e del coinvolgimento degli abitanti, favorendo la costruzione di un processo che aiuti a sostenere ed affrontare il passaggio dai progetti alla loro realizzazione".

Le attività svolte dal Pas si articolano su quattro filoni:

- accompagnamento al processo di riqualificazione: ascolto della domanda locale, riduzione del disagio generato dalla presenza dei cantieri, gestione delle problematiche associate ai cantieri, cura della mobilità delle famiglie, accompagnamento all'inserimento dei nuovi abitanti;
- lavoro di rete: progettazione partecipata degli interventi, attivazione di forme di autogestione, networking tra i diversi attori, creazione di occasioni di coprogettazione, promozione di forme di rappresentanza;
- comunicazione pubblica e informazione agli abitanti, a più scale e differenziata in base agli interlocutori;
- monitoraggio, valutazione e orientamento del processo di rigenerazione.

Il soggetto responsabile del Pas è il **Laboratorio di Quartiere**, pensato come luogo che ospita le diverse attività di accompagnamento agli abitanti intervenendo sulla dimensione del cambiamento, al fine di migliorare la comunicazione fra abitanti e istituzioni, la convivenza fra gli



[Fig. 1] Ponte Lambro e il Contratto di Quartiere [Fonte: Calvaresi, Cossa, 2011]



[Fig. 2] Il quartiere (Fonte: Calvaresi, Cossa, 2011)

inquilini ed il rapporto fra le persone e gli spazi fisici. Elemento caratteristico dell'attività del Laboratorio è la promozione della partecipazione degli abitanti, favorendo l'assunzione e la condivisione di responsabilità ma anche facilitando la costruzione di relazioni e collaborazioni.

Lo spazio che ospita il Laboratorio di Quartiere è localizzato tra le case, in uno degli stabili di edilizia residenziale pubblica oggetto degli interventi di manutenzione; è uno spazio che si articola in più ambienti, attrezzato per ospitare le attività previste che vedono, oltre alle attività del gruppo di ricercatori dell'Irs, anche altri operatori (Aler, Sindacari inquilini). Il Laboratorio di Quartiere si caratterizza per il carattere informale e "domestico" e per la scelta di un arredamento semplice e "laboratoriale", che si arricchisce nel tempo con i materiali delle attività svolte. Una sala di ingresso, dove gli abitanti possono sostare e chiacchierare, è particolarmente ricca di materiali di comunicazione e di una bacheca che consentono loro di essere informati.

La vicenda

Date le condizioni in cui si situava Ponte Lambro all'inizio del Contratto di Quartiere, nella primissima fase il Laboratorio si è concentrato sul raggiungimento di un obiettivo cruciale: guadagnare fiducia presso gli interlocutori locali e legittimare la propria presenza. Si rende necessario un "tempo di recupero" (Calvaresi, Cognetti, 2010), un periodo dedicato alla ricostruzione delle condizioni per l'efficacia di un progetto di riqualificazione.

L'arrivo in quartiere, infatti, non è stato facile: occorreva confrontarsi da un lato con un passato pesante fatto di fallimenti delle politiche e di uno stigma che segnava negativamente il quartiere; dall'altro con la recente iniziativa del Forum di Accompagnamento Sociale [3] che andava raccolta ma anche superata (alla luce di alcuni suoi limiti ma, soprattutto, dei diversi obiettivi che lo caratterizzava) per affrontare adeguatamente la nuova fase di trasformazione.

A questo scopo l'équipe del Pas decide di operare su almeno tre fronti: la costruzione di iniziative di animazione che vedessero il coinvolgimento della comunità locale al fine di costruire l'accettabilità degli interventi; un'intensa attività di informazione e comunicazione rispetto agli obiettivi del CdQ e del Pas; la realizzazione di operazioni preliminari che permettessero l'apertura dei cantieri e l'avvio dei lavori di riqualificazione. Queste attività consentono di presentarsi al quartiere con modalità informali, più visibili e più attrattive rispetto ad un incontro pubblico, ma soprattutto di costruire prime occasioni di cooperazione con i soggetti locali.

Lo sviluppo successivo è stato cruciale ed ha visto un'intensa attività che ha riguardato prevalentemente la dimensione materiale degli interventi: da un lato, affiancando la fase di realizzazione delle opere per ridurre al minimo l'impatto sulla quotidianità del quartiere; ma anche contribuendo alla loro realizzazione agendo sull'organizzazione delle lavorazioni nei singoli alloggi, per affrontare al meglio le specificità di ogni nucleo familiare coinvolto. Vengono realizzate attività di progettazione partecipata sull'intervento di riqualificazione degli spazi comuni, sui piani del colore, sul progetto di recupero edilizio dello stabile pubblico di via Rilke.

È in questa fase che si stringono più forti relazioni di collaborazione con i tecnici responsabili degli interventi e con le istituzioni di riferimento, ma anche con gli stessi abitanti destinatari delle opere. La buona riuscita delle operazioni di riqualificazione fisica è stato uno strumento importante per consolidare ulteriormente i rapporti di fiducia avviati nella prima fase.

La terza fase di attività, successiva alla realizzazione di buona parte degli interventi di natura fisica previsti dal CdQ, ha visto il Laboratorio impegnato nel "rimettere al centro" il quartiere, con una maggiore priorità attribuita al consolidamento delle relazioni di fiducia con gli abitanti e con i soggetti locali, al rafforzamento di un clima di cooperazione, al rinnovo della coesione interna, al ripristino delle condizioni di legalità, al recupero degli spazi pubblici, alla messa a punto di nuovi servizi ed al lavoro di prossimità. È in questa terza fase che il Laboratorio ha indirizzato le sue attività verso progetti di natura socio-culturale, con l'obiettivo di lavorare sul radicamento della trasformazione, valorizzando le risorse esistenti e promuovendo la coesione della comunità, anche attraverso la messa in rete di soggetti diversi, presenti ma poco abituati a collaborare. Tra questi si ricorda il progetto "Un Ponte a Colori", il progetto video-teatrale "Abitare a Ponte Lambro", il lavoro di costruzione di rapporti di vicinato e di definizione di regole di convivenza, il percorso sperimentale sullo stabile di via Ucelli di Nemi 58.

Dopo questa fase il Piano di Accompagnamento vede una fase di interruzione successiva alla scadenza del contratto (è il 2011 e sono passati cinque anni dalla sua attivazione, nel 2006). L'Amministrazione Comunale decide di rinnovare il Servizio e nel 2012 indice un nuovo bando a cui l'Istituto per la Ricerca Sociale partecipa, aggiudicandosi l'incarico. La proposta progettuale per questa nuova fase di accompagnamento sociale è finalizzata a consolidare i risultati raggiunti in una "prospettiva di mantenimento" e, soprattutto, a rafforzare l'autonomia del quartiere e dei soggetti locali nella promozione dello sviluppo locale. Obiettivi specifici di questa fase di accompagnamento, a supporto della conclusione dell'attuazione del CdQ, sono la valorizzazione delle risorse presenti, la realizzazione di nuovi spazi residenziali e per funzioni di servizio, la valorizzazione dei processi di miglioramento della parte pubblica del quartiere e l'individuazione di modalità di trattamento dei problemi di progressiva marginalizzazione della parte privata, con un lavoro di riconnessione tra le varie parti del quartiere (che il CdQ stesso ha trattato in modo separato, o non ha trattato non essendo entro il suo perimetro) e di valorizzazione degli attori, delle risorse, degli spazi collettivi.

Promuovere una strategia di mantenimento significa costruire soggetti e politiche in grado di promuovere coesione sociale e favorire l'attivazione della comunità locale; ma anche ragionare sul futuro di strutture come i Laboratori di Quartiere, sullo sfondo del nuovo ciclo delle politiche di rigenerazione urbana che caratterizza la programmazione europea 2014-2020 e dell'annunciata riforma del decentramento a Milano: Agenzie per la casa? Servizi di supporto all'abitare? Centri di competenza locale?

In questa ultima fase sono state condotte esperienze come il Tavolo

Sociale, la progettazione congiunta di tutti i soggetti locali e la realizzazione annuale di Straponte, i laboratori "Raccontiamo il Fiume Lambro", il recupero della portineria inutilizzata in via Rilke.

Oggi la realizzazione delle opere è alle battute finali e gli interventi realizzati attraverso il CdQ hanno cambiato il quartiere fino a fargli assumere un volto nuovo e innescare processi positivi anche dal punto di vista dello sviluppo del senso di cura dello spazio collettivo, del senso di appartenenza al quartiere, del rispetto delle regole, della presa in carico dei problemi collettivi.

A Ponte Lambro, vi è oggi una diffusa percezione di come il quartiere sia cambiato positivamente e che tale cambiamento sia largamente visibile, dal lato edilizio e urbanistico ma anche dal lato degli effetti, pur da consolidare, sulla comunità: maggiore senso di sicurezza, percezione di un quartiere non più "lasciato a se stesso", riduzione del senso di abbandono da parte delle istituzioni. Oggi Ponte Lambro, nella percezione degli abitanti, non è più una parte negletta della città e sembra - anche se solo in parte e non in modo così evidente - aver superato lo stigma che ha accompagnato il suo passato.

Alcune dimensioni di intervento rilevanti

Rispetto al complesso di attività realizzate nell'ambito del Pas, si illustrano, a titolo esemplificativo, alcuni degli interventi attuati che risultano particolarmente significativi rispetto all'esperienza di Ponte Lambro, in relazione ai contenuti della ricerca.

Una prima azione riguarda il tema dell'abitare la casa pubblica in tutti i suoi aspetti, dalla mobilità all'assegnazione degli alloggi, dalla responsabilizzazione degli inquilini rispetto alla manutenzione dell'edificio alla costruzione di comunità: **il progetto sperimentale per lo stabile di via Ucelli di Nemi 58**, che riguarda i temi della casa, delle regole e della convivenza, dei servizi.

Lo stabile di via Ucelli di Nemi 58 è un edificio di edilizia residenziale pubblica di proprietà comunale localizzato al margine del quartiere Ponte Lambro; rappresenta uno dei 25 interventi di Case Minime presenti sul territorio del Comune di Milano, con alloggi di piccole dimensioni identici tra loro. Alla fine degli anni Novanta l'edificio si presenta in un avanzato stato di degrado, tale da comprometterne la sicurezza, a cui si aggiunge il disagio dei nuclei familiari residenti rispetto al difficile rapporto con il loro interlocutore principale (Romeo Gestioni, amministratore), fatto di continue rivendicazioni rispetto alla non adeguata manutenzione dello stabile. Nel 2005 il Contratto di Quartiere rappresenta l'occasione per intervenire con un progetto di ristrutturazione edilizia che richiede, però, lo svuotamento di tutto lo stabile e l'implementazione di un piano della mobilità per il trasferimento degli inquilini. L'intervento di ristrutturazione si conclude nel 2010 e consegna al quartiere uno stabile completamente ristrutturato.

A partire dall'intervento di ristrutturazione è stato avviato un percorso sperimentale che ha visto l'assegnazione degli alloggi a 35 nuclei familiari provenienti da altri quartieri milanesi, accompagnandoli nelle fasi di scelta e accettazione dell'alloggio, nell'inserimento nel nuovo contesto abitativo e nel quartiere (in termini di servizi e relazione con la comunità), favorendo la reciproca conoscenza e lo scambio di capa-

cià e competenze, orientandoli rispetto alle possibilità di autogestione dello stabile.

L'esperienza di via Ucelli di Nemi 58 rappresenta un campo di sperimentazione importante per le modalità non consuete di trattare il tema delle assegnazioni, dell'accompagnamento nei nuovi alloggi, nonché i rapporti tra inquilini e nei confronti delle istituzioni (per un approfondimento si veda Cossa, 2014, in pubblicazione), generando primi segnali e spazi di innovazione.

La fase di riassegnazione degli alloggi ristrutturati rappresenta per il Laboratorio di Quartiere un'importante occasione di sperimentazione sui temi dell'abitare. Viene avviato un percorso sperimentale di accompagnamento che va dalle assegnazioni alla costruzione di comunità, sviluppandosi in quattro fasi (individuazione degli assegnatari, assegnazione degli alloggi, inserimento dei nuovi abitanti, costruzione di comunità), e che vede tutti i soggetti coinvolti definire modalità innovative e procedure sperimentali attorno ad una "comunità in costruzione".

Il percorso di sviluppo di una nuova comunità in una prospettiva di autonomia dell'abitare è un percorso lungo, che va continuamente alimentato e in cui gli abitanti necessitano di un accompagnamento consistente per poter raggiungere gli ambiziosi obiettivi di autogestione e autorganizzazione dello spazio in cui abitano. Un percorso sperimentale che, a tre anni dall'arrivo in quartiere, è oggi ancora in corso, ma con alcuni effetti già visibili: emergono piccole esperienze di mutuo aiuto fra vicini di casa (condivisione del cibo, spesa, cura dei bambini, assistenza reciproca), lo scambio di aiuti reciproci nelle piccole manutenzioni (competenze messe a disposizione), singoli abitanti che si fanno carico della pulizia degli spazi comuni del loro piano, un gruppo di persone particolarmente attivo per mantenere lo stabile decoroso. Occorre tuttavia che l'esperienza venga consolidata e specificamente orientata alla possibilità di creare una rappresentanza degli inquilini solida, responsabilizzata e il più possibile collaborativa, in grado di agire in modo integrato con le istituzioni, anche "supplendo" alla scarsa capacità del pubblico di rispondere alle esigenze emerse.

Un secondo fronte di attività di particolare interesse riguarda il lavoro di rete e di collaborazione con i soggetti locali, attivato e consolidato mediante la costituzione di un **Tavolo Sociale**. Il Tavolo Sociale è un tavolo di confronto su tematiche di natura sociale, attivato a Ponte Lambro nel 2011 con l'obiettivo di favorire un lavoro di rete fra i soggetti locali attivi sul territorio e attivare questi soggetti su azioni di promozione dello sviluppo, coerentemente con gli obiettivi del Piano di Accompagnamento Sociale.

Dopo un periodo iniziale in cui ha operato con qualche difficoltà e non è riuscito ad ottenere la necessaria legittimazione, il Tavolo oggi è soggetto di riferimento per tutti i soggetti locali e si caratterizza come luogo della progettazione nell'ambito del quale individuare ambiti concreti di collaborazione tra le realtà che a vario titolo operano a Ponte Lambro e che, per la prima volta, hanno avuto l'opportunità di scambiare punti di vista e competenze.

Rispetto agli obiettivi del Tavolo Sociale, si sottolinea l'importanza del-

la realizzazione concreta di attività quali l'organizzazione di Straponte, evento sportivo che lavora sulla dimensione pubblica e la valorizzazione degli spazi aperti e che, giunto alla terza edizione, è divenuto occasione privilegiata di azione congiunta.

Oltre agli incontri in plenaria, i soggetti del Tavolo si incontrano in "formazione parziale" per discutere e progettare azioni specifiche.

Progressivamente il Tavolo ha acquisito capacità, riconoscibilità, rappresentatività e legittimazione: ne è prova il numero di soggetti che ne fanno parte (cresciuto nel tempo); la varietà dei partecipanti (ruoli e competenze molto diverse, del pubblico e del privato, operatori e volontari, che portano all'interno del tavolo punti di vista diversi che fra loro si arricchiscono e si alimentano); la grande partecipazione che caratterizza gli incontri periodici; la scelta, da parte di un'esperienza di tavolo preesistente, di confluirvi. Dalle periodiche attività di autovalutazione condotte dai soggetti che ne fanno parte, inoltre, è emersa la qualità del lavoro svolto, la capacità del dispositivo di rafforzare le relazioni ed individuare modalità di lavoro condivise, la maggiore responsabilizzazione di tutti i partecipanti.

Un terzo intervento riguarda infine la realizzazione del "**Laboratorio di Quartiere Unesco**" - sulla base di un'idea progettuale dell'architetto Renzo Piano - promossa nel 2000 dall'allora Assessorato al Decentramento e Periferie, nell'ambito del "Progetto Periferie". Si trattava di un progetto pilota di riqualificazione del quartiere di carattere multidimensionale ed integrato, localizzato all'interno delle allora Case Bianche, interessando quattro scale per un totale di 40 alloggi, la cui proprietà è passata da Aler al Comune di Milano. L'idea originaria prevedeva la realizzazione di un "laboratorio" articolato in quattro sezioni (impresa, vita, progetto, fabbrica) realizzando un mix di funzioni con l'obiettivo di trasformare un quartiere-dormitorio in un quartiere "polimorfo". Sin dalla sua origine era simbolicamente e strutturalmente caratterizzato dall'installazione di un nuovo manufatto quale "ponte" di collegamento tra le due stecche residenziali, per interrompere l'andamento longitudinale del quartiere, della via e degli stessi edifici.

Il progetto è stato successivamente incluso tra gli interventi del Contratto di Quartiere "Muovere Ponte Lambro", nell'asse "Abitare Ponte Lambro" ed è stato oggetto sino ad oggi di numerose ed articolate revisioni che hanno condotto, in differenti fasi, alla parziale modifica degli originali contenuti tecnici e funzionali.

Aviato a giugno 2006, il cantiere è stato interrotto a lungo per problematiche di varia natura; attualmente l'opera è in corso di realizzazione, con inizio lavori a novembre 2011 e conclusione prevista a fine 2014.

L'attuazione dell'intervento ha visto l'accompagnamento del Laboratorio di Quartiere che dal 2006 ad oggi si è mosso su due fronti: da un lato, un'attività di accompagnamento ai cantieri in senso stretto, con l'obiettivo di ridurre il disagio generato dalla presenza dei cantieri; dall'altro, un contributo alla definizione di un'ipotesi funzionale e gestionale con l'obiettivo di attivare i nuovi servizi contenuti nel Laboratorio. In particolare, l'attività di coprogettazione finalizzata a mettere a punto il programma funzionale del Laboratorio è stata avviata in chiusura del 2007, quando l'allora Direzione Centrale Sviluppo del Territo-

rio/Ufficio Coordinamento dei Contratti di Quartiere, visto il lungo lasso di tempo trascorso, ha ritenuto opportuno avviare una fase di confronto con progettisti, settori comunali coinvolti nel procedimento e operatori del Laboratorio di Quartiere (Piano di Accompagnamento Sociale del CdQ), volto alla ripresa dell'obiettivo e all'attualizzazione dello stesso attraverso una fase di revisione progettuale condivisa fra tutti gli attori. Esito di questo confronto è stato la rivisitazione dell'impianto progettuale del futuro "Laboratorio di Renzo Piano", in base al quale i progettisti incaricati hanno sviluppato le consequenziali attività tecniche (con l'approvazione del nuovo progetto esecutivo nel marzo 2010).

Con la ripresa dei lavori, e affinché il "Laboratorio di Quartiere Unesco di Renzo Piano" possa essere prontamente operativo non appena l'intervento edilizio sarà concluso, è stato riavviato il percorso di definizione delle funzioni da inserire e della modalità di gestione. Dal confronto tra i soggetti coinvolti è emersa la necessità di una nuova riflessione di merito, alla luce delle condizioni attuali del quartiere ma anche dalle strategie e dai programmi d'intervento che l'amministrazione comunale attuale persegue, ritenendo non più attuali le previsioni ipotizzate. Tale percorso vede il coinvolgimento della Direzione Casa, del Servizio Contratto di Quartiere, dei progettisti e del Laboratorio di Quartiere.

Sono passati ormai quasi 15 anni dal lancio del progetto e il quartiere ancora ospita un cantiere che rimane una "ferita aperta" in un contesto completamente ristrutturato, attorno a cui si è sviluppata una grande attesa da parte del quartiere stesso (si tratta infatti dell'unico intervento previsto non concluso e ciò è ancor più significativo se si fa riferimento alla rilevanza che il progetto aveva nella strategia più complessiva di rigenerazione pensata per Ponte Lambro), oltre a rivendicazioni da parte di alcuni soggetti.

Un intervento di questa natura non può tuttavia non essere riconosciuto come un'importante risorsa per il quartiere: l'opportunità per Ponte Lambro di ospitare sul proprio territorio un'eccellenza, per il quartiere e nella città. Si tratta infatti di un'occasione per rispondere a bisogni locali oggi non ancora soddisfatti (in termini di erogazione di servizi o di riduzione della dimensione di isolamento a fronte del rafforzamento del legame con la città e del proprio ruolo urbano); per proporre nuovi attrattori e nuovi punti di riferimento per la città; per avviare una sperimentazione sull'integrazione tra servizi e residenza, lavorando a più scale.

Considerate queste condizioni, il progetto attraversa oggi una fase di progettazione in cui l'amministrazione pubblica, attraverso un percorso di co-progettazione con i vari uffici comunali coinvolti e alcune realtà locali (tra cui il Laboratorio di Quartiere) sta mettendo a punto un programma funzionale e gestionale per il quale verrà sviluppato un bando pubblico finalizzato a definirne contenuti e gestione.

Alcuni temi emergenti

L'esperienza dell'accompagnamento sociale e del Laboratorio di Quartiere di Ponte Lambro è spunto per avviare alcune riflessioni, toccando questioni di carattere generale: le prospettive dell'approccio integrato alle politiche urbane (in Italia molto criticato e definito fallimentare), la rilevanza del coinvolgimento degli abitanti e degli attori locali (in una

■ Modalità di lavoro



Costruzione di rete

Incontri finalizzati al coinvolgimento di soggetti locali e non per l'attivazione di nuovi



Incontri tecnici e sopralluoghi

Incontri tra i tecnici responsabili dei lavori e gli operatori del LdQ finalizzati alla verifica dello stato di avanzamento dei



Riunioni di scala/ di stabile

Incontri con gli abitanti delle singole scale finalizzati ad informare gli inquilini e ad affrontare problemi specifici legati all'esecuzione dei lavori.



Incontri individuali con le famiglie

Incontri individuali finalizzati a trattare questioni riferite ai singoli nuclei familiari.



Sportello Casa e sportello itinerante

Attività di accompagnamento all'inquilino rispetto ai temi della casa attraverso la collaborazione con Aler in merito ai problemi di manutenzione straordinaria e con Sicut e Unione Inquilini in merito a



Assemblee/incontri pubblici

Incontri con gli abitanti del quartiere finalizzati ad illustrare i progetti e informare sullo stato di avanzamento dei



Comunicazione ordinaria

Produzione di materiale informativo come avvisi e volantini finalizzati alla comunicazione relativa all'esecuzione e allo stato di



Comunicazione straordinaria

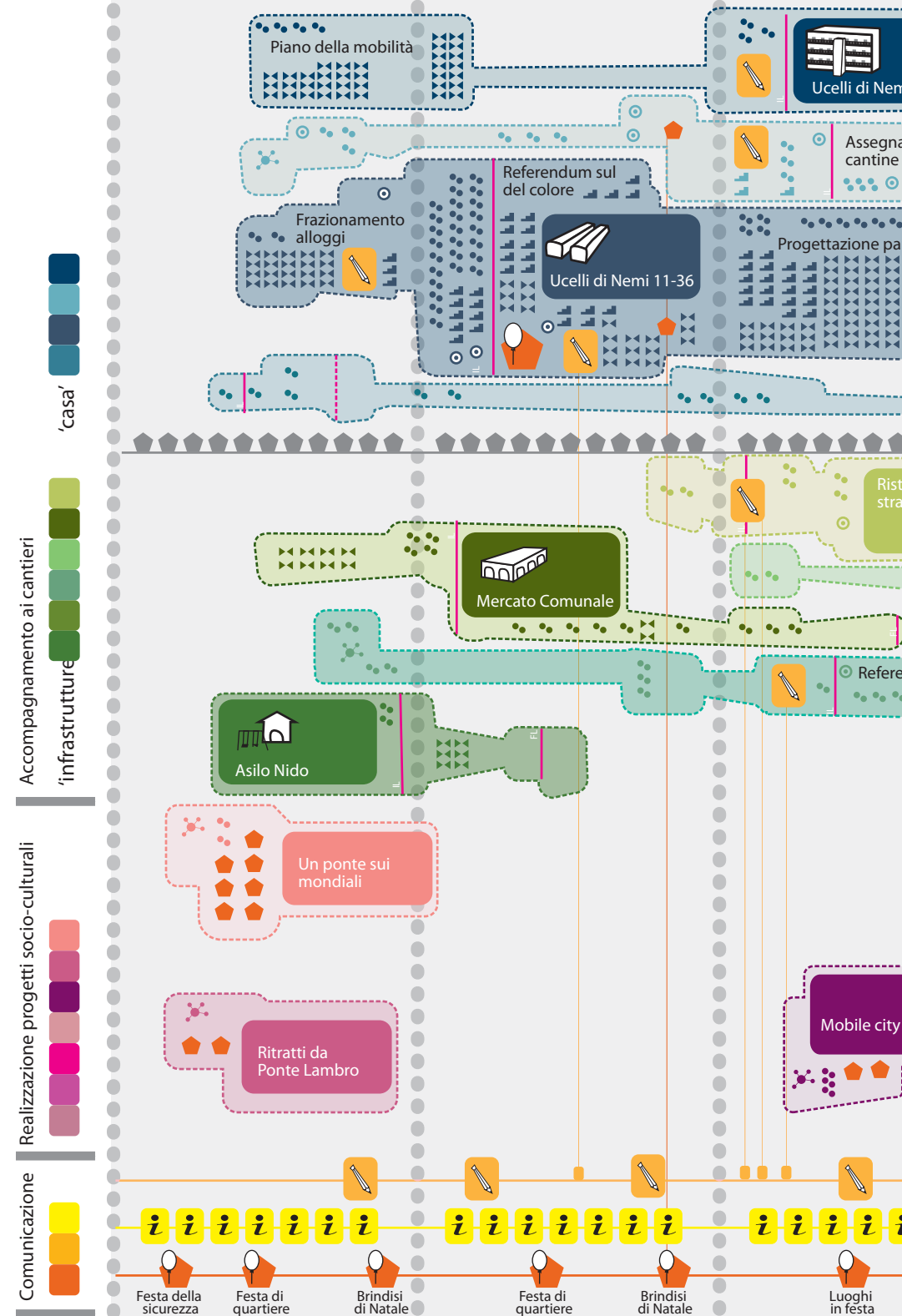
Raccolta materiale informativo sui progetti e sullo svolgimento dei lavori e restituzione dei contenuti, realizzazione di Newsletter.



Organizzazione di eventi e feste

Progettazione, condivisione e realizzazione di eventi e feste di quartiere finalizzati a far incontrare gli abitanti negli

■ Attività

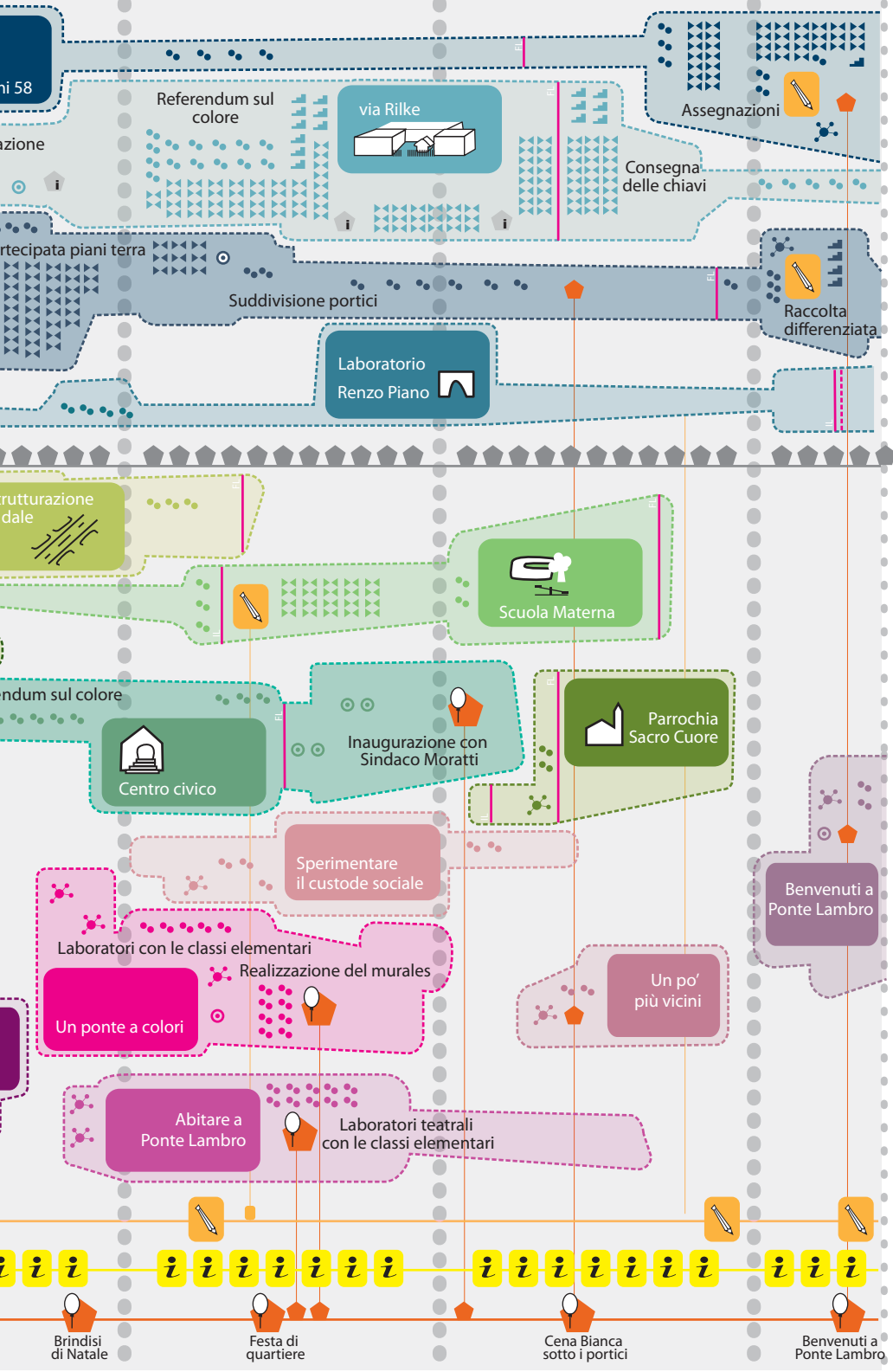


[Fig. 3] La cronomappa del Piano di Accompagnamento Sociale di Ponte Lambro (Fonte: Calvaresi, Cossa, 2011)

2009

2010

2011



prospettiva di progressiva autonomia e responsabilizzazione), il nesso tra riqualificazione fisica e rafforzamento della coesione sociale (laddove la mobilitazione degli abitanti e la coesione è strettamente connessa alla visibilità del cambiamento), le logiche di azione e le funzioni del Laboratorio di Quartiere (l'approccio sperimentale teso a forzare il mandato, la dimensione di forte prossimità, lo sviluppo di azioni che trovano nel radicamento locale il loro punto di forza, la rilevanza della giusta distanza critica dall'azione).

Alcuni temi emergono come rilevanti e di mio particolare interesse.

Innanzitutto, un quartiere difficile come Ponte Lambro, che si sente lontano e abbandonato dalle istituzioni, ha bisogno di un'azione pubblica orientata a "fare società", a trasferire ai suoi abitanti il senso che il pubblico si occupa di loro. In questo senso un approccio che promuova un **lavoro di prossimità** è cruciale. Il Laboratorio di Quartiere ha lavorato in questa prospettiva intendendo la prossimità con riferimento a diverse dimensioni.

La prima è la prossimità fisica: il Laboratorio lavora in quartiere, è localizzato tra le sue case, è aperto due giorni alla settimana, permette alle persone che lo frequentano di conoscersi e consente di costruire reti di relazioni. Il suo intervento si caratterizza come servizio che produce innovazione, perché da un lato va a colmare un vuoto, dall'altro introduce una nuova routine.

Vi è poi la prossimità costruita via accountability: il Laboratorio tra le varie attività raccoglie le segnalazioni che provengono dagli abitanti e dà conto del loro trattamento. A fronte di una segnalazione, attiva una procedura definita ad hoc (che varia in base all'interlocutore) che prevede la trasmissione ai soggetti deputati a rispondere, l'eventuale sollecitazione al trattamento del problema, la restituzione dello stato di avanzamento e i tempi di evasione al richiedente.

La terza dimensione fa riferimento alla diversificazione dei servizi ospitati all'interno del Laboratorio, in una logica di avvicinamento all'utente. Il Laboratorio infatti, grazie al suo effetto di traino, ha reso prossimi anche altri soggetti fornitori di servizi.

La quarta dimensione è quella relativa ai codici linguistici, al tentativo del Laboratorio di approssimarsi alle parole degli abitanti, decodificando il linguaggio lontano dalla vita quotidiana delle istituzioni per tradurlo in forme comprensibili ai più.

Una seconda questione che ritengo particolarmente rilevante fa riferimento al tema dei **confini** dell'azione del Contratto di Quartiere (e, in parte, anche del Piano di Accompagnamento Sociale).

Il perimetro del Contratto di Quartiere è stato definito sulla base di un criterio definito nel bando che fa riferimento alla superficie occupata dal patrimonio di edilizia residenziale pubblica rispetto alla superficie complessiva dell'area (deve essere almeno il 50% del totale), essendo un programma sulla casa. Tale delimitazione, non condivisa con la comunità locale, ha fatto sì che la linea rossa tracciata sulla mappa di Ponte Lambro non coincidesse con il confine del quartiere, anche in un contesto dall'identità fisica (e non solo) molto precisa, riconoscibile e consolidata.

L'aver identificato un'azione che interessa solo una porzione del quar-

tiere ha generato, in un quartiere che già viveva una condizione di separazione sia nei confronti della città sia interna, il rafforzamento dei confini interni, tra la parte pubblica (oggetto di intervento) e la parte privata (rimasta esclusa dagli interventi, almeno da quelli di natura fisica). L'azione positiva sull'insediamento pubblico ha finito per far risaltare il processo di progressiva marginalizzazione della parte edilizia privata, nel frattempo segnata da fenomeni di abbandono da parte dei residenti storici e di aumento significativo della presenza di stranieri, spesso in situazioni di sovraffollamento. Il Laboratorio di Quartiere ha comunque provato, sul fronte delle azioni immateriali (le uniche in cui era "concesso" superare i confini), a coinvolgere anche la parte privata, ma con risultati deludenti: il sentirsi esclusi dal processo di trasformazione in corso, la mancata visibilità del cambiamento, la mancanza di strumenti nelle mani del pubblico per occuparsi della "cosa privata", hanno vanificato questo tentativo di ridefinizione dei confini.

Un terzo tema è quello del lavoro con la comunità locale in una prospettiva di **capacity building**. Il Laboratorio di Quartiere si è impegnato in questi anni in un lavoro di forte prossimità con la comunità locale, cercando di generare effetti di capacitazione ed autoaffidamento degli abitanti. Alcuni, seppur fragili, segnali sono evidenti in questo senso: forme di rappresentanza informale attorno a specifiche questioni e azioni di mobilitazione nella forma della raccolta firme; l'assunzione di autonomia rispetto alla gestione di uno stabile e la richiesta di attivare forme di autogestione; l'ingresso di nuovi interlocutori che hanno deciso di mobilitarsi nel processo. In generale, emerge la volontà di mettersi in gioco, una maggiore consapevolezza circa i propri diritti e le relazioni con i soggetti responsabili, mobilitazione nelle iniziative di animazione in quartiere, maggiore fiducia nella possibilità di ottenere risposte dalle istituzioni e, soprattutto, nel poter formulare domande, la presa in carico di alcuni spazi di quartiere. Gli abitanti hanno svolto un ruolo centrale: non più (solo) destinatari degli interventi, ma soprattutto interlocutori del Laboratorio.

Tuttavia, da interlocutori, gli abitanti sembrano faticare in questo momento ad assumere responsabilità dirette e mantengono una posizione di relativa dipendenza dal Laboratorio stesso, sino a mostrare grande preoccupazione per il futuro del quartiere dopo la conclusione dell'attività di accompagnamento sociale.

La riflessione sulla reale capacità di dispositivi quale il Laboratorio di Quartiere di favorire processi di autonomia e responsabilizzazione della comunità locale è quindi questione irrisolta, e con essa la questione del futuro di strutture come il Laboratorio in assenza di un intervento pubblico straordinario.

Se al centro dell'azione del Laboratorio vi è senza dubbio la comunità locale, molto rilevante è stato il **lavoro con le istituzioni**, che a Ponte Lambro ha riguardato prevalentemente i due promotori del programma: il Comune di Milano ed Aler.

Per quanto riguarda il Comune di Milano, è opportuno fare delle distinzioni sia rispetto alle fasi del processo che hanno visto l'alternarsi di vari referenti, sia alle diverse componenti dell'Amministrazione coinvolte: il Servizio Contratti di Quartiere, che svolge il ruolo di coor-

dinamento del Programma; i vari Settori Tecnici responsabili della componente progettuale e dell'attuazione degli interventi edilizi ed infrastrutturali; l'Ufficio Assegnazioni degli alloggi di edilizia pubblica; il Settore Sicurezza; il Settore Servizi Sociali. Ogni settore è intervenuto per quanto di propria competenza, instaurando generalmente un rapporto proficuo con il Laboratorio di Quartiere che ha favorito la coprogettazione per la definizione di modalità alternative di gestione degli interventi: la presenza di una struttura come il Laboratorio, che opera a ridosso dei problemi, pone questioni fortemente radicate, sollecita alla ricerca di soluzioni specifiche per quel determinato contesto, ha spesso avuto come effetto la messa a punto di nuove procedure che escono dalle routine operative degli uffici comunali e che hanno generato apprendimento da parte di entrambi i soggetti, in termini di linguaggio, di approccio, di nuove attenzioni, ma anche di reciproca accettazione di "invasioni di campo" nel proprio ambito d'azione. Unica eccezione è rappresentata dal Settore Servizi Sociali con cui la collaborazione è stata più circoscritta, anche in virtù della scarsità di risorse economiche all'interno del Contratto di Quartiere da destinare a progetti di natura sociale.

Per quanto riguarda invece Aler, il Laboratorio si è mosso su due livelli: ad un primo livello, verso Aler Milano (Direzione), rispetto a progettazione e management delle trasformazioni di carattere straordinario sul patrimonio di edilizia residenziale pubblica, con un rapporto di natura prevalentemente tecnica, concretizzatosi nella collaborazione e (in alcuni casi) coprogettazione di interventi; ad un secondo livello, verso la filiale di competenza territoriale di Aler (l'allora Filiale 6), relativamente alle questioni di manutenzione ordinaria o amministrative legate al tema casa, attraverso l'attivazione di uno "Sportello Aler" all'interno del Laboratorio a cui gli inquilini fanno riferimento per la segnalazione delle problematiche che riguardano stabili e alloggi. Lo Sportello ha svolto un ruolo fondamentale in termini di risposta alle numerose segnalazioni pervenute, grazie alla puntualità di risposta. Si tratta di una modalità straordinaria di gestione delle problematiche del patrimonio, definita ad hoc e gestita da Aler Filiale in collaborazione con il Laboratorio di Quartiere ed i referenti del Pas (con un processo di confronto e messa a punto degli equilibri non semplice: basti pensare all'accettazione da parte di Aler di confrontarsi su questioni strettamente di propria competenza con un soggetto terzo come il Laboratorio). Si è trattato di una modalità faticosa per un'istituzione che è generalmente poco propensa a raccogliere le istanze sul territorio (prevedendo modalità più tradizionali attraverso sportelli localizzati presso la propria sede) e che si è trovata periodicamente a dover render conto del tentativo di risoluzione del problema (sia nei confronti del Laboratorio di Quartiere, ma soprattutto nei confronti degli inquilini che, in occasione del successivo sportello, si aggiornavano circa lo stato di avanzamento della segnalazione). Rispetto quindi alla presenza di Aler in prossimità dei problemi e alla sua capacità di risposta, lo Sportello ha rappresentato un dispositivo nuovo ed efficace. Spesso purtroppo questa efficacia è stata compromessa dalla riorganizzazione della struttura di Aler Direzione, che ha inciso sull'andamento delle attività svolte nell'ambito

del programma, generando momenti di scarsa efficacia dell'azione, mettendo in discussione i risultati ottenuti, il rapporto con gli abitanti e la stessa legittimità del Laboratorio di Quartiere. Da questo punto di vista, specificano Calvaresi e Cossa (2011), la principale criticità risiede nell'aver attivato riorganizzazioni della struttura istituzionale non in coerenza con principi di prossimità all'utente ed efficacia dell'azione territoriale, ma in base a logiche interne dell'Agenzia.

Si è trattato tuttavia di un lavoro molto impegnativo che ha richiesto un grande dispendio di energie e risorse da parte del Laboratorio e delle stesse istituzioni, ma che in alcuni casi ha portato alla definizione di nuove modalità di collaborazione, di innovativi dispositivi d'azione, di sperimentazione di procedure che hanno consentito a tutti i soggetti coinvolti di sviluppare nuove competenze. In molte occasioni, però, le rigidità di istituzioni che lavorano in modo settoriale, non sono progettate per sperimentare e che sono generalmente poco disponibili ad uscire dalle routines consolidate che le caratterizzano, sono state di grande impedimento sino a mettere a rischio il lavoro fatto e delegittimare l'azione pubblica.

Si tratta solo di alcuni temi emergenti che un'attività complessa come quella dell'accompagnamento sociale sollecita. L'accompagnamento sociale del CdQ di Ponte Lambro, attivo da molti anni e ancora in corso, rappresenta infatti un'esperienza molto ricca a cui poter attingere per una riflessione più generale sullo sviluppo di processi di rigenerazione urbana, che hanno caratterizzato in Italia una lunga stagione di programmi complessi definita fallimentare da molti punti di vista.

Tuttavia, la mia esperienza professionale nell'ambito del Pas è stata occasione importante per pormi alcune domande rispetto a questioni irrisolte emerse nel corso del processo, quali: *cosa si intende per quartiere? Come si determinano i suoi confini? Quali gli effetti della sua delimitazione? Qual è il contributo specifico di un'attività di accompagnamento ai processi di sviluppo locale e di capacitazione della società? Qual è il ruolo delle istituzioni pubbliche in processi che puntano sull'attivazione e la responsabilizzazione della comunità locale? Qual è la relazione tra dispositivi come il LdQ e il mandato della politica? In che misura dispositivi come il LdQ contribuiscono ad aumentare la democrazia, la partecipazione e l'attivazione locale? In che misura soggetti come il LdQ, promossi "dall'alto" per svolgere un lavoro "dal basso", possono essere rappresentativi? Quale futuro per strutture come il Laboratorio di Quartiere?*





[Fig. 4] Attività del Piano di Accompagnamento Sociale (Fonte: Calvaresi, Cossa, 2011)

Le motivazioni di un dialogo

In questo quadro, la mia attenzione è principalmente rivolta al **Laboratorio di Quartiere** di Ponte Lambro come dispositivo di accompagnamento all'attuazione del CdQ ed al suo tentativo, in questi anni, di lavorare sulla dimensione di capacitazione della comunità locale. Sul finire di un'esperienza di carattere straordinario come il CdQ, ci si deve necessariamente confrontare con il futuro del quartiere dopo il LdQ, con la necessità di costruire le condizioni affinché il quartiere possa mettere in campo meccanismi interiorizzati e competenze sviluppate, con un suo eventuale sviluppo futuro.

In questa prospettiva si inserisce l'esperienza di studio londinese. I temi e le questioni irrisolte hanno motivato la scelta di approfondire le tematiche del community led local development in un contesto molto diverso – la Gran Bretagna – che vive in questo momento un'importante fase di cambiamento legato alla riforma del *Localism Act*, al trasferimento dei poteri verso il livello locale, alla concretizzazione della *Big Society*, dopo una lunga stagione di programmi di rigenerazione *community led* in quartieri deprivati. Tra i vari elementi di innovazione promossi dal *Localism Act* su più fronti di politiche, una delle più rilevanti è il riconoscimento di un nuovo livello di pianificazione – la pianificazione di quartiere – che offre alle comunità locali l'opportunità di costituire un nuovo soggetto – il **Neighbourhood Forum** – incaricato della redazione del piano di quartiere, come dispositivo attorno a cui attivare i cittadini di un quartiere in una prospettiva di autoorganizzazione, devolvendo quindi formalmente notevoli poteri in termini di promozione dello sviluppo urbano.

Si tratta di un caso colto nella sua fase sperimentale, rispetto al quale è forse prematuro trarre valutazioni, ma che rappresenta un'esperienza fertile da interrogare rispetto al bagaglio di ricercatrice professionista che mi ha motivato in questo percorso di studio. Al centro della dissertazione, quindi, vi è l'esperienza del *Localism Act* inglese ed in particolare il caso del *Neighbourhood Forum di Highgate*, utilizzato in modo strumentale per sviluppare una riflessione critica e trarre alcune policy lessons.

Note

[1] La ricostruzione del caso qui proposta prende spunto da "Un Ponte a colori" (Calvaresi, Cossa, 2011), pubblicazione che il gruppo di ricerca dell'Istituto per la Ricerca Sociale, incaricato del Piano di Accompagnamento Sociale, ha realizzato per raccontare i primi sei anni di esperienza a Ponte Lambro.

[2] Gratosoglio, Mazzini, Molise Calvairate, Ponte Lambro e San Siro.

[3] Il Forum di Accompagnamento Sociale è uno soggetto apposito costituito nell'ambito dell'allora Progetto Periferie del Comune di Milano (prima della stagione dei Contratti di Quartiere), che vedeva tra i suoi interventi la realizzazione di un progetto di riqualificazione per Ponte Lambro che si concretizzava nella realizzazione del "Laboratorio Unesco" progettato da Renzo Piano, architetto illustre qui nella veste di ambasciatore Unesco per le Aree Urbane. La realizzazione del Laboratorio aveva l'obiettivo di "trasformare un quartiere dormitorio affetto da problemi di malvivente ed emarginazione, in un quartiere polimorfo, centro di nuove iniziative di richiamo comunale". In questo quadro il Forum è stato attivato con l'obiettivo di rispondere ad una domanda di attivazione e di coinvolgimento dei cittadini, e di valorizzazione delle risorse locali. Gestito dai "Periferia Manager" del Comune di Milano e da un gruppo di professionisti incaricati dall'amministrazione (competenti nello sviluppo di comunità), il Forum consentiva ai soggetti locali di dare il proprio contributo al miglioramento della qualità della vita e allo sviluppo del quartiere, sia mediante un'attività di emersione delle domande locali, sia favorendo l'autonoma capacità di trattamento dei problemi e la promozione di un soggetto attivo di rappresentanza.

Il percorso di accompagnamento che ruotava attorno alla realizzazione del Laboratorio è durato circa tre anni ma non ha visto la realizzazione dell'intervento, facendo cadere le speranze degli abitanti e dei soggetti partecipanti e mettendo a discussione la fiducia nei confronti delle Istituzioni. Anche dal punto di vista della rappresentatività del soggetto come riferimento locale l'esito appare debole. In questo contesto il Contratto di Quartiere rappresenta una nuova occasione, ma è necessario che si apra una nuova stagione e nuovi percorsi finalizzati a realizzare gli obiettivi del CdQ.

INTRODUZIONE

*"You can call it liberalism.
You can call it empowerment.
You can call it freedom.
You can call it responsibility.
But I call it Big Society."*

(David Cameron, The Guardian, 19 luglio 2010)

"Planning for Highgate's Future"

Questo l'annuncio sull'homepage del sito del Neighbourhood Forum di Highgate a Londra, uno dei soggetti costituitosi quasi tre anni fa con l'obiettivo di redigere il Neighbourhood Plan di Highgate, quartiere del nord ovest londinese.

Due anni fa il Neighbourhood Forum di Highgate era solo un "luccichio negli occhi" di un piccolo gruppo di persone della Highgate Society [1]. Dopo aver a lungo atteso uno strumento di intervento istituzionalmente riconosciuto, adatto a valorizzare e rendere effettiva la partecipazione locale, e dopo aver richiesto che questa fosse consentita indipendentemente dai confini istituzionali dei Borough, il quartiere non poteva non cogliere l'occasione offerta dal Localism Act.

Con l'approvazione della riforma inglese alcune realtà locali, ed in particolare i membri più attivi della storica Highgate Society, hanno avviato un primo confronto con i Consiglieri dei Borough di Camden e Haringey, ai quali appartiene il territorio che la popolazione riconosce come Highgate. Grazie al loro sostegno sono stati contattati tutti i soggetti locali, le associazioni dei residenti, i gruppi di interesse attivi su più fronti, società di servizi, gruppi religiosi, abitanti in forma individuale che a gennaio 2012, durante un incontro molto partecipato, hanno deciso di procedere con la costituzione del Neighbourhood Forum.

Obiettivo del gruppo era sfruttare al massimo i poteri che la nuova normativa assegnava alle comunità locali, pur con i limiti che da subito era possibile riconoscere. Nessun progetto particolare al quale opporsi, ma in un clima di pianificazione sempre più minaccioso, con un quartiere diviso tra due autorità di pianificazione con strategie distinte, in cui i temi cari alla cittadinanza non erano priorità di nessuno, la comunità locale ha sentito il bisogno di cogliere questa occasione per preservare e migliorare il proprio quartiere.

Si attende maggio 2012 per il primo Annual General Meeting, durante il quale viene approvato lo statuto costitutivo del NF ed eletto il primo Committee. Il primo passo per procedere alla designazione formale.

Le prime operazioni da fare erano comunicare al quartiere la propria esistenza, trasmettere gli obiettivi e le strategie per Highgate, ampliare la partecipazione, favorire il riconoscimento del soggetto ed incrementare la legittimità ad agire. 8000 brochures, un sito, stand informativi, incontri pubblici e un fitto confronto con i due local council, attività specifiche di partecipazione finalizzate a far emergere temi e punti di vista (Placecheck, workshop, ...), sono alcuni degli strumenti messi in

campo, in parte con il supporto di consulenti messi a disposizione dal Governo centrale.

Un primo tema era: quale Highgate? Diversamente dagli altri strumenti sino ad ora attivati per lo sviluppo del territorio, il Neighbourhood Forum (e di conseguenza il Neighbourhood Plan) hanno infatti i confini che la comunità locale riconosce. È su questo che il gruppo ha dovuto lavorare nelle fasi iniziali.

I mesi successivi hanno visto il susseguirsi di un complesso di attività che hanno provato a coinvolgere tutti i vari gruppi di popolazione, tutti i soggetti locali, i vari contesti abitativi del quartiere; attività culminate a dicembre 2012 con la designazione formale dei Borough di Camden e Haringey. Il primo Neighbourhood Forum di Camden (seguito da diverse altre esperienze) ma l'unico costituito ad Haringey.

A partire dalla designazione formale oltre 50 persone hanno stabilmente offerto la propria disponibilità alla redazione del piano, divisi in gruppi tematici, accompagnati dai tecnici delle autorità di pianificazione ma anche da consulenti nominati dal Governo Centrale mediante Programmi di Supporto dedicati.

Sono passati oltre due anni dalle prime fasi ed oggi il Neighbourhood Forum, che conta quasi 400 componenti e 48 associazioni aderenti al progetto ed ha creato partnership anche esterne al quartiere (con altri Neighbourhood Forum e con agenzie di servizi competenti su temi di scala più ampia), stanno discutendo la bozza del Neighbourhood Plan che presto sarà confezionato e pronto per le fasi di valutazione ed approvazione. Non solo questioni di pianificazione sono oggetto del piano, ma una visione integrata di sviluppo urbano che definisce il futuro del quartiere e candida il Neighbourhood Forum quale soggetto di riferimento anche per le fasi di attuazione delle politiche definite.

Una sfida ambiziosa che prova a realizzare quanto la comunità locale ha messo in campo in termini progettuali.

Un contesto non certo problematico, con grande disponibilità di risorse territoriali e di grande qualità dal punto di vista ambientale, ricco di soggetti attivi che mai nella storia del quartiere avevano avuto occasione di sedersi ad uno stesso tavolo, ripensare in modo coordinato al loro quartiere, attivare strumenti realmente in grado di cambiare le cose. A maggior ragione se si pensa alle difficoltà che l'essere a cavallo di due unità amministrative distinte genera.

L'emanazione del Localism Act e la devoluzione di nuovi poteri alle comunità locali sono stati l'occasione per avviare un lavoro di questa natura. Non si tratta di un'azione "spontanea", nessuna situazione contingente, nessun progetto di trasformazione particolare a cui opporsi. In fondo, come afferma uno dei membri del Forum, "Highgate non aveva certo così tanto bisogno di un soggetto come il Neighbourhood Forum, non si registravano sul territorio problematiche tali da renderlo necessario", ma sentiva l'esigenza di attivarsi per il futuro del proprio territorio ed era in cerca di strumenti che glielo consentissero. L'occasione offerta del Localism Act era ghiotta e la comunità di Highgate ha voluto coglierla.

1. IL LOCALISM ACT E IL NEIGHBOURHOOD PLANNING

La riforma promossa dal Localism Act e le novità introdotte nel sistema di pianificazione inglese: Neighbourhood Planning, Neighbourhood Forum e Neighbourhood Area.

Il processo e gli strumenti della pianificazione di quartiere, ed in particolare il NDP.

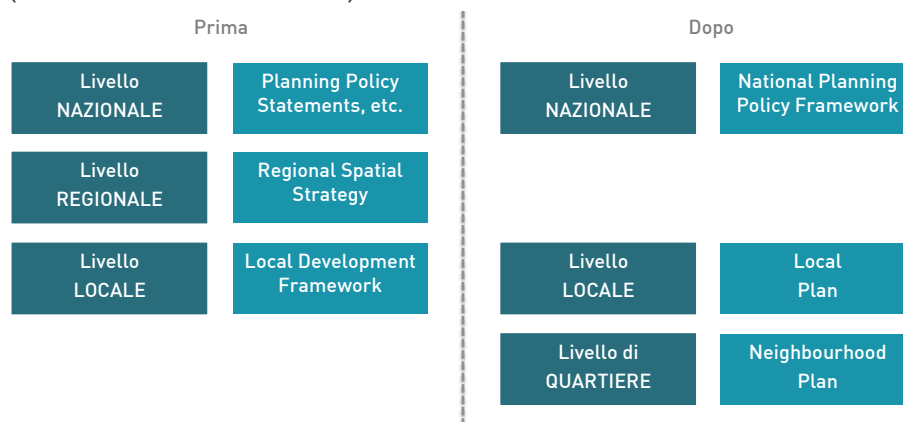
L'attivazione di servizi di supporto e assistenza alle comunità

Nel corso degli ultimi 20 anni, i governi nazionali che si sono susseguiti nel Regno Unito hanno proclamato la necessità di procedere in una direzione di rafforzamento dei poteri del governo locale e avvicinamento del potere alla gente” (Gallent, 2013).

Il *Localism Act* [2] si fonda sull'idea che i processi decisionali devono assumere una dimensione locale, prevedendo un processo di trasferimento di poteri e responsabilità dal livello nazionale e regionale a quello locale, e da quello locale alle comunità locali. A questo proposito Al Coulson (2012) sottolinea come le disposizioni del *Localism Act* possano, a grandi linee, essere divise in due gruppi: quelle che influenzeranno le modalità di funzionamento delle autorità locali, e quelle finalizzate ad assegnare maggior potere ai quartieri ed alle organizzazioni della comunità.

Obiettivi principali della riforma sono la riduzione della burocrazia e il rafforzamento della democrazia, della trasparenza e dell'efficacia.

La riforma affronta una serie di questioni anche molto diverse tra loro, intercettando tutto lo spettro delle politiche pubbliche locali. Una sezione rilevante della legge è dedicata alle nuove disposizioni in materia di pianificazione, introducendo il *Neighbourhood Plan* a livello di quartiere e nuove regolamentazioni in tema di housing. Il *Localism Act* ha infatti introdotto molti cambiamenti nel sistema di pianificazione rendendolo più chiaro, più democratico, meno burocratizzato e più efficace. Uno dei cambiamenti più rilevanti proposti è il riconoscimento del valore legale della pianificazione di quartiere [3], con l'obiettivo di devolvere maggiori poteri decisionali dal governo centrale al livello locale (autorità e comunità locali).



[Fig. 6] Livelli di pianificazione prima e dopo il *Localism Act*, con l'introduzione e il riconoscimento formale della pianificazione di quartiere.

A. LA “BIG SOCIETY” E IL LOCALISM ACT

“From the Big State to the Big Society”

Nel corso del 2009 David Cameron – leader del partito dei *Tories*, storicamente opposto al “socialismo” dei *Labour* –, lancia l’idea della *Big Society*, suo cavallo di battaglia nel corso della campagna elettorale, che si fonda sulla necessità di una redistribuzione dei poteri, riducendo il *Big Government* a favore dell’attivazione della società. La realizzazione della *Big Society* di Cameron riconosce alle cooperative, alle imprese sociali e al volontariato un ruolo fondamentale nella fornitura di servizi, promuovendo lo spostamento di alcune responsabilità dello Stato ai cittadini e attuando un radicale cambiamento nella società, nel governo e nel sistema del welfare.

“La *Big Society* riguarda un immenso cambiamento culturale in cui le persone, nella vita quotidiana, a casa propria, nei propri quartieri, sul posto di lavoro, non devono per forza rivolgersi a funzionari pubblici, alle autorità locali o centrali per trovare risposte ai loro problemi, ma si sentono libere e abbastanza forti da poter sostenere se stesse e la comunità in cui vivono” (“*Il progetto “Big Society”*”, discorso di David Cameron, 19 luglio 2010, Liverpool).

Obiettivi generali della strategia di riduzione del peso dello Stato sono da un lato la diminuzione delle spese (da realizzare mediante decentralizzazione dei servizi e riduzione della burocrazia), dall’altro l’incentivazione dell’iniziativa dei cittadini e lo sviluppo di un senso comunitario. La realizzazione della *Big Society* si fonda quindi sull’impegno delle comunità locali, ma richiede parallelamente un approccio completamente nuovo alle istituzioni e all’attività di governo: il governo deve creare le condizioni affinché la società faccia di più. Tre le misure attraverso cui agire: il decentramento (spostando il potere dal governo centrale ai quartieri), la trasparenza, la fornitura

di fondi a supporto delle comunità locali. In questa strategia rientra il *Localism Act*, approvato il 15 novembre 2011, allo scopo di devolvere il potere dal governo centrale agli individui, alle comunità e alle autorità locali, e rendere concreta la *Big Society* di David Cameron. Il *Localism Act* appresenta infatti uno dei provvedimenti legislativi che il governo ha redatto per realizzare il decentramento; come il Vice Primo Ministro ha sottolineato, si tratta solo di un ulteriore passo di un processo di decentramento in corso, ma un passo rilevante che “segna l’inizio di un cambiamento di devoluzione dei poteri dal governo centrale alle persone, alle famiglie alle comunità della Gran Bretagna.” (DCLG, 2010a).

Obiettivi principali della riforma sono la riduzione della burocrazia e l’aumento di democrazia, trasparenza ed efficacia. La legge sul decentramento promossa intercetta l’intero spettro delle politiche pubbliche locali, prevedendo una sezione rilevante dedicata alla riforma del sistema di pianificazione e delle politiche di housing. Il *Localism Act* fornisce indicazioni di due tipi, interpretando il decentramento su due livelli: da un lato, si rivolge alle autorità locali e ne definisce le modalità di azione; dall’altro, attua un decentramento verso le comunità locali assegnando loro nuovi poteri.

Obiettivi generali della riforma sono:

- assegnare nuovi poteri e maggior flessibilità al governo locale;
- prevedere nuovi diritti e poteri alle comunità locali, facilitando il loro contributo al miglioramento dei servizi locali e riducendo i costi di importanti attrezzature di livello locale;
- riformare il sistema di pianificazione, assegnando maggiori poteri ai soggetti locali, per un sistema di pianificazione più chiaro, più efficace e più democratico;
- riformare il sistema dell’housing per

garantire che le decisioni relative alle politiche per la casa siano prese a livello locale.

Punti chiave attorno a cui si sviluppa il *Localism Act* sono: il trasferimento di maggiori competenze alle autorità locali; l'introduzione dei *Community Rights*, del *Neighbourhood Planning*, di maggiori competenze per le autorità locali; la riforma dell'housing: l'abolizione del livello della pianificazione strategica (*Regional Spatial Strategies - RSS*) nel Regno Unito, ma anche il rafforzamento della pianificazione strategica a Londra, soprattutto per quanto riguarda politiche di housing e rigenerazione; l'empowerment delle comunità locali.

Nuovi poteri e maggior flessibilità al governo locale

Il governo locale è direttamente responsabile del sistema dei servizi pubblici. I poteri devono essere esercitati al livello attuativo più vicino al territorio e alla comunità.

La riforma assegna formalmente alle autorità locali nuovi poteri e riconosce loro una maggiore fiducia nel rispondere alle domande delle comunità locali; prevede tagli alla burocrazia per consentire ai consiglieri di svolgere a pieno il proprio ruolo nella vita locale, senza timore di contestazioni formali; incoraggia e agevola la formazione di una nuova generazione di leader con maggiori poteri; permette ai ministri di trasferire alcune funzioni alle autorità pubbliche; mette in atto una riforma della governance di Londra, in modo che i rappresentanti eletti, democraticamente responsabili di fronte ai cittadini di Londra, abbiano maggiori poteri. Questo primo obiettivo è raggiunto :

- con l'introduzione di un "*general power of competence*", che consente al governo locale maggiori margini di azione nel proprio ruolo. Il "*general power of competence*" consente infatti alle autorità locali la capacità giuridica di fare tutto quanto non espressamente vietato dal-

la legge (mentre il precedente sistema consentiva loro solo di svolgere alcune azioni previste dalla legge), allo scopo di promuovere un lavoro più innovativo delle autorità locali per migliorare i servizi e ridurre i costi.

- mediante l'abolizione dello "*Standards Board*", che consente alle autorità locali di predisporre un proprio sistema di codici e standard in base al quale diverrà reato penale qualsiasi comportamento scorretto dei consiglieri, in particolare rispetto agli interessi finanziari.

- attraverso il chiarimento delle "norme sulla predeterminazione": con il *Localism Act* si precisa la necessità che i consiglieri giochino un ruolo attivo nel dibattito locale e che questo non possa essere oggetto di conseguenti contestazioni legali.

- con un maggiore controllo locale sulle tasse alle attività economiche, per meglio sostenere l'economia locale.

- prevedendo l'elezione diretta dei sindaci, per rafforzare la governance della città.

- individuando alcune eccezioni per Londra: si assegnano maggiori poteri ai rappresentanti eletti nell'ambito di politiche di housing e rigenerazione urbana.

- introducendo altre libertà quali l'incoraggiamento delle autorità locali a presentare proposte innovative nell'espletamento della funzione pubblica; l'abolizione di alcune regole stabilite a livello centrale relativamente alle modalità organizzative delle autorità locali e alla gestione dei propri bilanci; la scelta per i Consigli e le popolazioni locali di decidere come il loro Consiglio deve essere governato (ad esempio da una forma di governo esecutivo ad un sistema di commissioni).

Nuovi diritti e poteri alle comunità locali

Al fine del raggiungimento del più ampio obiettivo di trasferimento di nuovi diritti e poteri alle comunità locali, il *Localism Act* facilita l'attivazione delle comunità locali nella gestione dei servizi e delle

attrezzature, conservando e potenziando il loro ruolo sociale; assicura alle imprese sociali, ai volontari e ai gruppi locali in grado di formulare proposte innovative per il miglioramento dei servizi locali la possibilità di apportare modifiche al sistema dei servizi; consente ai residenti di richiedere alle autorità locali verifiche finalizzate ad una gestione attenta e trasparente del denaro dei contribuenti. Per raggiungere questi obiettivi la riforma prevede un nuovo sistema di diritti per le comunità: il *Community Right to Challenge*, il *Community Right to Bid (for assets of community value)*, ed il *Community Right to Build* che rientra tra i provvedimenti del nuovo sistema di pianificazione. Tali diritti sono finalizzati a consentire alle comunità la possibilità di presentare un'offerta per rilevare i servizi e offerte per acquistare terreni e fabbricati di riconosciuto valore comunitario.

a. Il *Community Right to Challenge*, introdotto nel giugno 2012, rappresenta un'importante innovazione nell'ambito dei servizi pubblici, consentendo alla comunità di presentare una manifestazione d'interesse a rilevare e gestire un servizio pubblico locale. Ciò facilita i gruppi locali con delle buone idee di contribuire al miglioramento del sistema dei servizi locali. L'ente locale, nel valutare la manifestazione di interesse, deve considerarne i benefici sociali, economici ed ambientali.

b. Il *Community Right to Bid (for assets of community value)* mira a garantire che gli edifici e i servizi possano mantenere il loro uso pubblico e rimangono parte integrante della vita della comunità. Entrato in vigore nel settembre 2012, consente alle comunità di identificare gli edifici e gli spazi che essi considerano di valore per la comunità, inserendoli in un apposito elenco in possesso delle autorità locali ("*list of assets of community value*"). Ad un edificio o ad una porzione di terreno sarà riconosciuto un valore per comunità solo se l'uso del terreno

o del fabbricato, allo stato attuale o nel recente passato, promuove il benessere sociale o risulta di interesse culturale, ricreativo o sportivo per la comunità locale. Tale uso non deve essere considerato 'accessorio': il benessere sociale e l'interesse della comunità locale devono essere il suo uso principale. Inoltre, sarà possibile stilare un elenco di beni riconosciuti di valore dalla comunità, ma non approvati dall'autorità locale. Nel momento in cui un bene viene inserito nell'elenco, il proprietario non potrà più disporre liberamente, a meno che non vi sia un'apposita comunicazione alle autorità locali e non siano stati rispettati limiti di tempo specifici. Se una delle proprietà presenti nel registro viene messa in vendita, alla comunità viene infatti offerto un margine di tempo entro cui esprimere un interesse per il bene, ed un altro margine per fare un'offerta. Se il proprietario di uno di questi beni vuole venderlo, si prevede un periodo di moratoria durante il quale la proprietà non può essere venduta, allo scopo di consentire alle comunità di sviluppare una proposta ed aumentare il proprio capitale necessario a fare un'offerta. Di fronte alla manifestazione di interesse della comunità locale nei confronti di un bene, il periodo di moratorio previsto è di massimo sei mesi; se non viene manifestato un interesse, sei settimane. L'*asset of community value* rappresenta un passo legislativo importante in direzione di un incremento delle proprietà delle comunità nel Regno Unito. La proprietà della comunità locale stimola la crescita sociale, ambientale ed economica e favorisce la rigenerazione.

Inoltre, il *Localism Act* introduce il diritto, per le comunità locali, di esprimere il proprio parere rispetto alla definizione di un tetto alle tasse imposte dalle autorità locali, prima definito esclusivamente a livello centrale. Se l'autorità locale dovesse valutare opportuno un aumento superiore rispetto al tetto imposto dal Segretario di Stato, la comunità locale

potrà esprimere il proprio parere mediante referendum. Infine, la riforma prevede che i contribuenti possano accedere in ogni momento alle informazioni relative all'impiego delle finanze pubbliche.

Un sistema di pianificazione più chiaro, più efficace e più democratico

Il *Localism Act* introduce molti cambiamenti nel sistema di pianificazione, rendendolo più chiaro, più democratico e più efficace:

- assegnando alle comunità locali la possibilità di individuare e trattare le questioni ritenute maggiormente rilevanti per la quotidianità del loro territorio;
- provvedendo ad un supporto adeguato alle comunità che intendono intraprendere percorsi di sviluppo del proprio quartiere;
- riducendo la burocrazia, affinché sia più semplice per le autorità locali sostenere il lavoro della comunità nella definizione di una visione per il futuro della loro area.

La riforma si propone il raggiungimento di questi obiettivi attraverso:

- a. l'abolizione del livello di pianificazione strategica regionale. Il precedente approccio centralista allo sviluppo era eccessivamente burocratizzato e non democratico. Con il *Localism Act* si abolisce la pianificazione strategica di livello regionale, introdotta a livello legislativo nel 2004, che prevedevano modalità di sviluppo indifferenziate per tutto il paese. Il caso di Londra, tuttavia, rappresenta un'eccezione: si conferma infatti la necessità di una pianificazione strategica, diversamente dalle altre città inglesi, in base alle sue caratteristiche di città regione globale, per garantire uno sviluppo urbano sostenibile, l'inclusione e la coesione sociale, così come il benessere economico.
- b. L'obbligo di collaborazione (*"Duty to cooperate"*). Tale previsione genera un obbligo formale per le autorità locali e gli enti istituzionali di collaborare nell'am-

bito della pianificazione dello sviluppo sostenibile, sia mediante la creazione di piani sia attraverso la promozione di attività di natura strategica. Questa è una delle modalità previste grazie alle quali viene mantenuto un (seppur minimo) livello di pianificazione strategica e rappresenta un segnale di condivisione della necessità che vi sia una collaborazione ed un coordinamento tra autorità locali e livello regionale. Rispetto a quanto previsto dalla prima formulazione della legge, l'obbligo a cooperare è stato rafforzato, includendo qualsiasi attività avviata a supporto della redazione dei piani e la pianificazione delle infrastrutture.

c. L'introduzione del *Neighbourhood Planning*, livello di pianificazione di quartiere, nel sistema di pianificazione inglese; introdotto nell'ambito del *Localism Act* del 2011 è stato successivamente precisato con l'emissione delle *Neighbourhood Planning (General) Regulations*, del 6 aprile 2012.

Il planning intercetta tutte le dimensioni della vita quotidiana: agli abitanti di ogni quartiere viene offerta una nuova occasione per prendere parte alle decisioni che riguardano il proprio ambiente di vita, grazie ai poteri legali loro assegnati dalla riforma. Il *Neighbourhood Planning* consente infatti alle comunità locali di essere protagonisti nei processi di pianificazione e sviluppo della propria area, introducendo un nuovo diritto: la redazione del piano di quartiere, per dare il proprio contributo alla definizione del futuro dell'area in cui vivono e lavorano. La comunità locale grazie al *Localism Act* potrà:

- individuare dove localizzare progetti di sviluppo residenziale, terziario e commerciale;
 - esprimere il proprio punto di vista sulle caratteristiche architettoniche ed edilizie dei nuovi edifici;
 - garantire permessi di costruire alle nuove edificazioni su cui sono concordi.
- Se un'area intende ospitare nuovi sviluppi, al di là di quanto previsto dal Piano

Locale o ritiene che alcune previsioni debbano assumere caratteristiche differenti, il *Localism Act* consente di procedere alla redazione del *Neighbourhood Development Plan*. Soggetti individuati come competenti sono i *Parish Council* (tipicamente presenti nelle zone rurali) e i *Neighbourhood Forum*, soggetti che è possibile costituire *ad hoc*. Un *Neighbourhood Forum* è un'organizzazione democratica caratterizzata da un'azione locale, aperta a tutte le persone ed i soggetti che hanno un interesse sull'area oggetto del piano. Il *Localism Act* prevede inoltre un'attività di supporto da parte del governo centrale e delle autorità locali per accompagnare le comunità nel *Neighbourhood Planning*.

Il *Localism Act* individua tre nuovi strumenti per attuare la pianificazione di quartiere: il *Neighbourhood Development Plan (NDP)*, strumento principale in cui si definiscono politiche di pianificazione generale per lo sviluppo e l'uso del suolo; i *Neighbourhood Development Orders (NDOs)*, finalizzato ad attuare interventi di trasformazione; ed i *Community Right to Build Orders (CRBOs)*, per la promozione di interventi di scala ridotta. Si tratta di strumenti che possono essere molto semplici e concisi, oppure presentare un buon livello di dettaglio, a discrezione delle singole comunità. Ciascuna comunità può inoltre valutare se procedere alla redazione di un NDP o anche di un NDO che accompagni il piano. È importante sottolineare che i quartieri non sono obbligati ad intraprendere processi di pianificazione di quartiere; che tali strumenti devono essere conformi agli strumenti di pianificazione sovraordinati; che i NDP non possono essere utilizzati per prevenire od opporsi a nuovi sviluppi già previsti.

Il necessario coinvolgimento e protagonismo delle comunità locali, promosso da Cameron, è perseguito nel *Localism Act* anche attraverso l'individuazione di strumenti consultivi di approvazione (referendum).

Recentemente, il governo centrale ha pubblicato il *National Planning Policy Framework* che si sviluppa attorno al tema dello sviluppo sostenibile, verso cui tutte le comunità dovranno indirizzare il proprio lavoro. Ciò implica che i quartieri debbano: sviluppare piani a supporto dello sviluppo strategico previsto nei piani locali, comprese le politiche di housing e di sviluppo economico; fare scelte di pianificazione in grado di sostenere positivamente lo sviluppo locale, dando forma e indirizzando nuovi processi di sviluppo nella loro area anche al di fuori degli elementi strategici contenuti nel *Local Plan*; identificare le opportunità di utilizzo dei *Neighbourhood Development Orders* per consentire nuovi sviluppi.

Politiche di housing definite a livello locale

Il precedente sistema di housing era caratterizzato da regole molte rigide definite a livello centrale che le autorità locali con molta fatica provavano ad adattare ai propri contesti territoriali nel tentativo di rispondere alle domande locali. In diversi casi si verificava che persone in stato di bisogno rimanessero intrappolate nei meccanismi rigidi dell'edilizia sociale.

Le previsioni contenute nel *Localism Act* sono finalizzate a prendere le decisioni sulle politiche di housing al livello più vicino al territorio ed alla comunità, consentendo alle autorità locali di prendere decisioni autonomamente per meglio adattarsi ai bisogni espressi dalla comunità, assegnando loro maggior controllo sui fondi per l'housing e facilitando i rapporti tra i residenti nell'edilizia sociale ed i proprietari degli immobili, con una maggior facilità per gli inquilini di muoversi. Tali previsioni includono:

- l'assegnazione alle autorità locali di nuove libertà e flessibilità nella definizione delle priorità e dei criteri attraverso cui definire le graduatorie per l'accesso all'edilizia sociale; prima del *Localism Act* chiunque poteva presentare una domanda di inserimento nelle

liste d'attesa per un alloggio sociale, indipendentemente dal reale bisogno, generando false aspettative e allungando a dismisura le liste d'attesa.

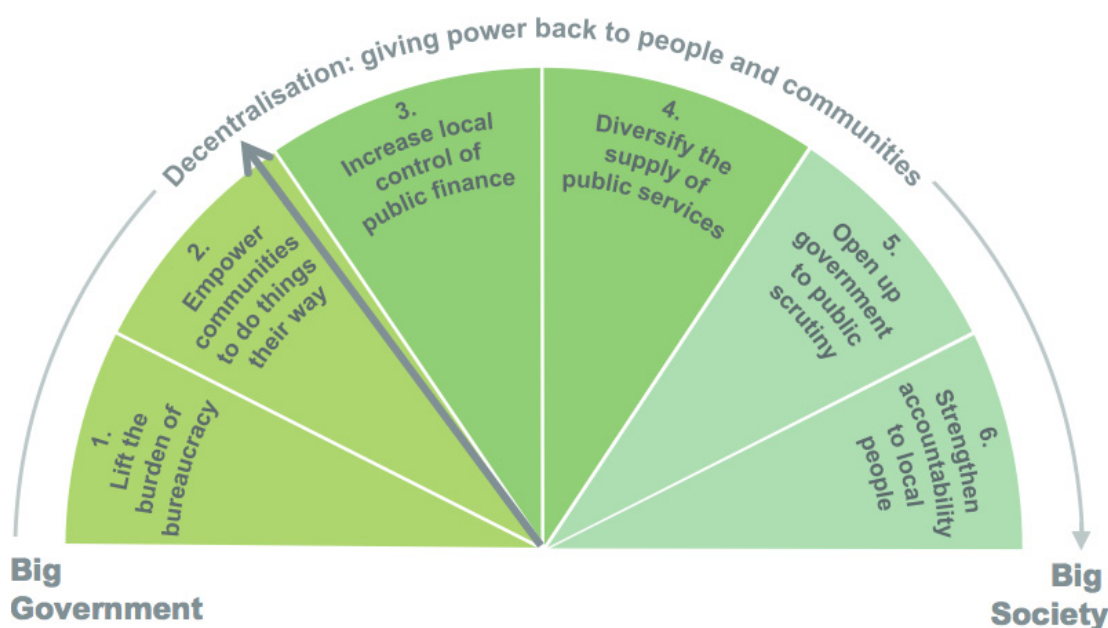
- la riforma delle regole di permanenza nell'edilizia sociale. Le persone accedono ad un alloggio sociale in un momento di crisi della loro vita, e continuano a viverci per molto tempo, anche quando il bisogno non è più presente; nel frattempo, numerose persone che affrontano situazioni molto più difficili sono in attesa di una sistemazione. Si genera quindi un meccanismo ingiusto che rispecchia un cattivo utilizzo dei fondi pubblici. Con il *Localism Act* la durata della locazione non sarà più garantita, per evitare il cattivo utilizzo di fonti pubbliche di valore.

- la flessibilità per le autorità locali di definire politiche di accoglienza per i

senzatetto, anche ricorrendo a patrimonio privato.

- la riforma della finanza dell'autorità locale relativamente all'edilizia sociale, consentendo al *Local Council* di continuare ad affittare gli alloggi sociali anziché reimmetterli nel patrimonio statale.

- l'introduzione di un sistema nazionale di scambio della casa, che permetterà alle persone che vogliono scambiare l'alloggio sociale in cui risiedono di accedere ai dettagli relativi agli altri inquilini, per individuare eventuali interlocutori. Questo strumento consente agli inquilini di avviare un processo di mobilità utile a trovare una casa che meglio soddisfa le loro esigenze, esercitando un maggior controllo sulla propria vita, consentendo un uso più razionale del patrimonio.



[Fig. 7] Sei azioni per il passaggio dal "Big Government" alla "Big Society" (Fonte: DCLG, 2010a)

1.1 Neighbourhood Planning

La pianificazione di quartiere è uno dei *Community Rights* introdotti con il *Localism Act* nel 2011; il governo inglese promuove questo livello di pianificazione a partire dalla volontà che le comunità abbiano un ruolo più forte nel determinare le modalità di trasformazione delle aree in cui vivono. Esso è finalizzato a riconoscere ai cittadini il diritto di intervenire direttamente per migliorare e influenzare lo sviluppo della propria comunità e il luogo in cui vivono o lavorano, mettendo a punto scelte di pianificazione rilevanti con processi maggiormente democratici. La riforma consentirà infatti alle comunità di elaborare direttamente il piano di quartiere (*Neighbourhood Development Plan*), assegnando nuovi diritti e poteri ai soggetti locali, affinché questi possano essere protagonisti della trasformazione del quartiere mediante la redazione del piano. Il planning intercetta tutte le attività che interessano la quotidianità di un individuo e con il *Localism Act* la cittadinanza ha un'occasione molto rilevante e nuove possibilità di prendere parte alle decisioni, grazie all'assegnazione di poteri riconosciuti dalla legge. Il *Neighbourhood Development Plan (NDP)* è un quadro di riferimento messo a punto direttamente dalla comunità che definisce e guida lo sviluppo futuro, la rigenerazione e la conservazione del territorio.

Oggetto di un NDP è la definizione degli usi del suolo e dei progetti di trasformazione, a partire dall'individuazione di una visione, di obiettivi, di politiche e di proposte che mirano a migliorare il quartiere attraverso la localizzazione di nuovi servizi per la comunità o di nuovi progetti legati a specifiche tipologie di sviluppo, intercettando questioni che possono essere di natura sociale, economica ed ambientale (quali l'housing, l'occupazione, il patrimonio storico e culturale, i trasporti). Con il NDP la comunità potrà scegliere quali caratteristiche dovranno avere le case, i negozi e gli edifici destinati ad uffici che verranno realizzati; potranno esprimere il proprio punto di vista sui caratteri dei nuovi progetti di sviluppo, come dovranno essere orientati, dove dovranno essere localizzati; potranno direttamente rilasciare permessi di costruire per le nuove edificazioni. Ma non potranno opporsi e resistere alla realizzazione di progetti di trasformazione già previsti in altri strumenti di pianificazione vigenti; non possono infatti prevedere quantità di sviluppo inferiori a quelle già identificate, ma possono influire in termini di qualità della trasformazione.

Il NDP è uno strumento di pianificazione che, una volta adottato in seguito a referendum locale, ha valore legale ed è a tutti gli effetti cogente. La riforma assegna a questo strumento un peso superiore rispetto ad altri strumenti locali (ad esempio al diffuso *Parish Plan*).

Si tratta di un processo opzionale: le comunità non sono tenute a redigere un NDP, e qualora intendano intraprendere percorsi di attivazione potranno valutare se procedere esclusivamente alla definizione del piano o se redigere anche strumenti di maggior dettaglio che lo accompagnino nelle fasi attuative. Si tratta in ogni caso di strumenti che possono avere vari livelli di approfondimento: possono essere molto semplici e concisi, o molto dettagliati.

Per quanto riguarda l'orizzonte temporale di validità, sta alle singole

comunità definire se il piano oggetto del loro lavoro attua scelte per i successivi 5, 10, 15 o 20 anni.

Requisito necessario di un piano è la coerenza con le indicazioni contenute nella legislazione nazionale ed europea, oltre alla conformità con l'ordinamento di pianificazione inglese e con gli strumenti di pianificazione strategica vigenti. Il governo inglese ha pubblicato il *National Planning Policy Framework (NPPF)* in cui si definiscono orientamenti a favore dello sviluppo sostenibile e che influenzerà direttamente l'attività di pianificazione di quartiere sviluppata dalle autorità e dalle comunità locali.

Ciò significa quindi che un *Neighbourhood Forum*, soggetto individuato (in assenza di un Town/Parish Council) come competente alla redazione del NDP, deve:

- predisporre piani in grado di supportare lo sviluppo strategico già definito nell'ambito dei rispettivi *Local Plan*, incluse le politiche di housing e di sviluppo economico dell'area;
- pianificare in modo positivo gli sviluppi previsti, dandogli forma e individuando quei caratteri che più lo rendono idoneo al contesto in cui sono realizzati;
- identificare le occasioni in cui attivare strumenti di maggior dettaglio a fine di rendere concreti i progetti di sviluppo.

Affinchè ciò avvenga è necessario un apposito programma di coinvolgimento della comunità e di trasparenza, per una più adeguata comprensione del punto di vista, delle aspirazioni e dei bisogni degli abitanti e delle realtà locali.

Il *Localism Act* individua tre nuovi strumenti della pianificazione di quartiere: il *Neighbourhood Development Plan (NDP)*, il *Neighbourhood Development Order (NDO)* e il *Community Right to Build Order (CRBO)*, descritti di seguito con maggior dettaglio.

B. IL SISTEMA DI PIANIFICAZIONE INGLESE OGGI: IL NATIONAL PLANNING POLICY FRAMEWORK

Il sistema di pianificazione di livello nazionale è definito in prima battuta nel *Town and Country Planning Act* del 1990, successivamente modificato da vari documenti tra cui il *Planning and Compulsory Purchase Act* del 2004, il *Planning Act* del 2008 ed il recente *Localism Act* 2011, in vigore da aprile 2012.

Oltre a questo primo livello legislativo, vi sono altri strumenti – regolamenti e ordini – riconosciuti come documenti formali che integrano, specificano o sostituiscono parti dei documenti generali. Nel 2012, inoltre, è stato definito il *National Planning Policy Framework (NPPF)*, che contiene gli indirizzi proposti dal Governo centrale in termini di politiche economiche, ambientali, sociali e di pianificazione per il Regno Unito. Il *National Planning Policy Framework (NPPF)* definisce le politiche nazionali, sostituendo il precedente ordinamento stabilito nel *Planning Policy Guidance (PPG)* e nel *Planning Policy Statement (PPS)*, e definisce il quadro entro cui devono collocarsi i *Local Development Plan (LP)*.

Nel NPPF si conferma come obiettivo generale il perseguimento dello sviluppo sostenibile, così come definito nel rapporto della *Brundtland Commission (Our Common Future, 1987)*: “uno sviluppo che intercetta i bisogni attuali senza compromettere la possibilità, per le future generazioni, di rispondere ai propri bisogni”.

A **livello centrale** il Dipartimento per le Comunità e il Governo Locale (DCLG) è responsabile del funzionamento del sistema di pianificazione, in collaborazione con altri dipartimenti, tra cui: trasporti (DFT), Cultura, Media e Sport (DCMS), Ambiente, Alimentazioni e Questioni Rurali (DEFRA). Inoltre, sono attive una serie di agenzie esecutive rilevanti rispetto ai temi di pianificazione che supportano il lavoro dei dipartimenti (Ispettorato, Agenzia per l'Ambiente, *Natural*

England, English Heritage and Sport England).

A livello nazionale il Segretario di Stato o il Ministro, a capo del Dipartimento, svolgono diversi ruoli:

- legiferano sul sistema generale di pianificazione mediante *White Papers*, circolari, *National Planning Policy Framework*, pianificazione delle risorse naturali (MPSs), altri *National Planning Statements* in tema di infrastrutture.
- in circostanze eccezionali, confermano i *Local Plan* definiti dalle autorità locali;
- prendono decisioni su alcune tematiche e su alcuni interventi di particolare rilevanza.

Per quanto riguarda il **livello regionale**, il *Localism Act 2011* ha abolito il livello intermedio di pianificazione strategica, demandando le decisioni in esso contenuto ad un livello locale. La *Regional Spatial Strategy* venne introdotta dal *Planning and Compulsory Purchase Act* del 2004 con l'obiettivo di indirizzare le questioni territoriali di natura strategica non trattabili nell'ambito dei confini delle singole autorità locali, individuando quindi una scala di trattamento più ampia.

Come anticipato, il *Localism Act* abolisce il livello regionale di pianificazione strategica, ad eccezione del caso londinese. Londra infatti, per la sua natura di città globale, è l'unica tra le città inglesi che manterrà il suo piano strategico: il Sindaco di Londra è responsabile per la pianificazione strategica e della redazione della *Spatial Development Strategy*, il '*London Plan*', che definisce le prospettive di sviluppo strategico della regione londinese per i prossimi 15-20 anni.

A **livello locale**, le autorità predispongono i piani locali e i provvedimenti di attuazione. Nelle grandi aree urbane (quali Birmingham, Manchester, Sheffield) e in alcune aree rurali il governo locale consiste in un'autorità 'unitaria'

in cui quindi un solo ente locale provvede ai servizi locali, inclusa la pianificazione. Lo stesso avviene per i *Borough* londinesi. In questi casi, oltre alle autorità locali competenti sui temi di pianificazione, il *Localism Act* introduce la possibilità di costituire i *Neighbourhood Forum* per la redazione dei *Neighbourhood Plan*, di natura volontaria.

Nelle zone meno urbanizzate, invece, il governo locale si divide in *County Council* e *District Council*. La contea si occupa di questioni più generali quali le risorse naturali e la gestione dei rifiuti, mentre il distretto si occupa di tutti gli altri ambiti di governo, comprese le politiche di sviluppo locale e la pianificazione. Buona parte delle aree rurali ha anche un terzo livello informale di governo, rappresentato dai *Parish o Town Councils*, che sino ad ora potevano presentare osservazioni ai documenti di pianificazione o redigere *Parish Plan* (strumenti di pianificazione locale non riconosciuti legalmente), mentre con il *Localism Act* divengono soggetti deputati alla redazione del piano di quartiere.

Le autorità locali di pianificazione hanno al loro interno una componente tecnica specializzata che può fornire supporto alla cittadinanza ed è responsabile di fornire assistenza tecnica alla componente eletta che approva formalmente gli atti. Alcune autorizzazioni possono essere rilasciate da un tecnico senza passare dai consiglieri.

Le autorità locali di pianificazione inoltre sono generalmente organizzate in due settori che si occupano rispettivamente della preparazione del piano e della gestione dello sviluppo.

Nel sistema di pianificazione inglese uno degli strumenti centrali, nell'ambito del quale vengono prese le decisioni più rilevanti, è il *Local Plan* che si caratterizza per il suo ruolo di strumento economico ('*planning for prosperity*'), sociale ('*planning for people and places*'), ambientale ('*planning for the environment*').

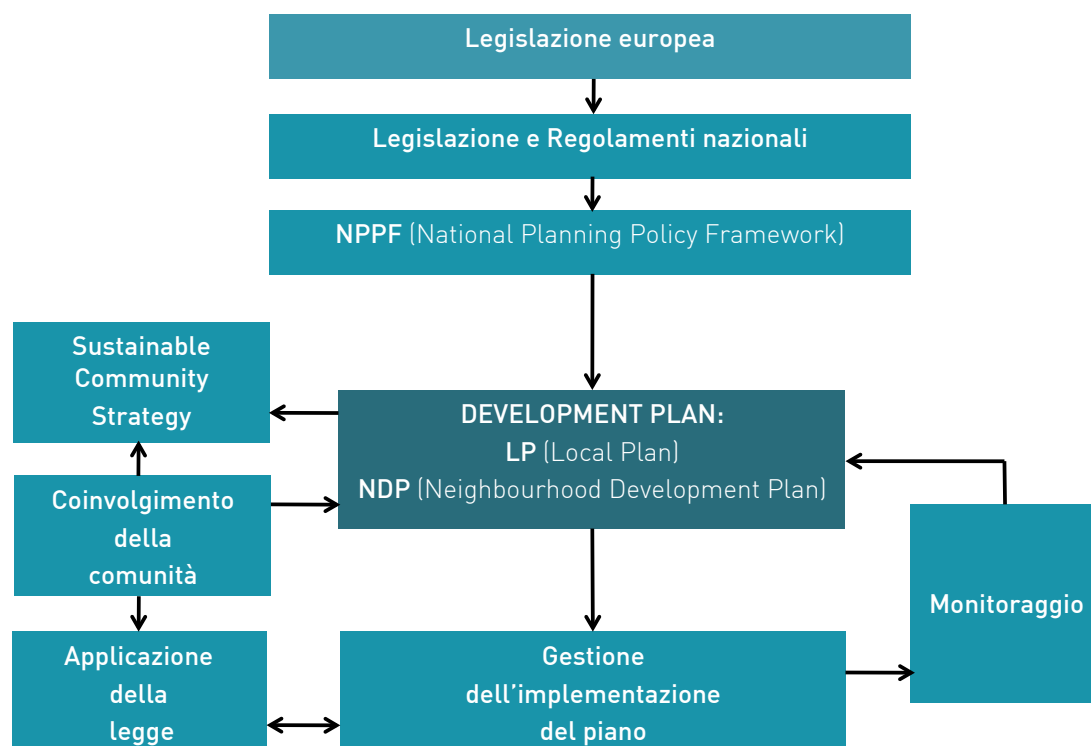
I *Local Plan* devono essere redatti dalle

autorità locali competenti.

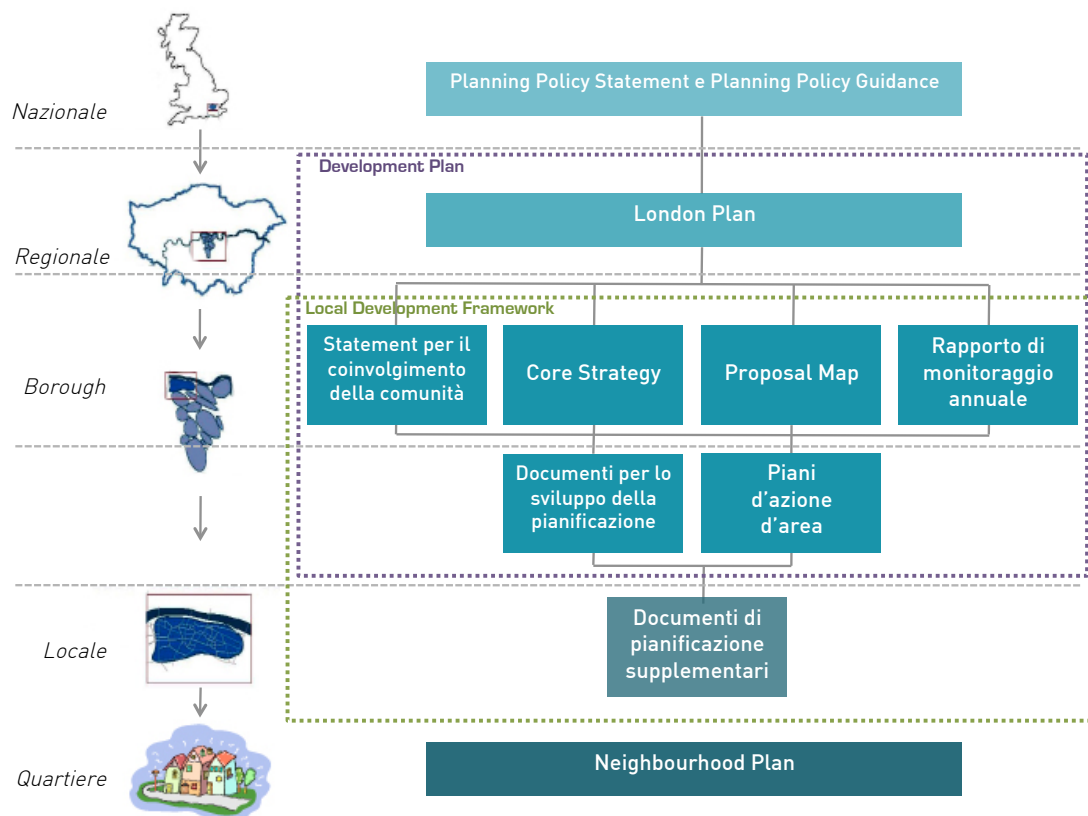
Il *Sustainable Community Strategy* è predisposto per ciascuna autorità locale, con lo scopo di definire una strategia di miglioramento del benessere economico, sociale ed ambientale dell'area, contribuendo al raggiungimento di obiettivi di sviluppo sostenibile. Compito del *Local Plan* è tradurre gli aspetti di questa strategia in un piano per lo sviluppo futuro e l'uso del territorio.

Nel *Local Plan* si individuano le priorità strategiche per l'area per un orizzonte temporale di 15 anni, e le politiche che si intendono attivare relativamente a: casa, inclusa l'edilizia pubblica; piccolo commercio, tempo libero e altri sviluppi commerciali; infrastrutture di trasporto, risorse naturali, rifiuti, telecomunicazioni, approvvigionamento idrico e trattamento delle acque reflue; educazione, salute, polizia e attrezzature per la comunità; energia, incluse le risorse rinnovabili; protezione e valorizzazione dell'ambiente naturale e del patrimonio storico; protezione del patrimonio costruito da eventi naturali.

Oltre al *Local Plan*, predisposto obbligatoriamente dalle autorità locali, in cui vengono definiti obiettivi e visione strategica per il territorio del *Borough*, si prevede invece la possibilità che le comunità (soggetti deputati alla redazione sono *town/parish council*, e *Neighbourhood Forum*) si mettano in gioco nella redazione di uno strumento volontario - il *Neighbourhood Plan* -, e l'opportunità di influenzare direttamente la pianificazione dell'area in cui vivono e lavorano. Il *Neighbourhood Plan* punta sul coinvolgimento e l'attivazione della comunità locale per giungere ad una visione condivisa per il quartiere, definire politiche di pianificazione per lo sviluppo e l'uso del territorio, garantire permessi di costruire per le trasformazioni che la comunità riconosce come rilevanti.



[Fig. 8] Le componenti chiave dell'attuale sistema di pianificazione inglese (Fonte: trad. da CPRE, 2012)



[Fig. 9] Il sistema di pianificazione per la città di Londra definito dal *National Planning Framework* (DCLG, 2012) e le relazioni tra i vari livelli di pianificazione.

1.2 Neighbourhood Forum

I processi di pianificazione di quartiere possono essere promossi e condotti da due tipologie di soggetti: i *Parish Council* o i *Neighbourhood Forum*.

A questo proposito una specifica è opportuna, relativamente all'organizzazione del governo locale nel Regno Unito. Nelle grandi aree urbane inglesi e in qualche area rurale, il governo locale consiste in un'autorità unitaria (il *Local Council/Borough*); in questi casi, oltre alle autorità locali, il *Localism Act* introduce la possibilità di costituire soggetti *ad hoc*, i *Neighbourhood Forum*, come soggetti responsabili del *Neighbourhood Planning*. Nelle zone meno urbanizzate, invece, il governo locale si divide in *County Council* e *District Council*; in buona parte dei casi è presente tuttavia anche un ulteriore livello di governo, rappresentato dai *Parish Council*, che con il *Localism Act* divengono soggetti riconosciuti per la redazione di un *Neighbourhood Plan*, mentre prima della riforma potevano esclusivamente presentare osservazioni ai documenti di pianificazione o redigere un piano che non aveva alcun valore legale. Laddove un *Parish Council* non dovesse esistere (come, appunto, avviene generalmente per le aree urbane), i membri della comunità – incluse le attività economiche localizzate su una determinata area – possono valutare di unirsi e costituire un *Neighbourhood Forum*.

Un *Neighbourhood Forum* è un'organizzazione democratica caratterizzata da una radicata attività della comunità locale, aperta a chiunque voglia parteciparvi, a fronte di un "legame" di tipo locale e radicato. Si tratta di gruppi gestiti dalle comunità locali che consentono agli abitanti di un quartiere di incontrarsi, discutere di questioni particolarmente sentite, condividere informazioni ed incontrare rappresentanti eletti, con modalità più o meno strutturate (dagli incontri pubblici ai blog online), prendere parte in processi decisionali locali.

Nel formare un *Neighbourhood Forum* è necessario verificare che questo risponda ai requisiti formali ed alle condizioni previste dal *Localism Act* secondo cui un NF deve:

- perseguire finalità di benessere sociale, economico ed ambientale;
- consentire che chiunque viva, lavori, sia eletto in quartiere possa essere membro del NF;
- avere un minimo di 21 membri, tra cui deve esserci almeno un membro che rappresenti i residenti, le attività economiche, la rappresentanza eletta;
- essere composto da membri rappresentativi delle diverse zone in cui si articola l'area interessata;
- essere composto da membri rappresentativi delle diverse categorie presenti nell'area;
- avere una costituzione scritta;
- essere l'unico nell'area su cui si intende definire un piano; è responsabilità dell'autorità locale ricevere, pubblicare e valutare le candidature qualora più gruppi intendano costituirsi in *Neighbourhood Forum* nello stesso ambito territoriale.

I criteri definiti per costituire un *Neighbourhood Forum* sono volutamente molto semplici per incoraggiare il più possibile le comunità, i

residenti, i gruppi di volontariato e le realtà locali ad unirsi.

Le procedure di costituzione del NF, quale soggetto competente per la gestione ed il governo di una determinata area, prevedono l'approvazione da parte delle autorità locali, successivamente alla verifica dei requisiti formali e ad un periodo di pubblicazione della durata di sei settimane, dove grande attenzione sarà rivolta alla rappresentatività del soggetto rispetto al contesto d'azione.

Il processo di costituzione ed approvazione di un *Neighbourhood Forum* vede i seguenti passaggi, definiti nell'ambito delle *Neighbourhood Planning General Regulations* del 2012:

1. Valutazione della candidatura

Una volta ricevuta la candidatura, la prima operazione consiste nell'esecuzione, da parte dell'autorità locale, degli accertamenti finalizzati a verificare i requisiti previsti e l'eventuale esistenza di altri *Neighbourhood Forum* sull'area.

2. Pubblicazione

Dopo aver ricevuto la candidatura e verificato l'esistenza dei requisiti formali, l'autorità locale per la pianificazione deve pubblicare la richiesta in modo che chi vive, lavora, o svolge attività economiche in quartiere possa venirne a conoscenza e presentare eventuali osservazioni.

3. Accettazione o rifiuto della candidatura

In base alle verifiche svolte, l'autorità locale valuta se accettare o meno la candidatura della comunità locale e predispone un rapporto che illustra le ragioni per cui il *Neighbourhood Forum* può/non può essere costituito.

4. Pubblicazione e designazione del *Neighbourhood Forum*

Così come per la candidatura, l'autorità locale deve pubblicare l'autorizzazione a costituire il *Neighbourhood Forum*, consentendo alla cittadinanza di conoscerne le caratteristiche. La procedura di pubblicazione dei risultati della valutazione è necessaria anche nel caso di parere negativo, attraverso un "*refusal statement*" che descrive le ragioni della valutazione.

Le procedure di designazione descritte non sono caratterizzate da particolari tempistiche, ad eccezione del secondo step, che richiede un periodo di sei mesi. Anche l'esistenza di un *Neighbourhood Forum*, una volta costituito, non ha scadenza temporale; saranno i singoli NF a definirla anche in base agli obiettivi che si pongono. Tuttavia, in presenza di determinate condizioni, una designazione può essere revocata; l'autorità locale infatti, a fronte di particolari circostanze, può valutare che un *Neighbourhood Forum* esistente non sia più adeguato. In alternativa, lo stesso gruppo di soggetti che lo compongono possono decidere di scioglierlo, se non ne ritengono utile l'esistenza.

I NF hanno l'obiettivo condiviso di riunire la comunità locale e possono essere attivati al di là della volontà di redigere un *Neighbourhood Plan*. Oltre al coinvolgimento diretto nella pianificazione locale, un NF può essere infatti impegnato in azioni di natura diversa finalizzate a migliorare la vivibilità del territorio, in qualità di promotori o nell'ambito di reti locali di soggetti: attivarsi per migliorare la qualità dei servizi, collaborare con i soggetti competenti per rafforzare il senso di sicurezza delle comunità locali, realizzare eventi e promuovere iniziative

di animazione, organizzare il mercato locale degli agricoltori, essere coinvolto nella concessione di finanziamenti locali.

In generale, i temi toccati dai NF sono molto vari e intercettano un ampio spettro di politiche. Un primo sguardo ai primi piani approvati (Upper Eden, Exeter St. James, Thame, Lynton & Lynmouth, Tattenhall) consente di notare come, nonostante il NP sia formalmente dedicato ai temi di pianificazione, i piani abbiano trattato anche altri aspetti che riguardano la quotidianità dei quartieri, con azioni e politiche che non fanno strettamente parte del piano e che quindi non sono state oggetto di valutazione da parte dell'esaminatore esterno.

I fronti d'azione di un NF possono essere:

- traffico, trasporto e parcheggio;
- manutenzione degli spazi pubblici;
- gestione dei servizi pubblici;
- organizzazione e promozione di eventi locali, iniziative di animazione, progetti di natura sociale;
- partecipazione a tavoli di confronto che lavorano su temi rilevanti quali la casa e la sicurezza, con l'obiettivo di perseguire il benessere sociale, economico ed ambientale del quartiere;
- stretta collaborazione con le associazioni dei commercianti e altri gruppi di interesse per promuovere la vivibilità del territorio e per attrarre attività di sviluppo economico;
- costituzione e gestione di un'impresa di sviluppo locale o di imprese sociali, con l'obiettivo di creare nuovi posti di lavoro e migliorare i servizi;
- lavoro sul tema dei rifiuti e della sostenibilità ambientale.

Quali tipologie di attività intraprendere è ad esclusiva discrezione di ogni singola comunità.

Le attività svolte dai *Neighbourhood Forum* sino ad ora attivati sono quindi molto varie ma vedono come elemento comune il grande impegno rivolto alle attività di consultazione e coinvolgimento del quartiere, mettendo in campo strumenti che vanno dalle più tradizionali comunicazioni porta a porta e incontri pubblici, al ricorso a consultazioni via web o via email; fino a metodologie più innovative che incentivano la partecipazione e rendono più complete le attività di indagine a livello locale, consentendo di raggiungere target di popolazioni più difficilmente intercettabili: è il caso ad esempio del biglietto di entrata in discoteca che, in alcune occasioni, corrispondeva alla compilazione di un questionario di consultazione. Le attività proposte dal NF devono infatti interessare ed essere supportate dal quartiere nel modo più esteso possibile, e sono finalizzate a coinvolgere tutte le categorie presenti: la popolazione giovanile, le minoranze etniche, gli anziani, i disabili, gruppi religiosi, attività economiche, proprietari immobiliari, rappresentanza eletta, associazioni e gruppi locali, residenti. Più sarà ampio il coinvolgimento, maggiori saranno sia le competenze, le conoscenze e le idee in campo, sia l'adesione al momento dell'approvazione del piano e degli strumenti promossi.

Le autorità locali assegnano una grande rilevanza alle dimensioni di inclusività e rappresentatività del *Forum* nei confronti delle diverse realtà che compongono la comunità. In questo senso, la candidatura per

la costituzione del NF deve includere, oltre alla documentazione di natura formale, una descrizione delle operazioni svolte per coinvolgere i diversi segmenti della società locale, i diversi contesti che compongono l'area, i soggetti e gli interessi coinvolti e che si intende coinvolgere nelle fasi successive.

La costituzione di un NF non implica necessariamente che vi sia un luogo fisico in cui questo svolge le proprie attività; più tipicamente, gli incontri pubblici e le riunioni si svolgono presso i *Community Centre*, ma capita anche che le attività economiche locali mettano a disposizione i loro spazi, o che i gruppi si incontrino nei pub di quartiere o a casa di un membro del forum, connotando l'esperienza in modo informale e "domestico".

Un NF può essere costituito con l'esplicito obiettivo di promuovere lo sviluppo economico di un'area caratterizzata prevalentemente dalla presenza di attività economiche. In questo caso l'autorità locale potrebbe ritenere opportuno definire l'area come business area, con l'effetto che i soggetti rappresentanti le attività economiche locali voteranno ad un referendum parallelo a quello dei residenti nell'area. Se entrambi i referendum si concluderanno positivamente, lo strumento di pianificazione oggetto del voto sarà automaticamente adottato; se uno dei due non dovesse portare all'adozione, invece, sarà compito dell'autorità locale avviare un processo di mediazione e confronto finalizzato ad allineare e risolvere le differenze.

Un *Neighbourhood Forum* può ottenere finanziamenti dal governo centrale a supporto delle attività svolte, che rimangono tuttavia molto modesti. Molto rilevante è quindi l'attività di fundraising che consente ai gruppi locali di portare a compimento il percorso intrapreso.

1.3 Neighbourhood Area

Nell'ambito della *Core Strategy*, il *Local Council* individua i confini delle diverse aree di competenza che lo compongono. Si tratta tuttavia di confini di natura amministrativa che non sempre corrispondono alla percezione della delimitazione del proprio quartiere da parte della cittadinanza. È per questo che il *Localism Act* non fa riferimento a confini predeterminati delle aree, ma affida alle comunità locali il compito di individuare la porzione di territorio che riconoscono come il loro quartiere.

Non ci sono indicazioni standard che guidano la definizione del confine dell'area, purchè siano chiari la metodologia, le tecniche, i criteri, la discussione, la consultazione e la strategia che hanno portato a tale delimitazione. Il confine individuato può ricalcare il limite amministrativo ed elettorale, essere definito da caratteristiche fisiche date ad esempio dalla presenza di elementi naturali o di infrastrutture, fare riferimento alla storia del quartiere, ...

Non vi sono regole prefissate neppure in termini di dimensione dell'area, anche se è evidente che più questa è estesa, maggiori saranno le difficoltà di gestione.

La delimitazione dell'area può essere attività controversa in una quartiere senza *Parish Council* (in cui il confine è dato obbligatoriamente dal

bacino elettorale) e può richiedere un'attività di mediazione tra differenti gruppi interessati ad intraprendere lo stesso percorso. Infatti, su una *Neighbourhood Area* può esistere un solo *Neighbourhood Forum* (e viceversa), che deve essere costituito dopo aver definito e proposto all'autorità locale una delimitazione. Non vi sono particolari obblighi su cosa, tra *Forum* e *Area*, debba essere approvato prima, ma normalmente si procede prima alla definizione dell'area perchè, qualora questa venisse messa in discussione nella fase di valutazione, sarebbe necessario ripensare anche la rete di soggetti membri del *Neighbourhood Forum* e quindi ridisegnarlo. La definizione dei confini dell'area è quindi una delle prime attività che la comunità è chiamata a individuare e a discutere con le autorità locali e con il quartiere nel suo complesso. Successivamente alla condivisione locale dei confini è necessario procedere ad una proposta formale all'autorità locale che quindi, oltre alla designazione del *Neighbourhood Forum*, deve valutare che l'area proposta sia idonea, verificando la rispondenza con gli standard legali e pubblicizzandola sia tra i soggetti del quartiere, sia nelle aree che si ritengono indirettamente interessate.

La procedura di valutazione vede il susseguirsi di quattro step: la *proposta*, corredata di una mappa che definisce con chiarezza il territorio interessato, deve chiarire la rilevanza del *Neighbourhood Forum* in relazione all'area e le ragioni che hanno portato a tale delimitazione; la *pubblicazione*, per una durata minima di sei settimane durante il quale il pubblico può presentare eventuali osservazioni; la *valutazione* della proposta in seguito alla consultazione, anche considerando se eventuali porzioni di territorio possono essere riconosciute come *Business Area*; ed infine la *designazione dell'area*.

Se rifiutata, l'autorità locale deve pubblicare un documento – il “*decision document*” – in cui si illustrano le ragioni della scelta, a partire dal quale si avvia un'attività di concertazione finalizzata a definire il confine più opportuno.

È importante che sin da queste prime fasi vi sia un'attenta condivisione delle intenzioni affinché non vi siano conflitti nè sovrapposizioni con altre aree limitrofe candidate ad avviare processi della stessa natura. L'autorità locale, in fase di approvazione della proposta di candidatura, terrà conto sia del rispetto dei requisiti formali, sia degli esiti delle procedure di consultazione.

L'area può comprendere territori che interessano più *Borough*, superando quindi la delimitazione generalmente imposta dai confini amministrativi. In quel caso le procedure dovranno vedere il coinvolgimento di tutte autorità locali interessate, che a loro volta dovranno fornire il loro supporto e avviare le operazioni necessarie ad arrivare alle approvazioni individuali. Al momento della scrittura, vi sono oltre 40 aree sul territorio nazionale in cui è stata presentata una richiesta di “*cross-boundary area*”, e circa 30 tra queste sono state approvate. In questi casi le stesse autorità locali devono svolgere un lavoro di confronto e cooperazione importante, e generalmente una di queste ha un ruolo predominante, per rendere più snelle alcune procedure.

1.4 Processo e strumenti della pianificazione di quartiere

Il *Localism Act* introduce misure finalizzate a semplificare e rendere più chiaro il sistema di pianificazione, prevedendo l'abolizione del livello della pianificazione strategica (ad eccezione di Londra che lo mantiene, per la sua natura di città globale) e l'introduzione del *Duty to Cooperate*, del *Neighbourhood Planning* e dei *Community Right to Build*. L'introduzione della pianificazione di quartiere consente alle comunità, una volta costituito un *Neighbourhood Forum* (o da parte del *Parish Council*), di incidere sul futuro del proprio territorio, sulle caratteristiche degli sviluppi di interventi residenziali, di attività economiche e del commercio, mediante il ricorso a strumenti di pianificazione di varia natura:

a. *Neighbourhood Development Plan (NDP)*

I *Neighbourhood Forum* potranno utilizzare i nuovi poteri che la riforma gli riconosce per contribuire direttamente alla definizione di politiche di pianificazione generale per lo sviluppo e l'uso del suolo di un quartiere. Per sua natura, il NDP non può intervenire su scelte strategiche quali i progetti di trasformazione maggiormente rilevanti o le infrastrutture pubbliche di livello sovralocale, nè ridurre le previsioni di sviluppo identificate in altri strumenti cogenti, ma guidare le scelte ed affrontare tematiche di carattere locale. Ad esempio, un NDP potrà indicare la necessità di preservare spazi verdi rilevanti o identificare siti adeguati ad ospitare nuovi spazi commerciali o piccoli insediamenti residenziali a prezzo calmierato. Può inoltre definire gli standard di progettazione per l'area, affinché i nuovi interventi siano della qualità desiderata.

Il NDP costituisce parte integrante del *Local Development Plan* che comprende i piani di quartiere di tutte le aree appartenenti ad uno stesso *Local Council*, le politiche definite dall'autorità locale e, nel caso di Londra, le più ampie politiche per la città definite dalla GLA (*Greater London Authority*) nel *London Plan*.

Il NP deve essere conforme agli strumenti di pianificazione vigenti a livello locale, di area metropolitana e nazionale: il *Localism Act* e le *Neighbourhood Planning (General) Regulations*; le politiche definite dalle autorità locali (ad esempio alle *Core Strategy*); il NPPF (*National Planning Policy Framework*) e tutti gli strumenti rilevanti dal punto di vista della pianificazione. Inoltre devono essere compatibili con le indicazioni fornite a livello europeo e gli obblighi previsti dal rispetto dei diritti umani.

b. *Neighbourhood Development Order (NDO)*

Un ulteriore rilevante cambiamento nel sistema di pianificazione riguarda la possibilità per le comunità di utilizzare la pianificazione di quartiere per consentire progetti di trasformazione che ritengono validi – interamente o parzialmente – senza il bisogno di ricorrere alla presentazione di permessi ed autorizzazione tradizionali, ma attivando i NDO. Attraverso un NDO è possibile ottenere le autorizzazioni ad attuare specifici interventi di trasformazione in determinate aree; può riguardare sia un particolare intervento di sviluppo, sia un'intera tipologia di interventi dello stesso tipo.

Vi sono tuttavia una serie di interventi per i quali non è possibile ricorrere ai NDO: progetti nazionali per la realizzazione di infrastrutture di

rilevanza sovralocale, la realizzazione di centrali termiche ed eoliche, gli interventi che richiedono una valutazione di impatto ambientale.

È utile che i NDO siano direttamente collegati al NDP di un'area, non richiedendo più la necessità di presentare permessi di costruire alle autorità locali per implementare le prescrizioni del piano.

Il NDO, per essere valido, deve in ogni caso rispondere a standard minimi ed essere approvato dalla comunità.

c. Community Right to Build Orders (CRBOs)

Il *Localism Act* inoltre consente alle organizzazioni locali di proporre il *Community Right to Build Order*, che si configura come un particolare tipo di NDO, da attivare per la promozione di interventi di scala ridotta, realizzando ad esempio piccoli progetti residenziali o altre attrezzature. I benefici provenienti dalla realizzazione di questi interventi rimangono alla comunità e vengono utilizzati per il benessere del quartiere, ad esempio per la manutenzione del patrimonio residenziale o per le attrezzature di pubblico interesse.

Come per i NDO, gli interventi che richiedono una valutazione di impatto ambientale, o su siti preservati, non possono essere condotti mediante ricorso ad un CRBO e sono previste le medesime procedure di approvazione degli altri strumenti di pianificazione, richiedendo quindi sia valutazione indipendente, sia referendum locale.

Diversamente dai NDP e dai NDO, qualsiasi organizzazione locale composta almeno per il 50% da residenti nell'area che abbia come obiettivo il benessere del quartiere dal punto di vista economico, ambientale e sociale (e quindi non solo il *Neighbourhood Forum*) può presentare un CRBO.

Il nuovo sistema di pianificazione locale continuerà quindi a prevedere la redazione del *Local Plan* da parte delle autorità locali, nel quale si definirà il contesto strategico a cui i nuovi strumenti di pianificazione faranno riferimento. Poiché tali strumenti acquisiscono valore legale nella pianificazione di livello locale, con un peso significativo sulla concessione dei permessi e delle autorizzazioni alle trasformazioni future dell'area, è previsto un processo formale preciso, del tutto simile a quello richiesto per qualsiasi altro strumento definito dalle autorità locali.

Le fasi del processo di pianificazione di quartiere sono:

1. *Avvio*: la comunità locale decide di procedere alla redazione del piano di quartiere, avviando un iniziale percorso di coinvolgimento e attivazione della comunità.
2. *Costituzione del Neighbourhood Forum*, laddove non vi sia un *Parish Council*.
3. *Definizione e approvazione della Neighbourhood Area e del Neighbourhood Forum*.
4. *Preparazione del piano* da parte della comunità, con il supporto delle autorità locali e, se necessario, l'assistenza di consulenti.
5. *Coinvolgimento, consultazione e attivazione della comunità* locale che vive, lavora, è eletta nel quartiere. La redazione del piano (così come le precedenti fasi di definizione dei confini dell'area e costituzione del NF) richiede un consistente percorso di coinvolgimento della

società locale, non solo limitatamente ai confini dell'area ma anche nei confronti dei territori adiacenti indirettamente interessati dalle scelte, a maggior ragione nei casi di piani *cross-boundary*.

6. *Verifica interna*: l'autorità locale avvia una prima verifica della bozza di piano e la pubblica affinché sia possibile presentare commenti ed osservazioni a quanto contenuto.

7. *Verifica esterna*: valutazione da parte di un esaminatore che deve essere indipendente dal NF e dalle autorità locali, non avere alcun tipo di interesse nei confronti delle aree oggetto di valutazione, avere un'adeguata competenza ed esperienza. L'esaminatore dovrà valutare i requisiti formali, gli esiti della consultazione, il rapporto con le aree adiacenti, la necessità di estendere il successivo referendum di approvazione ad altre aree e soggetti. Tale valutazione è contenuta in un report conclusivo in cui si danno indicazioni a procedere con le fasi successive, o si forniscono eventuali raccomandazioni, o ancora si invita a fare passi indietro qualora il documento non fosse ritenuto maturo per essere sottoposto a referendum, spiegandone le motivazioni.

È l'autorità locale che deve farsi carico dell'individuazione e dei costi del valutatore.

8. *Referendum locale*, che avrà esito positivo se si registrerà l'approvazione da parte del 50% dei votanti. Potranno votare tutti gli elettori che votano nelle elezioni locali.

Le fasi di valutazione preliminare consentono di arrivare al voto con documenti di qualità sufficiente ad essere adottati.

L'organizzazione e i costi per realizzare il referendum sono a carico delle autorità locali.

9. *Adozione del piano*: qualora il referendum abbia esito positivo, l'autorità locale ha il dovere legale di adottare lo strumento e renderlo vigente, inserendolo tra gli strumenti formali di pianificazione. Ciò implica un riconoscimento formale da parte del Gabinetto del *Local Council* e dal *Local Council* nel suo complesso. Una volta adottato formalmente dalle autorità locali, qualsiasi attività pianificatoria e di trasformazione dell'area deve rispondere a quanto in esso contenuto. Il peso di tale documento è quindi molto significativo e va a integrare il sistema di documenti di pianificazione esistente, acquisendo la stessa forza del *Local Development Framework* (il piano locale definito dalle autorità) e degli altri strumenti strategici supplementari.

Oltre agli strumenti descritti, il *Localism Act* introduce le seguenti misure finalizzate a riformare il sistema di pianificazione:

a. consultazione della comunità prima di presentare permessi di costruire: necessità per i costruttori di attivare strumenti di consultazione prima di presentare permessi di costruire finalizzati ad attuare interventi di trasformazione;

b. rafforzamento del rispetto delle regole: il *Localism Act* rafforza i poteri delle autorità in termini di contrasto agli abusi del sistema di pianificazione.

c. riforma del *Community Infrastructure Levy* (CIL) [4]: il CIL consente alle autorità locali di recuperare risorse economiche a fronte della realizzazione di interventi di trasformazione, che verranno investite nel

potenziamento o nella realizzazione di nuovi servizi e di infrastrutture. Il *Localism Act* modifica il regime del CIL rendendolo più flessibile in termini di utilizzo, prevedendo la possibilità di destinarli per interventi non solo infrastrutturali e aumentando la quota che rimane ai quartieri. In questo modo la comunità è meglio disposta ad accettare nuovi interventi perchè visibile è il beneficio che è possibile trarne.

d. riforma delle modalità con cui sono redatti i *Local Plan*: la riforma introduce maggiori libertà per le autorità locali anche nella redazione dei *Local Plan*, limitando l'intervento e le interferenze a livello centrale. Ciò assicura una maggiore attenzione alle comunità locali anzichè, ad esempio, alle richieste di rendicontazione del governo centrale.

e. infrastrutture di rilevanza nazionale: il *Localism Act* abolisce la Commissione per la Pianificazione Infrastrutturale, soggetto pubblico non eletto a cui spettavano le decisioni relative alle opere infrastrutturali di livello nazionale. Con la riforma tale potere decisionale torna nelle mani del Governo, assicurando quindi che le scelte possano essere approvate in Parlamento.

1.5 La redazione di un Neighbourhood Development Plan

Il NDP è finalizzato a definire lo sviluppo futuro e gli usi del suolo per il territorio a cui fa riferimento. La sua natura dipende prevalentemente dalle scelte della comunità: può affrontare molti o pochi temi; può essere dettagliato o molto generale; può definire i caratteri edilizi dei nuovi edifici e prevedere le caratteristiche degli interventi nell'ambito delle singole lottizzazioni; può precisare il mix funzionale che si intende promuovere o consolidare in alcune zone dell'area.

Grazie al NDP la comunità può direttamente contribuire a definire una visione futura per il proprio territorio e le funzioni che lo interesseranno. Il suo obiettivo è influenzare lo sviluppo del quartiere, definendo tipologie, caratteristiche e mix funzionale di un intervento, non potendo però essere utilizzato per bloccare eventuali progetti di trasformazione previsti in piani sovraordinati precedentemente definiti.

Si individuano cinque passaggi principali che conducono alla definizione e all'adozione di un NDP:

a. Avvio

Come anticipato, il processo di pianificazione locale può essere promosso e condotto da un *Parish Council* o da un *Neighbourhood Forum*, in seguito alla presentazione di una candidatura alle autorità locali competenti (il *Borough* o il *District Council*). La candidatura deve contenere la definizione dell'area oggetto del piano (*Neighbourhood Area*) e le informazioni riguardanti il soggetto proponente, che deve dichiarare la propria disponibilità a collaborare con l'autorità locale per la pianificazione. Sarà quest'ultima a valutare le candidature pervenute, a verificare la delimitazione dell'area proposta in relazione al più ampio territorio di competenza, a considerare se l'organizzazione locale proponente possiede i requisiti richiesti, è rappresentativo della comunità locale, è in grado di gestire il processo di realizzazione di un NDP.

b. Identificazione degli obiettivi, sviluppo della vision, sviluppo del piano

L'organizzazione proponente è chiamata a raccogliere le idee, i punti di vista ed i bisogni della comunità locale con un processo di consultazione e coinvolgimento finalizzato ad alimentare il piano. L'autorità locale competente deve provvedere a fornire assistenza tecnica ai quartieri nella definizione delle loro proposte; il Governo centrale eroga finanziamenti per attività di supporto delle comunità o incarica consulenti esterni per fornire un servizio di accompagnamento, che le comunità si aggiudicano mediante procedure competitive.

Spetta alla comunità locale valutare se redigere un NDP o un NDO, o entrambi: il NDP definisce una vision del futuro e può essere caratterizzato da livelli di dettaglio variabili in base alle scelte della comunità locale; nel caso del NDO invece è possibile avere autorizzazione a realizzare interventi determinati nell'ambito di altri strumenti.

c. Valutazione del piano

Una volta predisposto, il NDP sarà oggetto di valutazione da parte di un esaminatore indipendente per la verifica della rispondenza ai requisiti.

d. Referendum locale

Superata la valutazione, l'autorità locale organizza un referendum locale in modo che l'approvazione finale del piano spetti alla comunità. Potranno partecipare al referendum tutte le persone che vivono in quartiere e che sono iscritte alle liste elettorali. In alcuni casi particolari, quando per esempio le scelte contenute nel piano hanno implicazioni significative su altre comunità limitrofe, anche queste ultime saranno invitate a partecipare al voto.

e. Adozione del piano

Se più del 50% dei votanti supporta il piano, l'autorità locale deve adottarlo e assegnargli valore legale. Ogni decisione presa successivamente all'adozione deve confrontarsi con quanto contenuto nel piano.



[Fig. 10] Processo di realizzazione di un *Neighbourhood Development Plan* (Fonte: trad. CPRE *South East eBulletin, The Localism Act*)

1.6 Supporto e assistenza ai NF e alle comunità

La preparazione di un NDP prevede costi e un impiego di risorse che le comunità devono sostenere per poter portare a compimento l'intero processo. Il *Localism Act* identifica diverse tipologie di risorse finalizzate a incoraggiare l'attivazione dei gruppi locali e l'attività dei neo costituiti *Neighbourhood Forum*. Innanzitutto prevedendo l'obbligo legale per le autorità locali di pianificazione di fornire assistenza tecnica nelle fasi di redazione degli strumenti. Non si prevede però nessun obbligo dal punto di vista del supporto finanziario; oltre all'attività di supporto e agli eventuali contributi erogati dalle autorità locali, esistono altre possibili fonti di finanziamento economico e di supporto professionale tra cui: specifici programmi nazionali, donazioni e risorse provenienti da attività di *fund-raising*. Inoltre, alcuni sviluppatori immobiliari, le attività economiche locali o i proprietari terrieri hanno espresso in più occasioni l'interesse ad essere coinvolti e a sponsorizzare questi processi anche fornendo supporto economico, in modo particolare nei contesti in cui questi hanno interessi specifici. Ciò può sicuramente rappresentare un elemento positivo, ma la comunità deve prestare attenzione a non cadere in meccanismi di influenza sulle scelte a fronte di queste donazioni.

La riforma prevede infine azioni di supporto da realizzare anche attraverso la condivisione di *best practices* che aiutano ad affrontare e risolvere situazioni problematiche (London Assembly, 2012).

1.6.1 Supporto del Governo centrale

Il Governo Centrale ha sino ad ora investito tre milioni di sterline a supporto di alcune organizzazioni locali con un primo programma nazionale ("*Supporting Communities and Neighbourhood in Planning*", per il biennio 2011/2013) ed ha lanciato un nuovo programma biennale ("*Supporting Communities in Neighbourhood Planning*") che vedrà l'erogazione di fondi ai *Local Council* [5], affinché questi possano adeguatamente supportare le comunità locali e favorire il successo della pianificazione di quartiere. Il programma è finalizzato ad accompagnare il *Neighbourhood Planning* in una varietà di contesti territoriali, supportato dall'investimento di risorse e nell'implementazione di attività finalizzate a condividere l'apprendimento, promuovere le buone prassi e incoraggiare il networking tra i gruppi che si sperimentano in medesimi processi. Il programma mette in campo due tipi di misure:

- *Supporto diretto*, nella forma della consulenza e del supporto da parte di esperti, con un valore medio che equivale a circa £9,500, da personalizzare in base ai bisogni del contesto. Il Governo centrale individua una serie di soggetti in grado di provvedere all'accompagnamento dei processi; per l'assistenza tecnica su temi di pianificazione sono coinvolti pianificatori qualificati e si ricorre a facilitatori di processo ed esperti di costruzione di comunità dove necessario. Ad oggi, 54 [6] gruppi sono stati supportati con tale misura.

- *Concessione di fondi*, circa £7,000 per ogni area, per contribuire ai costi che si presentano nel corso della preparazione del piano. Ad oggi 73 gruppi sono stati supportati con apposite risorse finanziarie, per un totale di £421.791,10 [7].

I soggetti locali impegnati nel *Neighbourhood Planning* possono richiedere di aderire al programma e ricevere assistenza, sia sottoforma di supporto diretto, sia di risorse economiche, e possono essere destinatari di entrambe le forme di supporto contemporaneamente [8]. Il programma inoltre offre la possibilità di essere coinvolti in un programma di condivisione delle esperienze e dell'apprendimento, che vede l'organizzazione di *Planning Camp Events*, workshop e forum on line. In ogni caso, prima di presentare la richiesta di supporto, il quartiere deve confrontarsi con l'autorità locale di riferimento per valutare l'attività di sostegno che questa è in grado di fornire e l'eventualità di risorse aggiuntive da mettere in campo.

Il Governo centrale supporta quindi le pratiche di *Neighbourhood Planning* attraverso:

- programmi di finanziamento (per un massimo di £7.000 per ciascun quartiere) per contribuire ai costi della preparazione di una proposta di piano. Si tratta di fondi attraverso cui erogare un supporto pratico alle comunità, affinché il piano oggetto del proprio lavoro possa giungere a compimento ed essere poi implementato. Ai fondi si accede con un meccanismo competitivo a cui ogni comunità può accedere presentando candidatura attraverso le procedure previste.

- attività di supporto diretto attraverso soggetti intermedi nominati a livello centrale, nella forma dell'accompagnamento, del trasferimento di competenze e della condivisione dell'apprendimento. Nel caso del primo programma nazionale, attivato nelle prime fasi del *Neighbourhood Planning*, incluso il periodo di prima sperimentazione in cui il *Localism Act* non era ancora legge, ha visto l'incarico a quattro distinti gruppi di esperti. Nel secondo programma, invece, l'incarico è stato affidato ad un consorzio (*Locality*, con *Planning Aid*) di cui fanno parte varie società di consulenza che a più riprese sono state coinvolte nel *Neighbourhood Planning*. La decisione di erogare questo tipo di supporto, la valutazione delle necessità specifiche di ogni singolo caso, la scelta del soggetto esperto che seguirà ogni esperienza vengono prese a livello centrale e sono, attualmente, a carico di *Locality*.

Considerate le difficoltà che certamente le comunità locali incontreranno, oltre al supporto tecnico delle autorità locali e da eventuali soggetti intermedi che forniscono la propria consulenza, si è assistito ad un proliferare di manuali realizzati da soggetti di varia natura [9] che, con modalità molto pratiche ed operative, guidano i soggetti locali nei processi di pianificazione di quartiere.

Si sottolinea infine che il Governo centrale, per incentivare l'attivazione e il *Neighbourhood Planning* ha deliberato la cessione, ai *Parish Council* e ai *Neighbourhood Forum* che svilupperanno il piano successivamente alla sua adozione, del 25% dei *Community Infrastructure Levy (CIL)* generati dal quartiere (mentre la cessione dei CIL per i quartieri che non adottano il piano rimarrà al 15%).

1.6.2 Supporto delle autorità locali

Le autorità locali competenti hanno il dovere legale di provvedere all'assistenza tecnica e supporto dei soggetti designati a condurre processi di pianificazione di quartiere (siano essi gli esistenti *Town* e

Parish Council, o *Neighbourhood Forum* appositamente costituiti) durante l'intero percorso di pianificazione intrapreso.

Il NDP (o qualsiasi altro strumento in corso di redazione) è interamente predisposto dalle comunità locali, ma il *Localism Act* prevede che queste siano assistite dai rispettivi *Local Council* che devono:

- esprimersi sull'adeguatezza della definizione dei confini dell'area e sulla rappresentatività dell'eventuale *Neighbourhood Forum*, verificando i requisiti formali ma anche il punto di vista della comunità nel suo complesso, attraverso un apposito percorso di comunicazione e consultazione;
- rendere disponibili dati, studi e rapporti analitici a supporto dell'attività di pianificazione;
- condividere le informazioni relative a soggetti utili, e contatti per facilitare o rendere più efficace il processo;
- accompagnare il NF ed offrire consulenza tecnica nel coinvolgimento della comunità, anche attraverso la condivisione di best practice, ed in materia di pianificazione nelle fasi di redazione del piano;
- occuparsi di valutare la conformità dello strumento con la propria *Core Strategy*, il *London Plan*, i regolamenti e la legislazione vigente;
- individuare e sostenere i costi dell'esaminatore esterno indipendente che valuterà la bozza del piano prima che questo sia soggetto a referendum;
- organizzare e farsi carico dei costi del referendum locale di approvazione preliminare all'adozione;
- provvedere all'adozione formale del piano attraverso le procedure previste, inserendolo tra i documenti cogenti di riferimento per la pianificazione di quartiere.

Il *Localism Act*, tuttavia, non definisce nel dettaglio come ogni singolo local council debba fornire tale supporto; ad eccezione di alcuni obblighi formali (ad esempio la copertura dei costi per l'esaminatore indipendente) ogni ente potrà valutare le modalità che ritiene più idonee a supportare la propria comunità locale, in relazione alle loro necessità e capacità.

Le autorità locali, accanto all'assistenza tecnica direttamente fornita, mettono a disposizione della comunità strumenti di informazione e supporto di varia natura: siti web e blog, momenti di discussione informale, mappe e database, studi ed analisi condotti.

Per facilitare il compito di supportare le pratiche attivate, *Locality* (soggetto esterno individuato a livello centrale nel secondo programma) ha redatto la "*Neighbourhood Plans Roadmap Guide*" con l'obiettivo di guidare operativamente le autorità locali. La guida, esito della valutazione delle prime esperienze svolte, suggerisce infatti forme di supporto possibili e dati a supporto, facilita la condivisione di informazioni e individua riferimenti utili all'azione, spiega nel dettaglio alcune operazioni da svolgere e fornisce consulenza su temi di pianificazione.

Il *Local Council* non ha l'obbligo di fornire copertura economica per le attività della comunità, ad eccezione di quelle previste per coprire i costi dell'esaminatore indipendente e per la realizzazione del referendum. Tuttavia, se la capacità economica e la volontà dell'ente lo permette, l'autorità locale potrà erogare fondi.

È prevista inoltre l'erogazione di finanziamenti dal Governo centrale a favore delle autorità locali, impegnate nell'assistenza di soggetti coinvolti nella pianificazione di quartiere. Nel biennio 2013-14 sono stati stanziati £100.000 a disposizione delle autorità locali per coprire i costi relativi al personale impegnato nell'assistenza alle comunità nelle fasi di redazione del piano, al compenso per il valutatore indipendente, all'organizzazione del referendum. Per favorire il razionale impiego delle risorse, l'erogazione di tali fondi corrisponde al superamento di determinate fasi del processo e all'avvio di un nuovo ciclo di attività da parte dell'ente: £5.000 alla designazione dell'area, £5.000 alla designazione del NF, £5.000 mila sterline per ogni piano sottoposto a valutazione, £20.000 per ogni piano che supera positivamente la fase di valutazione.

1.6.3 Supporto ed accompagnamento alle comunità

Come sottolineato dagli esperti di *Locality* (Chetwyn, 2012), la gestione del processo di produzione del piano richiede impegno, competenze e capacità che variano in base allo scopo della specifica esperienza e dalla complessità del piano che si intende redigere; si tratta di mettere in campo sia capacità relazionali di scambio, confronto e mediazione, sia competenze tecniche specifiche. La produzione di un *Neighbourhood Plan* può quindi essere una prospettiva che spaventa le comunità e le frena dall'intraprendere percorsi di tale complessità, per il tempo e l'impegno che richiedono, ma soprattutto per le expertise che è necessario mettere in campo e che raramente si possiedono. Per incentivare le comunità a mettersi in gioco e sperimentarsi esistono gruppi di esperti, incaricati anche a livello centrale, che possono offrire le loro competenze per fornire supporto diretto ai soggetti impegnati, o un'assistenza informale attraverso una rete di volontari.

Le competenze generali che un processo di pianificazione di quartiere richiede sono la capacità di svolgere un ruolo di direzione, di leadership; competenze organizzative e di project management; abilità di coinvolgimento attivo e di ascolto; comunicazione e negoziazione; competenze analitiche; capacità di lavorare in gruppo e in rete con altri soggetti.

Per quanto riguarda invece le competenze tecniche specifiche, queste dipendono dalla natura del contesto e dello strumento che si intende predisporre: la capacità di leggere e trattare mappe e piani, l'analisi di dati, la progettazione urbana, la conoscenza delle regole, dei modi, e dei meccanismi legati al commercio al dettaglio, alla rigenerazione del patrimonio locale, all'housing e alle questioni strettamente di pianificazione, le conoscenze specifiche in tema di impatto ambientale delle scelte, etc. Anche la fase di organizzazione e coinvolgimento della comunità richiede competenze specializzate.

Laddove questo insieme di competenze non siano disponibili internamente al gruppo incaricato della redazione del piano, è possibile ricercarle tra i partner locali, inclusa l'autorità locale competente di riferimento, ma anche individuando soggetti esterni incaricati di fornire adeguata assistenza tecnica e accompagnamento di processo.

Chiaramente, quest'ultima opzione implica costi da corrispondere agli

esperti. È frequente che alcuni gruppi, soprattutto nelle fasi iniziali, incarichino questi soggetti di svolgere parte delle attività previste nel processo di piano, produrre relazioni tecniche, fornire consulenza tecnica specifica nelle singole fasi del processo.

Le organizzazioni di esperti che hanno seguito le esperienze in questa prima fase post *Localism Act* sono molto diverse, e in alcuni casi si sono alternate tra loro nel seguire uno stesso processo, a seconda del programma di finanziamento. Il cambio di incarico tra il primo ed il secondo programma ha inevitabilmente causato un cambio di soggetto consulente nel corso dell'esperienza. Oltre ai due programmi nazionali, alcuni gruppi di esperti [10] hanno stipulato accordi con i singoli *Neighbourhood Forum* per l'attività di accompagnamento. Tra i gruppi maggiormente attivi nell'accompagnamento di processi di pianificazione di quartiere si ricordano: *Planning Aid England – RTPI* [11], *Locality* [12], *The Prince's Foundation for Building Community* [13], *ACRK* [14], *Planning Help* [15], *Localism Network* [16].

Note

[1] Soggetto locale del quartiere che si occupa della protezione e della valorizzazione del patrimonio storico e culturale di Highgate.

[2] Vedi Approfondimento A "La Big Society e il Localism Act".

[3] La riforma del sistema di pianificazione che vede l'introduzione del livello della pianificazione di quartiere è avvenuta nell'ambito del *Localism Act* nel 2011, seguito da un provvedimento successivo – il *Neighbourhood Planning (General) Regulations 2012*, emanato il 6 aprile 2012.

[4] Il CIL è un costo che viene addebitato agli sviluppatori immobiliari che realizzano interventi di nuova edificazione, e che viene corrisposto alle autorità locali per la realizzazione di infrastrutture, attrezzature e servizi (*Localism Act 2011*, Parte 6, Cap. 2).

[5] Il 14 marzo 2013 il Ministro per le Comunità Don Foster ha infatti annunciato il secondo programma nazionale che vedrà l'erogazione di un totale di 50 milioni di sterline entro marzo 2015 (fonte: www.gov.uk).

[6] Il dato si riferisce a giugno 2013.

[7] Il dato è aggiornato a giugno 2013.

[8] Ogni quartiere può richiedere un sostegno che va da £500 a £7.000, che vede la copertura di tutte le spese fino all'adozione del piano.

[9] Si ricordano, tra i tanti: "How to shape where you live: a guide to neighbourhood planning", redatta dal CPRE; "Quick guide to neighbourhood planning", redatta da Urban Vision – Locality; "Your Place, Your Plan", redatto dalla Town and Country Planning Association; "Placecheck", strumento messo a punto dalla Urban Design Skills e fornito da English Heritage; documenti operativi di grande utilità forniti dal PAS (Planning Advisory Service).

[10] Quali ad esempio MADE e CABE.

[11] *Planning Aid England – RTPI* è un gruppo caratterizzato da molti anni di esperienza nel lavoro di comunità, anche in attività di coprogettazione a livello di quartiere. Sin dall'approvazione del *Localism Act*, ha lavorato con numerosi gruppi locali supportando le comunità nei passaggi chiave del processo di NP, assistendoli nelle fasi di candidatura e realizzazione del piano, nelle attività di coinvolgimento della cittadinanza, nella mediazione di conflitti con l'obiettivo di favorire la capacitazione dei soggetti locali. *Planning Aid England* è uno dei soggetti incaricati di fornire consulenza e assistenza tecnica alle comunità, nell'ambito dei programmi nazionali di supporto finanziati dal DCLG.

[12] *Locality - The Building Community Consortium* è una rete di organizzazioni che si occupa di accompagnare le comunità in processi di attivazione finalizzati a creare nuovi servizi per il territorio, riqualificare edifici, creare nuove opportunità di sviluppo. Hanno inoltre supportato le comunità locali nelle pratiche di neighbourhood planning sin dalla prima sperimentazione post *Localism Act*, nell'ambito dei programmi nazionali di supporto finanziati dal DCLG.

[13] *The Prince's Foundation for Building Community* è un'organizzazione benefica di natura educativa, fondata nel 1986 dal Principe di Galles, per insegnare e dimostrare quei principi tradizionali di progettazione urbana e architettonica che mettono le persone e le comunità al centro del processo di progettazione.

[14] *ACRK (Action with Communities in Rural Kent)* è un gruppo di esperti che fornisce assistenza tecnica e supporto diretto alle organizzazioni locali, stimolando l'attivazione volontaria della comunità ed incoraggiandoli a sperimentare buone pratiche; sviluppando e gestendo progetti; fornendo supporto professionale agli enti locali ed a soggetti erogatori di servizi; proponendo momenti di riflessione e di dibattito sui temi dello sviluppo delle aree rurali, con un contributo importante ai processi decisionali pubblici.

[15] *Planning Help* è un portale on line (planninghelp.org.uk) che fornisce semplici e immediate informazioni sul sistema di pianificazione in generale e sulle nuove opportunità offerte dalla pianificazione di quartiere. *Planning Help* è un progetto promosso dalla Campagna di Protezione del Regno Unito Rurale, con il supporto del DCLG (*Department for Communities and Local Government*).

[16] *Localism Network* è un network di professionisti che forniscono consulenza pratica relativamente agli aspetti del localismo www.localismnetwork.org.uk.

2. IL NEIGHBOURHOD FORUM DI HIGHGATE A LONDRA

Il caso del quartiere londinese di Highgate: il quartiere, la costituzione nel Neighbourhood Forum, gli obiettivi, i caratteri e le attività. L'attività di supporto e accompagnamento. Il Neighbourhood Plan di Highgate.

2.1 Il quartiere

Highgate è un sobborgo localizzato su una collina nella parte settentrionale di Londra, a nord-est di *Hampstead Heath*. È un quartiere molto esteso, il cui territorio si sviluppa su due *Borough* (Haringey a nord e Camden a sud-ovest) ed è delimitato a sud dalla linea ferroviaria di Tottenham & Hampstead, e ad ovest dall'ampia area verde di Hampstead Heath.

Highgate è uno dei tanti piccoli paesi satellite che nel corso degli ultimi decenni sono stati inglobati dalla Grande Londra. Oggi è considerato quartiere benestante, ambito da chiunque voglia godere della tranquillità di un'area prevalentemente residenziale senza allontanarsi dal centro.

È un quartiere particolarmente attrattivo per la presenza di ampie zone naturali considerate di rilevanza ambientale (la parte orientale di Hampstead Heath, Queens Wood, Highgate Wood, Waterlow Park, Parkland Walk, Highgate Ponds, Kenwood Ancient Woodland, Parliament Hill) e di elementi architettonici di valore, tra cui: le ricche abitazioni della nobiltà del XVII secolo; l'edificio vittoriano in mattoni rossi della Highgate School, uno dei simboli del quartiere sin dal 1565 quando venne edificata per concessione diretta della regina Elisabetta I per le popolazioni meno abbienti (mentre oggi è una scuola pubblica a pagamento); la Highgate Hill, strada di collegamento con Londra, sede del primo tram costruito in Europa, oggi non più funzionante; il Cimitero di Highgate, di richiamo turistico perchè ospita le tombe di personaggi storici illustri (Karl Marx, Michael Faraday, George Elliot, ...).

2.1.1 Vivere ad Highgate

Highgate è un quartiere verde a bassa densità abitativa, con la sua superficie complessiva pari a circa 4,8 milioni di metri quadrati ricoperta per l'11% da strade e viabilità, e solo per il 9% da edifici residenziali; il 27% della superficie è destinata a giardini ed il 44% a spazi aperti verdi. La parte residenziale, che si concentra prevalentemente nella parte orientale del quartiere, è attrezzata con attività commerciali e servizi di riferimento locale. Sulla strada principale – la High Street, che attraversa e taglia il villaggio – si affacciano numerosi caffè, ristoranti e luoghi di incontro, frequentati da giovani professionisti e distinti signori ormai in pensione che si godono la tranquillità del quartiere.

È un quartiere con edifici e spazi riconoscibili che fungono da punti di riferimento e ne rappresentano l'identità.

Le zone residenziali si sviluppano attorno a due centri, piccoli ma ben identificabili, in cui si concentrano scuole, attrezzature di rilevanza pubblica, attività economiche e commerciali. Si tratta di centri con un bacino prevalentemente locale, di servizio per la popolazione del quartiere.

Il piccolo commercio al dettaglio è una delle attività economiche principali ad Highgate e si sviluppa lungo tre assi principali: la Highgate Hill Street, Aylmer Road e Archway Road. Questi centri, anche se minacciati dalla localizzazione di internet point e di grandi supermercati, sembrano sopravvivere grazie ai loro prodotti specializzati, in modo complementare tra loro. Le realtà locali svolgono un importante ruolo di protezione del piccolo commercio locale che alimenta la vitalità e vivibilità del quartiere, combattendo la proliferazione di attività legate alla finanza (banche, assicurazioni, ...), alle scommesse, alla ristorazione (in particolare i take away). Oltre al commercio, una ricchezza di attività di vario genere sono nascoste in tutto il quartiere: piccole botteghe, attività di supporto al turismo, pub storici.

Il quartiere, sul fronte dei trasporti e della mobilità soffre la carenza di collegamenti trasversali e la congestione delle sue strade principali (Muswell Hill Road, Archway Road, Highgate High Street) sia per flussi in entrata/uscita che di attraversamento.

Dal punto di vista del trasporto pubblico, pur lamentando la congestione della linea della metropolitana (Northern Line), gli abitanti possono usufruire di un sistema di collegamenti che consente di raggiungere velocemente il centro di Londra.

Più deboli appaiono le dotazioni in termini di mobilità lenta, in particolare nelle aree più congestionate: oltre a rappresentare un problema di sicurezza, la carenza di percorsi pedonali e ciclabili non consente di valorizzare la ricchezza di risorse, ideale da esplorare a piedi o in bicicletta.

Highgate è un quartiere ben attrezzato dal punto di vista dei servizi, e presenta una buona e varia offerta di attività dal punto di vista sociale; ospita sul suo territorio due centri di quartiere (Lauderdale House e Jacksons Lane) e numerose attività culturali, quali quelle promosse da HLSI, Highgate Society, Gatehouse, Red Hedgehog e Jacksons Lane. Le scuole del quartiere sono frequentate da oltre 3000 alunni e rappresentano una rilevante fonte occupazione per gli abitanti di Highgate. Highgate si caratterizza inoltre per la ricchezza di spazi aperti: riserve naturali, corridoi verdi, parchi e giardini di interesse storico, rispetto ai quali la popolazione locale svolge un ruolo di protezione e che rappresentano il primo elemento di attrattività del quartiere.

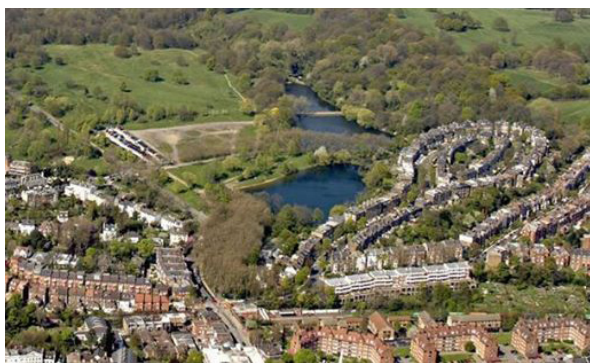
È un quartiere caratterizzato da un'affermata identità di "villaggio" legata al passato e alla sua storia, con un forte senso di appartenenza da parte dei suoi abitanti che amano Highgate e sono da sempre impegnati nel preservare i valori storici e ambientali che lo caratterizzano. Numerosi sono infatti i soggetti organizzati che svolgono attività di vario genere a favore della valorizzazione del quartiere; tra questi si sottolinea la presenza dell'associazione The Highgate Society, particolarmente attiva a favore della tutela dell'unicità del quartiere e della valorizza-

zione dei valori storici e ambientali presenti, che tutt'ora attraggono visitatori e ispirano artisti e scrittori; e la Highgate Conservation Area Advisory Committee che ha come oggetto d'azione la protezione delle aree di conservazione ed è l'unico soggetto del quartiere che opera su tutto il territorio.

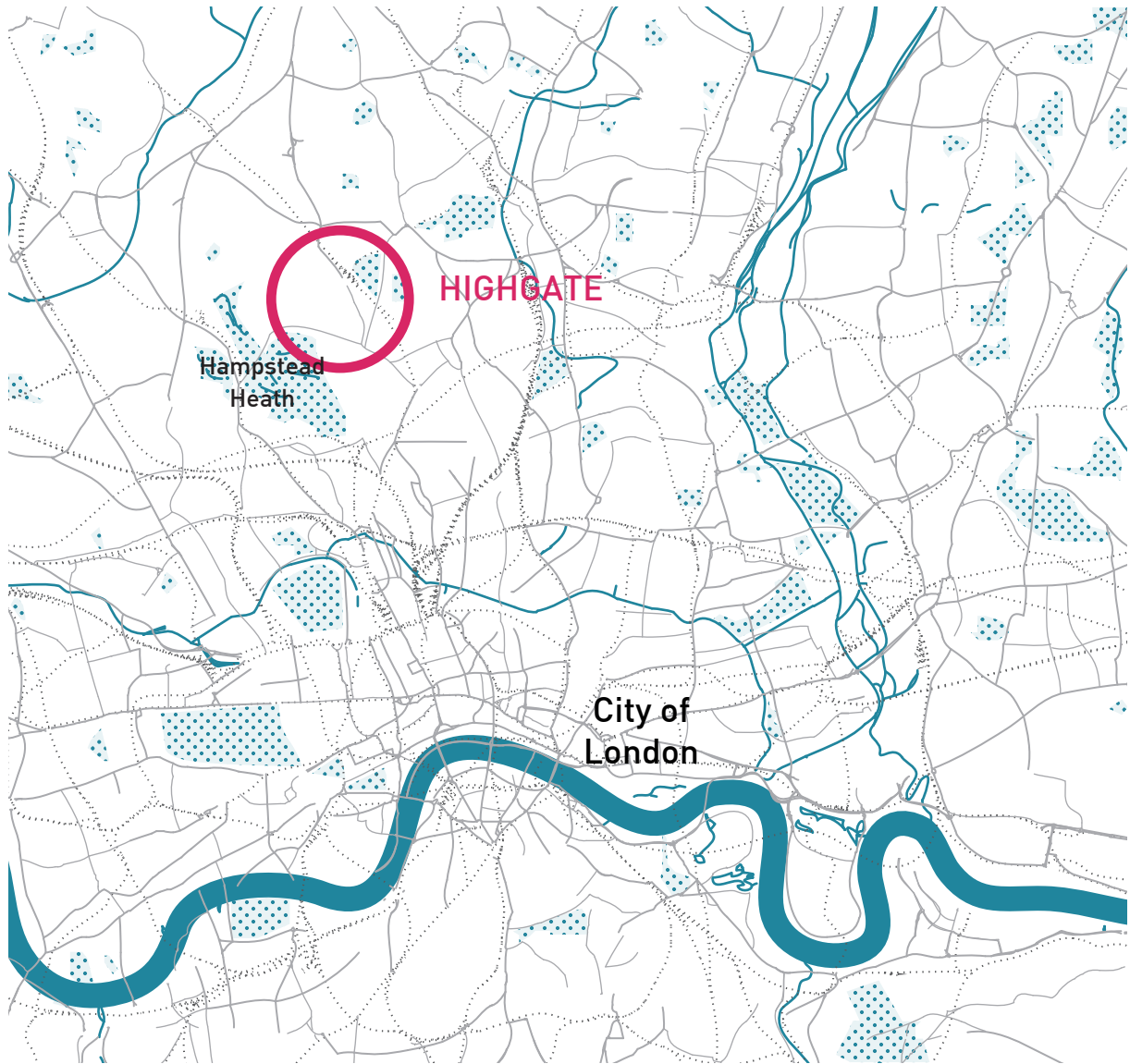
Highgate è infatti noto per il suo ricco e vario carattere storico e per la qualità dei suoi edifici storici risalenti al XXVII e XXVIII secolo. Segnalata come area di interesse archeologico, nel quartiere sono presenti numerosi edifici da preservare (inseriti nella "Listed Building"^[1]).

L'area è caratterizzata da un'ampia area di conservazione (Highgate Village Conservation Area) di oltre 80 ettari, designata nel 1968 e successivamente ampliata, all'interno del quale è possibile riconoscere delle sottoaree: il Village Core, l'Highgate Bowl, l'Archway, il Milton's, Sheperd's Hill, Gaskell e Bishop.

Dal punto di vista abitativo, Highgate presenta una grande eterogeneità di tipologie residenziali e di titoli di godimento che riflette e risponde alla varietà e ai bisogni attuali delle persone. Più scarsa, tuttavia, appare la disponibilità di alloggi a prezzi accessibili in una zona che le stesse agenzie immobiliari definiscono come "molto ricercata" e che rischia di essere invasa da operatori economici che hanno interessi lontani da quelli del quartiere, che non ne riconoscono il valore storico e ambientale, né la dimensione di paese. Sono molti attualmente i progetti e i tentativi di trasformare porzioni del quartiere, attraverso la demolizione integrale di alcuni edifici e la loro sostituzione con complessi chiusi molto più consistenti dal punto di vista volumetrico che modificano la natura del quartiere; trasformazioni che muovono una notevole quantità di risorse economiche e che in diverse occasioni attirano i Local Council, in un periodo di scarsità di risorse. Tra questi interventi si segnala la tendenza a realizzare forme residenziali chiuse, villaggi recintati in cui non è possibile entrare se non vi si abita, né attraversare, in cui i residenti non scambiano nulla con il quartiere. Si tratta di un fenomeno negativo che, oltre a danneggiare la dimensione fisica del quartiere, mina alla coesione sociale.

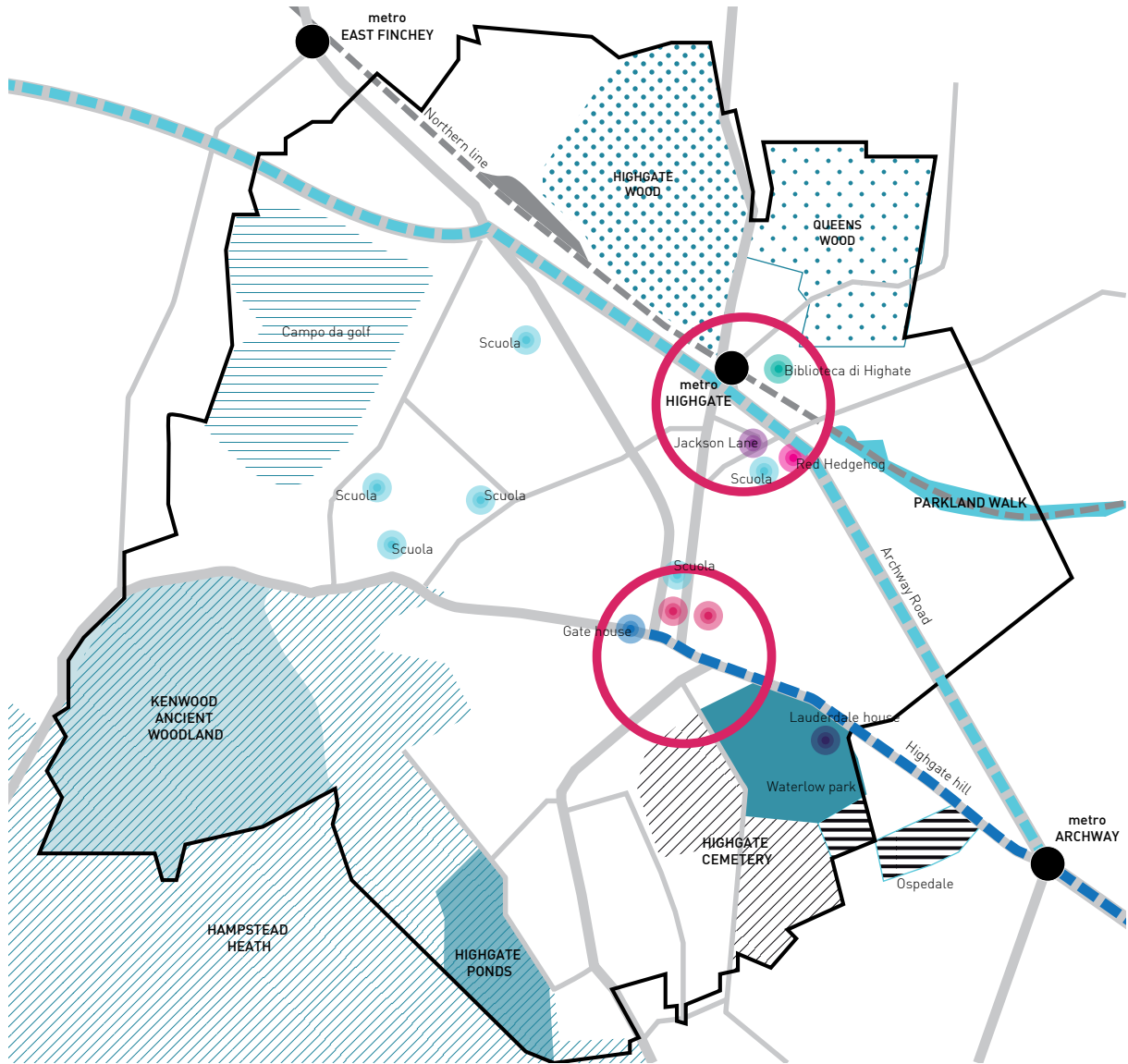


[Fig. 11] Il quartiere Highgate



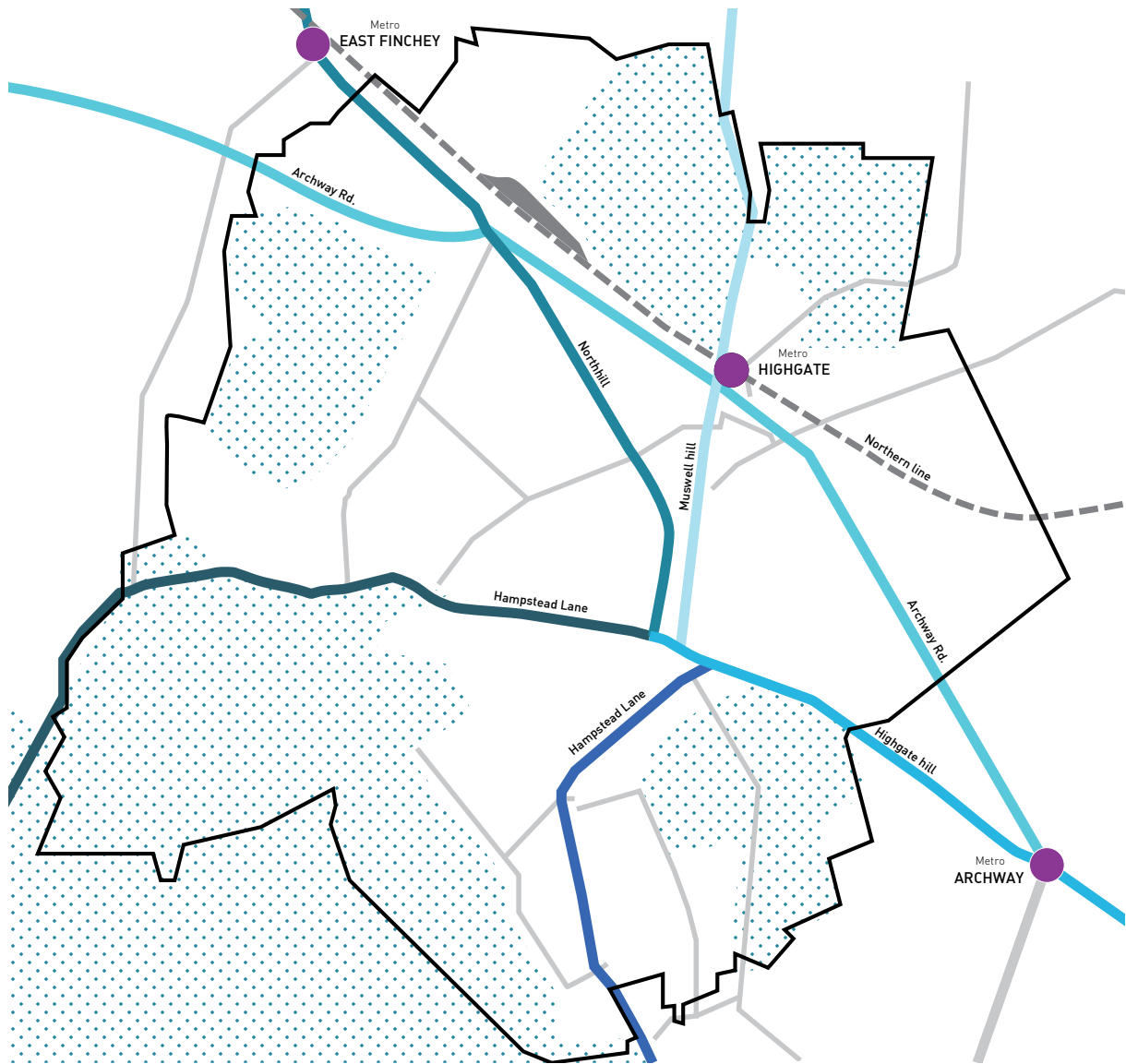
[Fig. 12] Highgate, sobborgo londinese a nord est di Hampstead Heath





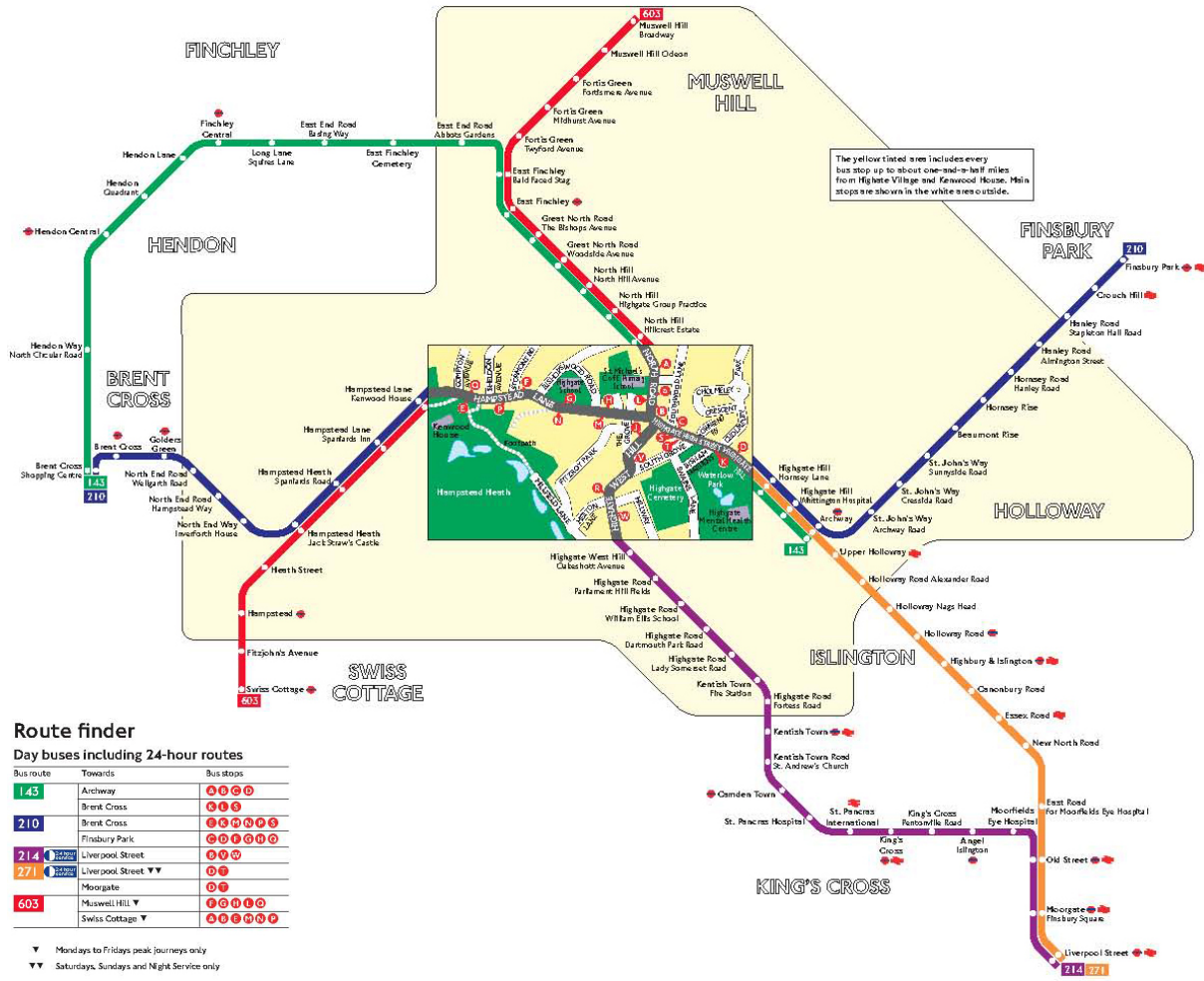
[Fig. 13] Servizi e luoghi rilevanti





[Fig. 14] Viabilità principale





Route finder

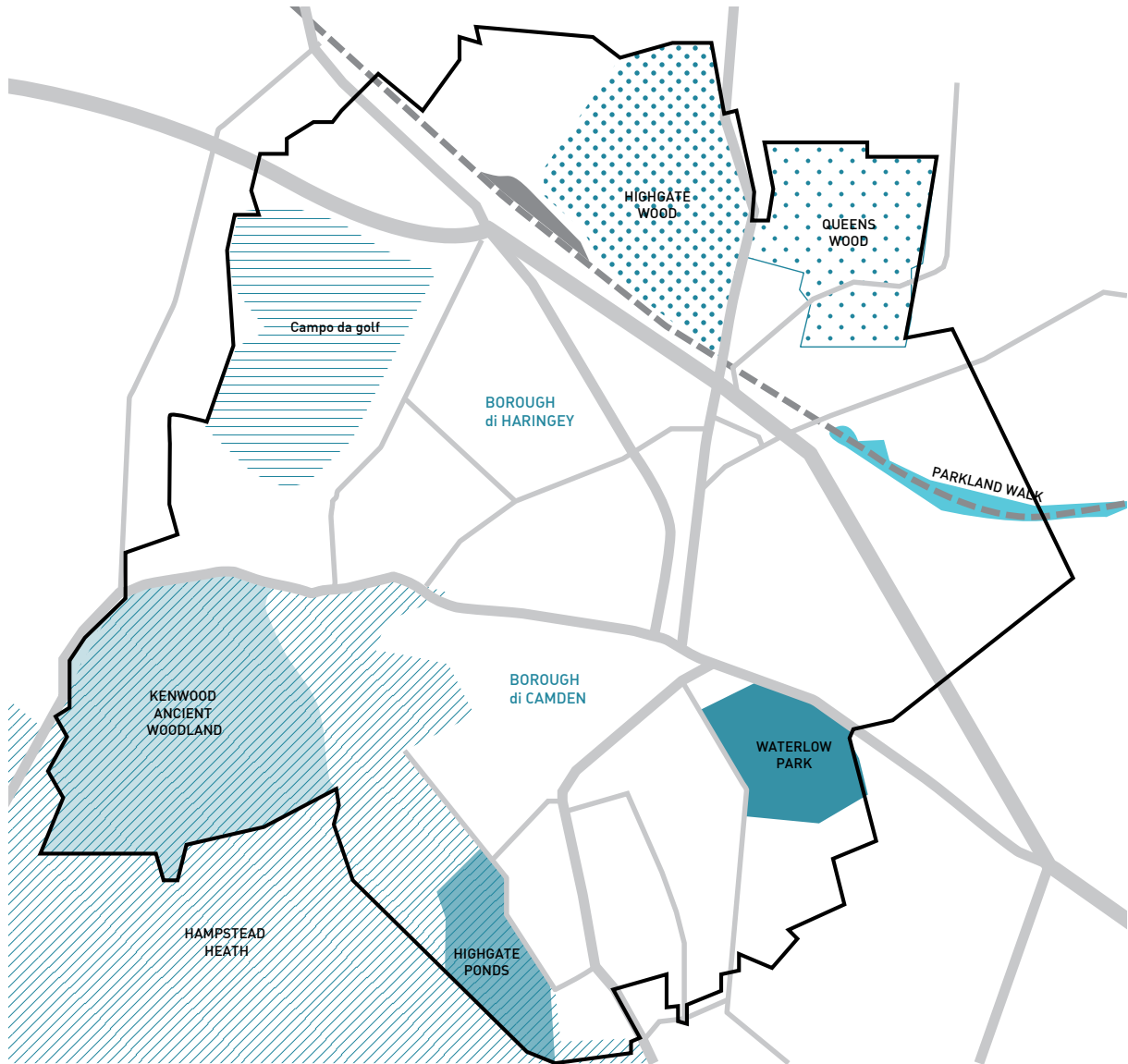
Day buses including 24-hour routes

Bus route	Towards	Bus stops
143	Archway	① ② ③ ④
	Brent Cross	⑤ ⑥ ⑦
210	Brent Cross	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩
	Finsbury Park	⑪ ⑫ ⑬ ⑭ ⑮ ⑯ ⑰ ⑱
214	Liverpool Street	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ ⑪ ⑫ ⑬ ⑭ ⑮ ⑯ ⑰ ⑱ ⑲ ⑳
271	Liverpool Street	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ ⑪ ⑫ ⑬ ⑭ ⑮ ⑯ ⑰ ⑱ ⑲ ⑳
	Moorgate	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ ⑪ ⑫ ⑬ ⑭ ⑮ ⑯ ⑰ ⑱ ⑲ ⑳
603	Muswell Hill	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ ⑪ ⑫ ⑬ ⑭ ⑮ ⑯ ⑰ ⑱ ⑲ ⑳
	Swiss Cottage	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ ⑪ ⑫ ⑬ ⑭ ⑮ ⑯ ⑰ ⑱ ⑲ ⑳

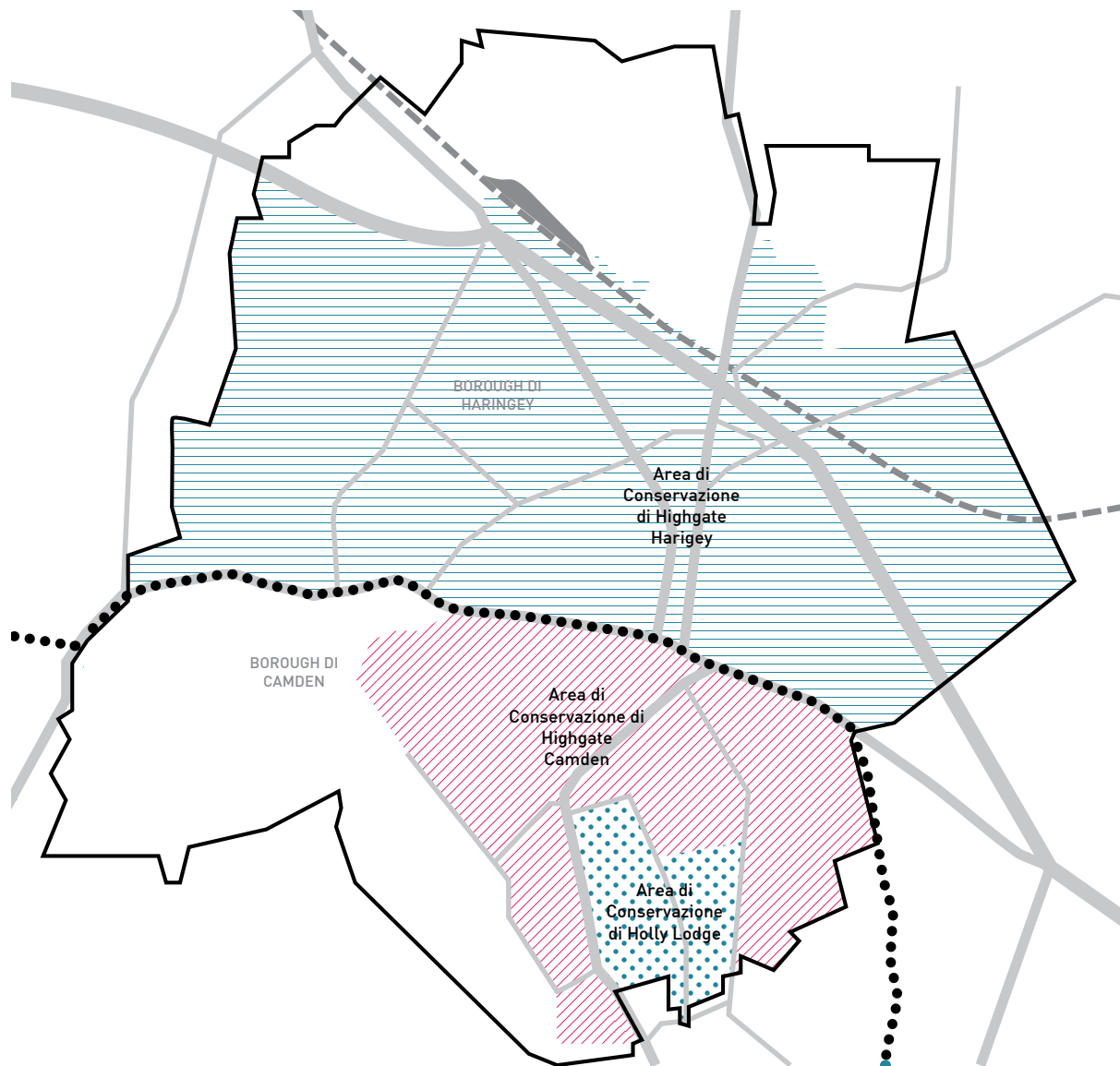
- ▼ Mondays to Fridays peak journeys only
- ▼▼ Saturdays, Sundays and Night Service only

[Fig. 15] Trasporto pubblico locale (Fonte: TfL)





[Fig. 16] La ricchezza degli spazi aperti



[Fig. 17] Aree di conservazione

2.1.2 Gli abitanti di Highgate

Highgate è un quartiere di oltre 18.000 abitanti, suddivisi in 8100 nuclei familiari. Contrariamente a quanto appare passeggiando durante il giorno per le strade di Highgate, in cui sembra predominante la presenza di pensionati e bambini, la maggior parte della popolazione (il 63%) è caratterizzata da persone in età lavorativa [2]. Si tratta quindi di un quartiere giovane in cui quasi il 20% della popolazione ha un'età inferiore ai 20 anni e si registra un'età media di circa 37 anni; quasi il 20% degli abitanti ha più di 60 anni, poco più del 5% è ultra 75enne, e meno dell'1% ha più di 90 anni.

Dal punto di vista della provenienza dei suoi abitanti Highgate è un quartiere vario: il 30% della popolazione è infatti nata all'estero.

Per quanto riguarda la condizione abitativa, oltre la metà delle famiglie (53%) vive in una casa di proprietà; di queste, oltre la metà possiede una proprietà a titolo definitivo (circa 2.200 a titolo definitivo e poco meno di 2.100 hanno un mutuo). Quasi un terzo della popolazione affitta la propria casa nel mercato privato e il 12% vive in edilizia residenziale sociale.

La popolazione del quartiere, cresciuta negli ultimi dieci anni di 1800 persone, registrando un incremento del 10%, non è omogenea come potrebbe sembrare ad un primo sguardo. Numerose comunità hanno scelto Highgate come quartiere in cui vivere, con caratteristiche, abitudini e modi diversi di trascorrere la propria quotidianità. La condizione socio-economica dei suoi abitanti è medio alta, ma non mancano alcune situazioni di deprivazione.

Secondo la classificazione proposta da Richard Webber [3], definita con l'obiettivo di descrivere i 60 milioni di abitanti della Gran Bretagna suddividendoli in circa 60 gruppi/categorie, tra gli abitanti di *Highgate* è possibile riconoscere:

- "*Corporate Chieftains*", localizzati prevalentemente in Holly Lodge e Hampstead Lane, impiegati nella finanza, in professioni legate alla giurisprudenza, al commercio. Si tratta di famiglie con bambini che vivono in costose case unifamiliari circondate da giardini privati e si muovono quasi esclusivamente in automobile.

- "*Cultural Leadership*", concentrati nelle zone più centrali dell'*Highgate Village*. Si tratta di popolazioni impegnate dal punto di vista culturale e del governo, ben inseriti e molto sensibili, informati e partecipi delle dinamiche pubbliche del quartiere.

- "*Global Connections*", rappresentano le popolazioni più giovani e meno abbienti, molto "mobili", che rendono Londra in generale una vibrante città internazionale.

- "*New Urban Colonists*", attratti dalla diversità, decidono di vivere ad Highgate per la tipologia residenziale (con prevalente presenza di case a schiera); sono tendenzialmente famiglie di alto livello culturale (come nella zona di *Therense*) molto formali, e fanno dell'educazione una loro caratteristica principale.

- "*City Adventurers*", si concentrano attorno a "*The Miltons*", dove appartamenti piccoli ed autonomi sono stati ricavati da spaziose abitazioni a schiera. È in questa tipologia di case che si sistemano i nuovi arrivati, prima di costruirsi una famiglia e intraprendere percorsi mag-

giormente consolidati.

- “*Counter Cultural Mix*”, localizzati prevalentemente lungo Archway Road e negli appartamenti di Holly Lodge, rappresentano le popolazioni meno abbienti, molti dei quali con forme di disagio sociale, che condividono piccoli appartamenti affittati con modalità temporanee.

- “*Childfree Serenity*”, prevalentemente concentrati ai piedi di North Hill, vivono in piccole case a schiera costruite dal Consiglio di Hornsey all’inizio del XX secolo; si tratta di giovani coppie, coppie senza figli o di proprietà non occupate.

- “*Metro Multiculture*”, rappresentano i residenti nelle abitazioni popolari, come quelli nella parte superiore del North Hill. Ad Highgate si tratta di comunità presenti in modo ridotto, se paragonati alla media di altri quartieri londinesi.

Le popolazioni descritte si rapportano diversamente con il quartiere e i suoi servizi, e che scelgono di vivere ad Highgate per motivi diversi: i *Corporate Chieftains* scelgono Highgate perché offre la tipologia abitativa che preferiscono; i *Cultural Leadership* scelgono Highgate per l’idea di appartenenza ad una comunità, ad un villaggio; i *New Urban Colonists* sono attratti dalla possibilità di avere vicini di casa con le stesse caratteristiche dal punto di vista dell’educazione e dell’ideologia, tendenzialmente di stampo liberale, e sono spesso impegnate in campagne per la tutela di elementi storici e architettonici. Infine, i *Global Connections* e i *City Adventurers* scelgono Highgate per le risorse che il quartiere può mettere in campo nel week end e nel tempo libero, con i suoi caffè, i ristoranti, gli spazi aperti.

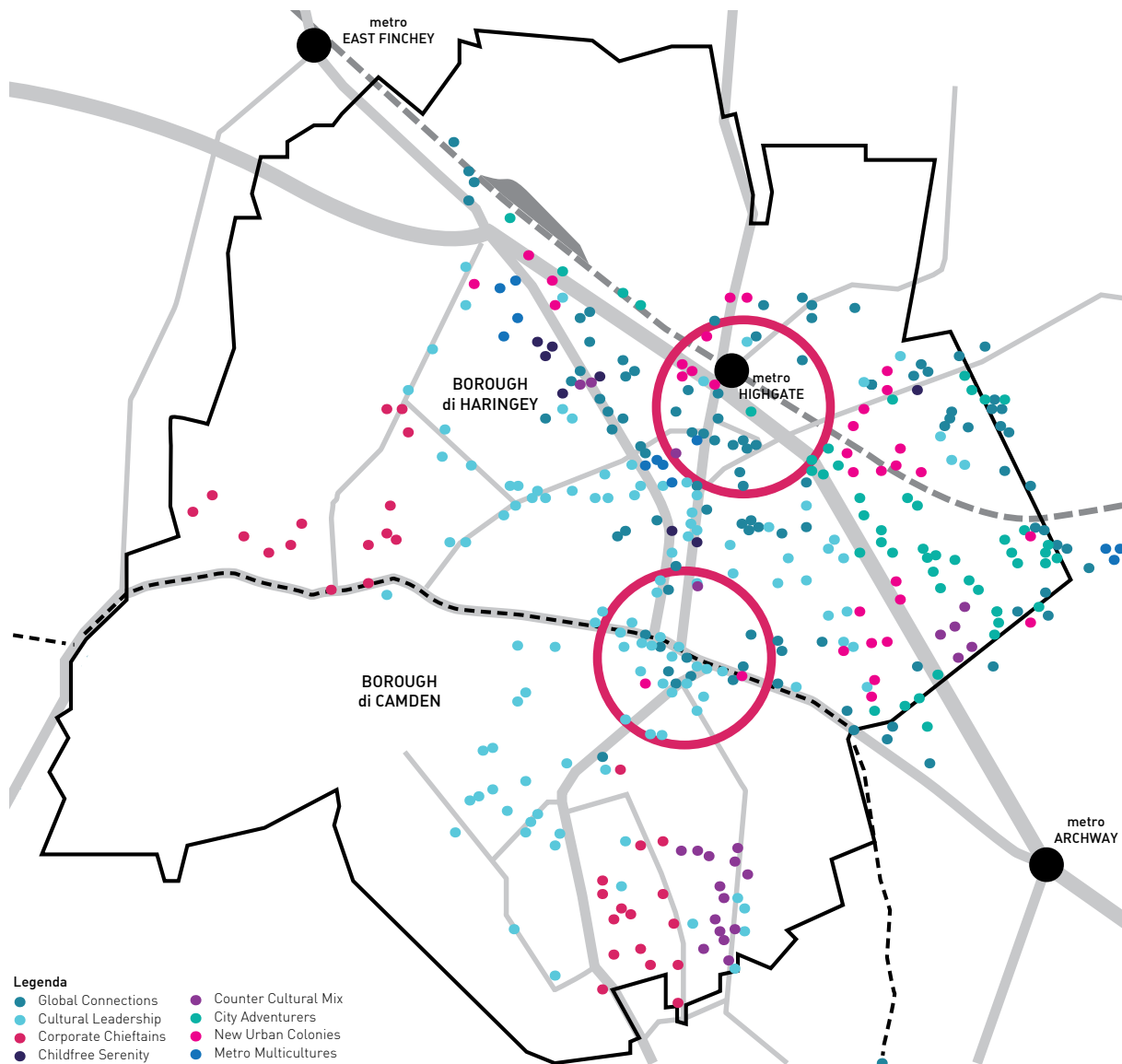
Gli abitanti di Highgate lavorano generalmente fuori dal loro quartiere e si muovono prevalentemente con mezzi di trasporto privati, in automobile, generando un notevole traffico ritenuto, dagli stessi abitanti, uno dei problemi più rilevanti. Dal punto di vista dell’occupazione è un quartiere che offre un numero ridotto di posti di lavoro - circa 2800 -, dato in aumento rispetto all’anno 2008 [4], ma comunque minimo. Il settore di maggiore occupazione è quello scolastico (500 occupati, il 18% del totale), mentre si osserva l’assenza assoluta di realtà manifatturiere. Il tasso di disoccupazione è basso ed in leggero calo, in linea con le tendenze nazionali, e presenta percentuali più alte tra i maschi e nella fascia d’età 16-24:

	Highgate	Greater London	Regno Unito
Nov. 2012	4,6%	5,8%	5,3%
Nov. 2011	5,4%	6,2%	5,4%

[Tab. 1] Livelli di disoccupazione (Fonte: Greater London Authority, Warddata Atlas, 2011)

	Highgate		Greater London		Regno Unito	
	M	F	M	F	M	F
Nov. 2012	5.6%	3.9%	6.3%	5.3%	6.2%	4.2%
Nov. 2011	6.3%	4.5%	7.0%	5.4%	6.5%	4.1%[[

[Tab. 2] Livelli di disoccupazione per sesso (Fonte: Greater London Authority, Warddata Atlas 2011)



[Fig. 18] La popolazione di Highgate, secondo la classificazione di Richard Webber, da cui emerge una grande varietà di gruppi sociali (rappresentazione realizzata sulla base di quanto indicato sul sito del *Neighbourhood Forum*)

Highgate è un quartiere in cui gli abitanti si sentono sicuri, anche nelle ore notturne, e i dati supportano questa percezione: sul territorio di Highgate infatti si registrano solo circa 1600 reati all'anno [5] di limitata gravità, in cima alla lista il verificarsi di comportamenti "antisociali" e gli incidenti automobilistici.

È un quartiere in cui la popolazione non è particolarmente problematica, è caratterizzata da livelli di deprivazione mediamente bassi e con numerose risorse da investire.

2.2 La costituzione dell'HNF

Il legame che da sempre gli abitanti nutrono per il loro quartiere è all'origine dell'esperienza di *Neighbourhood Planning* attualmente in corso, promossa con l'obiettivo primario di proteggere i valori presenti in quartiere e rendere più attrattivo e vibrante un quartiere prevalentemente residenziale. Highgate è infatti interessato da alcune lottizzazioni che ne stanno trasformando alcune porzioni, rispetto alle quali il piano rappresenta l'occasione per preservare e rilanciare le risorse ambientali e gli spazi verdi, il patrimonio storico, le strade, lo spazio pubblico come elementi di pregio e rivitalizzazione.

Con l'emanazione del *Localism Act* a fine 2011, e i successivi regolamenti nella primavera del 2012, gli abitanti ed i soggetti locali di Highgate hanno deciso di avviare un'esperienza di pianificazione di quartiere *cross-boundary*, su un'area che interessa i territori di due autorità locali – Camden e Haringey – con alcune strade che sconfinano anche sul territorio di Islington e Barnet.

Il *Localism Bill* del 2011 non prevedeva la possibilità di definire confini di un'area differenti da quelli amministrativi; un'osservazione di alcuni soggetti londinesi (tra cui alcune realtà associative di Highgate che da subito avevano manifestato interesse nei confronti della riforma) ha fatto sì che il *Localism Act* rivedesse questa previsione, concedendo la possibilità di superare i confini definiti localmente dai *Local Councils*. La scelta di avviare un'esperienza *cross-boundary* introduce un elemento di maggior complessità rispetto a situazioni in cui i confini del forum coincidono con i confini amministrativi. Tuttavia ciò consente da un lato di creare un rapporto di collaborazione tra due *Borough* che, pur nella vicinanza e negli interessi comuni, non sono abituati a dialogare; dall'altro di unire due comunità di Highgate che fino a quel momento hanno fatto riferimento a due realtà amministrative distinte pur essendo accomunate da luoghi e interessi, per arrivare ad una visione condivisa del futuro del quartiere. Nonostante questo primo elemento di criticità, il caso di Highgate è un caso positivo per i buoni risultati che i due council stanno ottenendo in termini di collaborazione e di supporto alla comunità.

La fase di definizione dell'area, come anticipato, è una fase delicata che richiede operazioni di indagine finalizzate ad individuare il punto di vista di chi vive e lavora in quartiere sui suoi confini, ma anche un lavoro di confronto e mediazione con i territori adiacenti, soprattutto se le relative comunità sono ugualmente intenzionate a costituire un *Nei-*

ghbourhood Forum. Prima di costituire l'*Highgate Neighbourhood Forum* ed individuare la delimitazione dell'area di competenza, il gruppo promotore ha avviato un dialogo con i potenziali NF circostanti in modo da confrontarsi sulle intenzioni e giungere ad una definizione dei confini condivisa; in particolare è stato creato un tavolo di confronto a cui hanno preso parte il *Better Archway Forum*, *Crouch End*, *Darthonmouth Park Neighbourhood Forum* e *Hampstead*.

Il confronto interno al quartiere ha visto alcuni residenti esprimere qualche perplessità, soprattutto nella fase iniziale, sulla delimitazione del quartiere ritenuto troppo esteso; una preoccupazione relativa sia alle capacità di gestione di un'esperienza così ampia, sia alla costruzione di obiettivi condivisi e modalità di trattamento comuni. Una delle raccomandazioni delle autorità locali, tuttavia, era di non ridurre eccessivamente le dimensioni dell'area per non frammentare il trattamento dei problemi e le risorse, presupponendo, in ogni caso, che le specificità delle parti del quartiere possano essere preservate con trattamenti distinti nell'ambito del piano.

Il primo passo formale per avviare un processo di pianificazione di quartiere è stato rivolgersi alle autorità locali di riferimento, che hanno accolto di buon grado la proposta di istituzione di un *Neighbourhood Forum* e di definizione di una *Neighbourhood Area* che andasse oltre i confini amministrativi.

Nelle prime ipotesi di definizione dell'area i confini coincidevano con quelli del distretto postale di riferimento (*N6 postcode area*). A seguito di un percorso di confronto aperto tra gli abitanti, i soggetti locali, le comunità dei territori adiacenti e i consiglieri, la delimitazione dell'area è stata rivista, definendo un ampliamento che ha tenuto conto non solo dei confini amministrativi ma anche di quelli storici (Highgate è un quartiere che trova le sue radici identitarie nella sua storia, quindi ben prima della suddivisione amministrativa attuale), delle caratteristiche del quartiere e dell'identità che lo caratterizza.

Il *Neighbourhood Forum* di Highgate rappresenta quindi una di quelle esperienze di pianificazione di quartiere, la prima nel Regno Unito, in cui il confine amministrativo dato dai *Local Council* di Camden e Haringey è stato superato con successo.

Con il primo AGM (Incontro Generale Annuale) tenutosi il 29 maggio 2012, è stata adottata la Costituzione del NF ed eletto il primo Comitato. Il *Neighbourhood Forum* di Highgate è aperto a chiunque viva o lavori in quartiere, ed ogni suo abitante può decidere se partecipare attivamente alle attività organizzate che condurranno alla definizione del piano. Nessun costo di partecipazione è richiesto.

Il Comitato, eletto da tutti gli aderenti al NF, è composto da 21 membri di cui 15 eletti annualmente nel corso dell'AGM, e 6 consiglieri eletti nei due consigli di riferimento (Camden e Haringey), rappresentanti tre partiti politici. Il Comitato vede al suo interno la presenza di un Presidente, un Vice Presidente, un Segretario e un Tesoriere.

Al primo incontro hanno partecipato circa 80 persone che hanno raccolto l'invito ad aderire al NF. Dopo solo qualche mese di attività (agosto 2012) il NF contava 150 membri individuali, prevalentemente resi-

denti, e 37 gruppi affiliati, oltre a tutti gli abitanti del quartiere che sono stati intercettati nel corso delle attività di coinvolgimento informale ed i momenti di confronto pubblico strutturato.

L'HNF ha quindi da subito raccolto attorno ai propri obiettivi un'ampia partecipazione; i suoi membri partecipano in modo molto diverso alle attività previste ed alla redazione del piano, in base alle loro capacità, possibilità, disponibilità.

Il Forum è strutturato in sottogruppi tematici a cui i partecipanti aderiscono in base ad interessi e competenze, che ricalcano i temi affrontati nel percorso di redazione del futuro piano di Highgate: attività economiche, cultura, patrimonio storico, spazi aperti, pianificazione, sostenibilità, trasporti. Alle attività svolte nell'ambito di ogni sottogruppo sul proprio tema, il funzionamento dell'HNF prevede l'organizzazione di numerosi momenti di confronto in plenaria: oltre all'AGM con cadenza annuale, si organizzano incontri generali per restituire lo stato di avanzamento dei lavori e incontri generali straordinari per confrontarsi su questioni particolarmente rilevanti in determinati momenti del percorso e della vita del quartiere.

Sin dalle prime fasi, ancor prima della costituzione formale, i membri più attivi dell'HNF sono stati occupati in un'attività di coinvolgimento della popolazione locale, che a più riprese è stata chiamata ad esprimersi circa il rapporto con il quartiere e il futuro di Highgate. I promotori hanno innanzitutto informato tutti i residenti e le organizzazioni locali dell'intenzione di costituire il NF, invitandoli a prenderne parte e partecipare alle attività. Il 26 gennaio 2012, data del primo incontro, circa ottanta partecipanti hanno discusso e valutato positivamente l'idea di candidarsi a divenire un *Neighbourhood Forum*. Un sottogruppo dedicato in modo specifico all'attività di coinvolgimento della comunità ha lavorato per ampliare il più possibile la partecipazione con il supporto di MADE, uno dei gruppi di consulenti incaricato di accompagnare i cittadini nell'ambito del programma ministeriale *'Supporting Communities and Neighbourhood in Planning'*. Particolare attenzione è stata prestata alla dimensione comunicativa e informativa, rispetto alla quale è stato redatto e diffuso un volantino informativo, è stato realizzato un sito dedicato [6], è stato fatto ricorso ai social network.

A settembre 2012 il gruppo di soggetti ed abitanti di Highgate costituitosi in Highgate *Neighbourhood Forum*, residenti su un'area a cavallo tra due borough, ha presentato formalmente la propria candidatura a redigere il *Neighbourhood Plan*. Il 17 dicembre 2012 il *Borough* di Camden ha approvato la richiesta di designazione di una *Neighbourhood Area* e di costituzione del *Neighbourhood Forum* di Highgate seguita, il giorno successivo, dal *Borough* di Haringey.

Costituito come soggetto responsabile del processo di pianificazione di quartiere, l'HNF ha il compito oggi di produrre il piano per l'area di Highgate che, assieme ai documenti di pianificazione ed alle politiche definite dai Borough di Camden e Haringey, costituiranno la base per tutte le trasformazioni future del quartiere.

2.3 Obiettivi, caratteri, attività dell'HNF

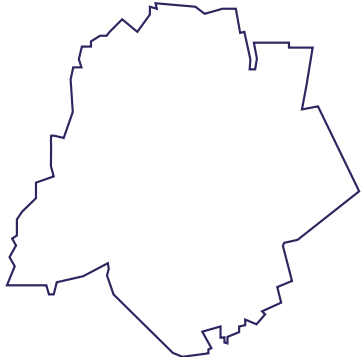
Il *Localism Act* assegna ai soggetti locali il potere di tradurre le visioni della comunità per Highgate in un *Neighbourhood Plan* che avrà un impatto reale sullo sviluppo dell'area. Tuttavia l'HNF sin dalle prime battute ha identificato un obiettivo più ambizioso: i membri del Forum intendono il piano come un'occasione per avviare un ragionamento più ampio rispetto alle questioni strettamente legate alla pianificazione, proponendo uno scenario futuro più complesso che intercetta tutti gli aspetti della quotidianità del quartiere.

Scopo principale dell'HNF è il rafforzamento e la valorizzazione della identità di un quartiere che si caratterizza per la presenza di zone di conservazione, ricchezza del patrimonio costruito di valore storico e culturale e dello spazio aperto. A fronte di un preciso obiettivo di tutela, l'HNF individua i luoghi strategici su cui fondare una strategia di valorizzazione e sviluppo economico dell'area; affronta temi legati ai trasporti, agli aspetti sociali e di comunità, allo sviluppo sostenibile e all'ecologia, sia perché tutte queste dimensioni sono parte integrante del carattere e della vivibilità della zona, sia per coinvolgere tutte le componenti della comunità, configurandosi chiaramente come opportunità per creare una rete locale forte che collabora su temi di interesse della comunità più ampia.

La redazione del *Neighbourhood Plan*, quindi, pur essendo in questa fase iniziale la principale attività attorno a cui l'HNF è impegnato, rappresenta solo una delle modalità con cui gli abitanti intendono attivarsi per il loro quartiere. Obiettivo più generale è infatti il consolidamento del ruolo di riferimento dell'HNF per i suoi abitanti, in una strategia complessiva che vede in campo azioni finalizzate alla protezione del territorio da un lato, ed alla valorizzazione delle sue risorse dall'altro. Il perseguimento di questa strategia richiede, accanto alle attività di pianificazione, un processo di costruzione di legittimità e di fiducia che passa anche dall'organizzazione di occasioni di animazione ed aggregazione e dall'attivazione di azioni progettuali che lavorano sulla dimensione di rispetto, cura e valorizzazione degli spazi del quartiere. A titolo esemplificativo si ricordano i momenti di promozione delle attività commerciali del quartiere che escono nelle strade, o le giornate di pulizia del *Parkland Walk*, uno spazio verde lineare che attraversa il quartiere e che, pur rappresentando una risorsa importante, viene ancora vissuto da molti come un retro a causa delle condizioni di manutenzione dello spazio e alla percezione di insicurezza diffusa. Uno degli obiettivi del Forum è restituire questo spazio pubblico al quartiere e ai suoi abitanti, anche in virtù del suo ruolo di asse di collegamento pedonale tra diverse zone del quartiere.

L'*Highgate Neighbourhood Forum* non ha uno spazio fisico di riferimento in quartiere. Il luogo degli incontri pubblici, del Comitato, dei gruppi di lavoro si definisce di volta in volta utilizzando gli spazi ad uso del quartiere: centri civici, biblioteche, pub. Il Comitato si incontra con cadenza bimestrale, mentre i gruppi che lavorano alla redazione del piano si vedono con maggior frequenza; il gruppo che si occupa della comunicazione e dell'attività di consultazione, invece, si incontra circa ogni sei settimane. Non è previsto un appuntamento ricorrente nella

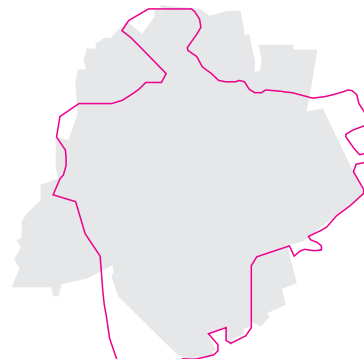
Confine della *Neighbourhood Area*

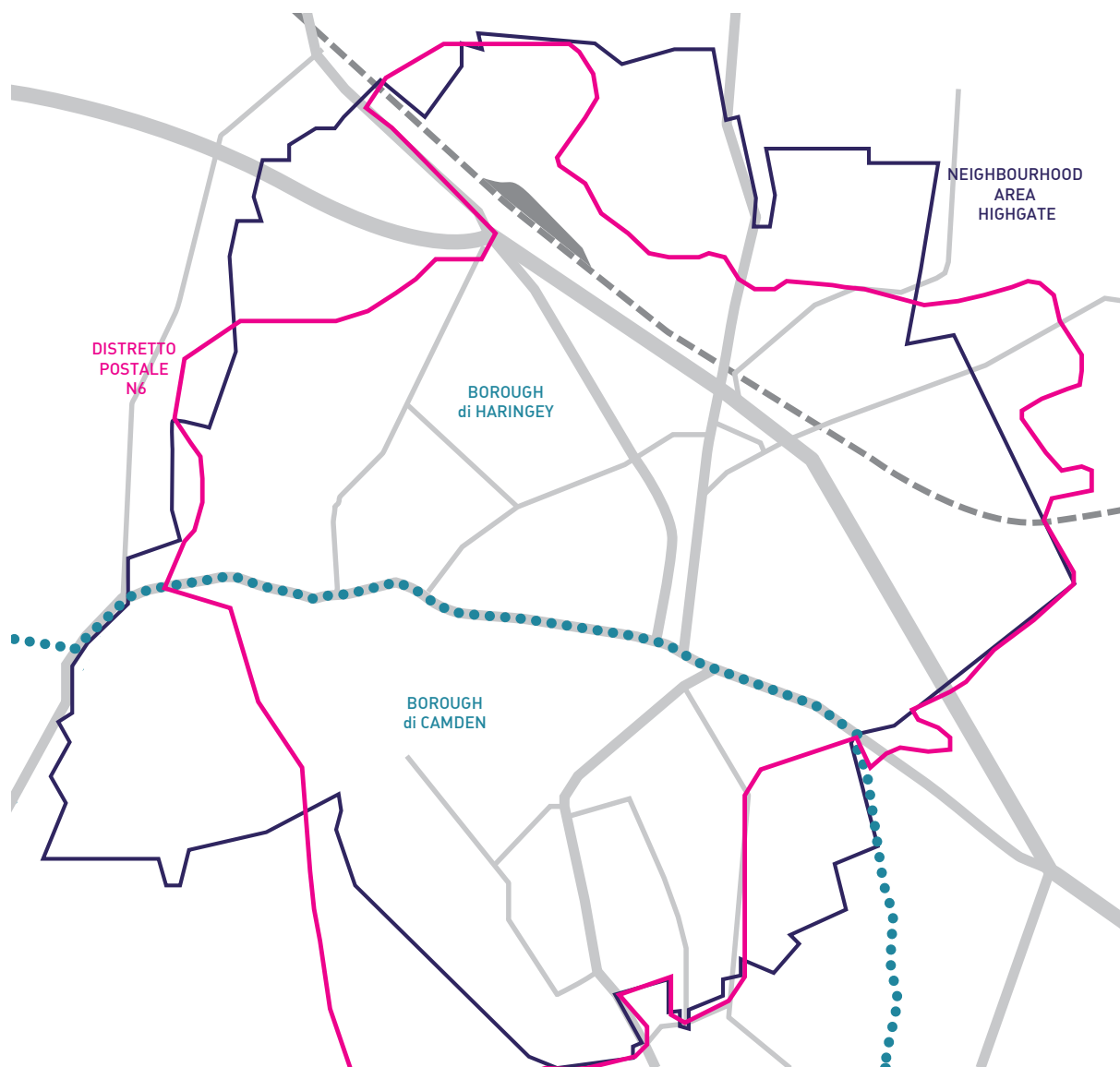


Confine amministrativo



Confine del distretto postale N6





[Fig. 19] Il processo di definizione dei confini della *Neighbourhood Area* di Highgate

forma di "sportello di consultazione" dedicato agli abitanti che desiderano presentare istanze e suggerimenti, ma un sistema articolato di mezzi di comunicazione consente a qualunque soggetto di mettersi in contatto con il NF ed aggiornarsi sulle attività svolte e in corso: il sito web e i contatti email, locandine e brochure informative, la pagina Facebook e gli incontri pubblici strutturati, la newsletter periodica.

Dal punto di vista delle competenze, i membri del NF possono mettere in campo una grande varietà di capacità, prevalentemente non legate ai temi di pianificazione, per le quali tuttavia è possibile ricorrere a supporto esterno: competenze legali, di comunicazione e giornalismo, d'indagine e analisi, politiche, gestione finanziaria, rendicontazione, economiche, architettoniche, ricerca e sviluppo. Una varietà che consente di condurre un processo di pianificazione in modo originale, forti anche dell'esperienza di molti componenti in azioni di attivazione della comunità e di sviluppo locale.

L'HNF ha avviato una stretta collaborazione con altri Neighbourhood Forum attorno a questioni che interessano anche i territori limitrofi. In particolare si segnala la collaborazione con il *Dartmouth Park Neighbourhood Forum* (DPNF) sugli scenari futuri per l'Highgate Cemetery e il Waterlow Park, posti al confine tra le due aree; al tavolo di confronto partecipa anche il *Better Archway Forum*.

Infine, rispetto alle risorse economiche, l'HNF non ha finanze proprie ma è stato destinatario dei fondi provenienti dai due programmi lanciati a livello nazionale che erogano sia sostegno economico diretto, sia supporto in termini di assistenza tecnica e accompagnamento. Una delle attività del NF prevede quindi anche il fundraising per accedere a finanziamenti, donazioni, modalità di recupero di fondi legati a progetti ed azioni specifiche. Grazie alla candidatura ai programmi nazionali di supporto ("*Supporting Communities in Neighbourhood Planning*"), recentemente l'HNF si è aggiudicato ulteriori fondi (circa £7.000) da destinare in questa fase all'attività di consolidamento dell'identità del NF e di riconoscibilità, oltre che alle ultime attività di consultazione e di scrittura del piano.

2.3.1 Il coinvolgimento della comunità locale

Nel rispetto dei principi del *Localism Act*, sin dalle prime ipotesi di formazione del NF i membri del Forum sono stati intensamente impegnati in attività di consultazione e coinvolgimento degli abitanti del quartiere, grazie all'assistenza e all'attività di facilitazione da parte dei professionisti esperti incaricati dal DCLG nell'ambito dei programmi nazionali di supporto alle comunità locali.

Sono stati messi in campo strumenti di varia natura che, di volta in volta, hanno alimentato un denso calendario di momenti di esplorazione, discussione, consultazione, progettazione:

- un questionario locale [luglio - ottobre 2012] rivolto ad ogni famiglia residente, lanciato dallo slogan "*Localism means that we need your views*" ("*Localismo significa che abbiamo bisogno delle vostre opinioni*") dopo la costituzione dell'HNF. Circa 250 famiglie di Highgate hanno risposto al questionario, fornendo spunti che sono stati alla base dei successivi momenti di lavoro comune [7]. Il questionario, distribuito

con varie modalità per raggiungere il maggior numero di persone possibile (porta a porta, on line, sulla stampa locale, nei luoghi più frequentati), è stato redatto in modo volutamente molto semplice e poco strutturato, attorno a quattro domande attraverso cui raccontare il proprio quartiere: “cosa ti piace? cosa non ti piace? di cosa ha bisogno Highgate? commenti e suggerimenti?”.

- attività di coinvolgimento di strada (*Community Walkabout*): interviste agli abitanti occasionalmente incontrati per strada e ai commercianti lungo Archway Road e la High Street [dicembre 2012] a cui veniva chiesto di identificare tre idee per migliorare i due assi stradali su cui si concentrano le attività commerciali; riunioni con gruppi di popolazione in tutto il quartiere, ed in particolare nell’edilizia sociale, per raccogliere i desiderata per Highgate; raccolta delle *Wish Cards* [dicembre 2012 – gennaio 2013] in otto luoghi di Highgate, selezionati perché rilevanti o perché localizzati in porzioni del quartiere che avevano scarsamente risposto al questionario, con cui i partecipanti hanno espresso il loro punto di vista per il futuro del quartiere.

- un “*placecheck*” [settembre 2012], per una conoscenza più approfondita di tutte le parti del quartiere, a cui hanno partecipato oltre 30 volontari membri dell’HNF. Organizzati in gruppi di quattro persone e guidati da uno dei consulenti esterni della *Prince’s Foundation* che in quella fase accompagnava il *Neighbourhood Forum*, ogni gruppo si è occupato di una delle otto parti in cui è stato suddiviso il quartiere, attraversando confini consolidati (quali ad esempio le strade principali) e facendo una nuova esperienza del quartiere. L’idea era di osservare parti di Highgate meno familiari, parlare con le persone incontrate lungo il percorso, fare un rilievo fotografico ed avviare una discussione su quanto scoperto a partire dalle risorse, dalle criticità e dalla potenzialità riconosciute [8].

- *Community Planning Workshop* [gennaio 2013], con l’obiettivo di consolidare quanto emerso nelle fasi precedenti di esplorazione e confronto e raccogliere nuove sollecitazioni; avviare un processo di sviluppo di nuove idee e strategie in vista del piano; avviare e rafforzare la collaborazione con gli abitanti e le realtà locali, oltre che con i *Local Council*. Sono stati organizzati due workshop: un primo appuntamento finalizzato a restituire e confrontarsi sulle attività precedentemente svolte (in particolare gli esiti del questionario e del *placecheck*); un secondo workshop finalizzato alla costruzione di una vision condivisa per il futuro di Highgate, come punto di partenza per la successiva esperienza di pianificazione. Tra i due workshop sono stati organizzati incontri di lavoro interni al Forum per l’elaborazione degli esiti. In entrambi i casi, la popolazione ha partecipato attivamente, divisa in gruppi, confrontandosi sulle idee messe a punto sino a quel momento.

- *Stakeholders Workshop* [gennaio 2013]: una giornata di riflessione e progettazione dedicata ai principali portatori di interesse individuati e riconosciuti come rilevanti: TfL (azienda dei trasporti londinesi) e i *Local Councils* coinvolti (Camden e Haringey).

- *Mindmaps* dei bambini: attività organizzata presso la scuola primaria di St. Michael che ha consentito di far emergere il punto di vista dei bambini sul quartiere, con l’obiettivo di trasmettere un messaggio an-

che alle loro famiglie.

- “*Fair in the square*”, in una delle piazze del quartiere, durante il quale gli abitanti sono stati nuovamente chiamati ad esprimere le loro opinioni sul futuro attraverso il ricorso alle già note *Wish Cards* [giugno 2013].

- *Brainstorm Session* per discutere i contenuti dei documenti in corso di redazione.

Il NF vede la partecipazione prevalente di persone pensionate o in età avanzata, facilitate dalla disponibilità di tempo, ma è costante il tentativo di attrarre nuove risorse anche tra i più giovani, mettendo in campo strumenti di partecipazione meno impegnativi.

Particolare attenzione, infine, è stata prestata al coinvolgimento di persone che vivono in tutte le tipologie residenziali presenti in quartiere, che fanno riferimento a forme di godimento distinte e, quindi, a status socio-economici differenti. Qualche difficoltà è stata incontrata nei contesti residenziali più chiusi (quali ad esempio l’Holly Lodge Estate a Camden) per le difficoltà di dialogo incontrate con le associazioni dei residenti.

2.3.2 Comunicazione ed informazione

Il NF ha come primo obiettivo il coinvolgimento della comunità locale ed il rafforzamento del proprio ruolo di riferimento in quartiere. In un quartiere di grandi dimensioni come Highgate, questo significa mettere in campo un’attività di comunicazione particolarmente rilevante, se si vuole garantire una certa capillarità nella diffusione delle informazioni. Ciò significa avviare un piano di comunicazione strutturato su più scale (dal singolo nucleo familiare alle distinte parti del quartiere, dal quartiere nel suo complesso alle zone limitrofe indirettamente interessate dalle attività del NF) e prevedere strumenti differenziati in grado di intercettare le popolazioni ed adattarsi alle attività oggetto della comunicazione. A questo scopo, ad Highgate è stato implementato un articolato sistema di azioni di comunicazione, informazione e promozione delle proprie attività che si compone di:

- diffusione di materiali (bacheche informative, flyer, sito web, facebook, twitter...) che presentano il Forum, ne illustrano le attività e diffondono i contatti per poter aderire o anche solo avere informazioni e presentare istanze;
- newsletter di aggiornamento sulle attività svolte e gli stati di avanzamento delle azioni in corso;
- stand, punti informativi, sportelli e momenti di confronto informale gestiti dai membri del NF, spesso organizzati nei punti di maggior passaggio del quartiere;
- sito web, social network, link in altri siti, per una comunicazione più diffusa;
- articoli sulla stampa locale (la rivista locale Buzz e il giornale locale The Ham and High).

Una delle attività di comunicazione legate alla dimensione di riconoscibilità del NF è stata l’individuazione del logo, modificato a due anni dalla sua costituzione con uno che la comunità ha ritenuto maggiormente rappresentativo del loro lavoro e del quartiere. La scelta di modificare il logo che aveva caratterizzato l’*Highgate Neighbourhood Forum* nei

suoi primi due anni di attività nasce infatti dalla volontà di descrivere in modo più immediato l'obiettivo comune ("For Highgate") e di restituire graficamente le diversità tra le diverse aree ed anime che caratterizzano il quartiere, attraverso l'individuazione di colori.

Nel caso di Highgate, la dimensione comunicativa ha potuto sfruttare le competenze interne al NF; alcuni membri dell'HNF infatti svolgono attività di comunicazione per professione ed hanno messo in campo la loro esperienza consentendo che il NF e le sue attività fossero il più diffuse possibile in quartiere.

2.4 Supporto ed accompagnamento

In questa prima fase di attività, L'HNF è stato destinatario di attività di supporto, assistenza tecnica ed accompagnamento fornita sia dalle autorità locali di Camden e Haringey, sia dal Governo Centrale nell'ambito dei programmi nazionali di supporto alle comunità locali.

Il supporto da parte delle autorità locali si è concretizzato in attività di assistenza tecnica alla comprensione del sistema di pianificazione e allo svolgimento delle procedure burocratiche e amministrative. In particolare, l'autorità locale di Camden, alla luce della complessità di un processo di pianificazione di quartiere e delle numerose regole che questo richiede di osservare, ha realizzato una guida di aiuto alle comunità fornendo informazioni di natura pratica. Obiettivo principale del *Borough* di Camden è aumentare la comprensione del sistema di pianificazione, affinché la comunità locale sia in grado innanzitutto di valutare se la redazione di un NDP sia la risposta alle sue esigenze o se vi siano altri strumenti più idonei a raggiungere gli obiettivi prefissati, e divenga il più possibile autonoma nella gestione di questa esperienza. L'HNF non ha ricevuto fondi dai *Local Council*, ad eccezione delle risorse che il Governo centrale ha fornito alle autorità locali per coprire i costi di realizzazione del Referendum di approvazione del piano e della valutazione indipendente, che ammontano a circa £20.000. A questi potrebbero aggiungersi fondi del Governo a supporto dell'implementazione del piano, una volta adottato.

Gli unici finanziamenti – seppur di ridotta entità – di cui l'HNF ha goduto provengono da piccole donazioni e sono stati utilizzati per produrre i materiali di indagine (ad esempio il questionario).

Per quanto riguarda invece l'attività di accompagnamento, oltre alla già citata consulenza tecnica offerta dalle autorità di pianificazione locali, l'HNF è stato destinatario di fondi del Governo centrale (del DCLG) nell'ambito del programma nazionale *Supporting Communities and Neighbourhoods in Planning*, finanziato per il biennio 2011-2012, e del recente programma *Supporting Communities in Neighbourhood Planning*, per il biennio 2013-2015. Tale attività viene erogata sotto forma di assistenza tecnica, garantendo alle comunità locali il supporto da parte di consulenti esterni. Nel caso specifico di Highgate, il NF ha visto l'accompagnamento di diversi soggetti che si sono avvicinati nel tempo, secondo scelte assunte a livello centrale.

La fase d'ideazione e promozione del *Neighbourhood Forum* (gennaio 2012) ha visto il supporto di MADE, uno dei soggetti esperti individuati



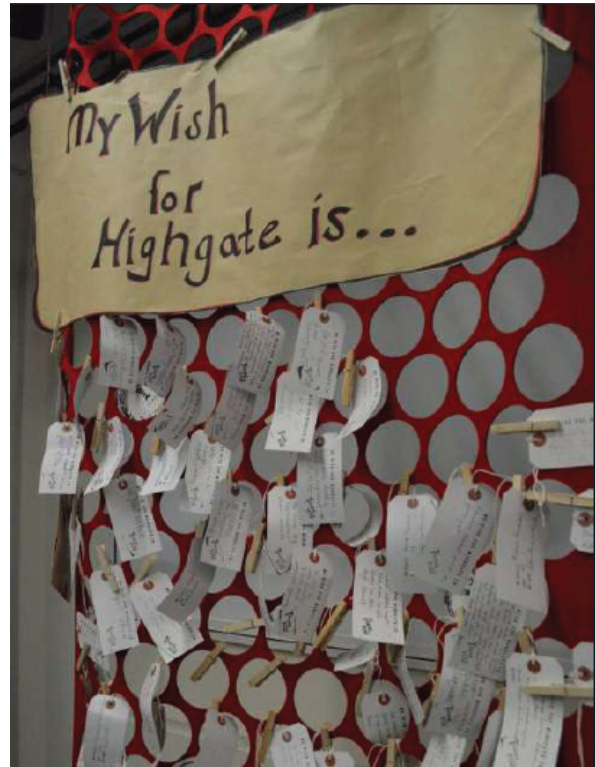
[Fig. 20] Attività di consultazione di strada



[Fig. 21] Brainstorming e Workshop di progettazione



[Fig. 22] Attività di coinvolgimento realizzate dagli esperti




[Fig. 23] Attività di coinvolgimento della popolazione



[Fig. 24] Il logo originario e quello attuale del *Neighbourhood Forum* di Highgate



FOR HIGHGATE
HIGHGATE NEIGHBOURHOOD FORUM

 For Highgate ha condiviso un link.
7 maggio

Don't forget the Forum AGM later TODAY! Wednesday, 7 May at 7.30 pm in the Highgate United Reformed Church on Pond Square. Come and vote in a new Committee, hear what we have been up to and learn about successful neighbourhood plans from our guest speaker John Romanski of Planning Aid. There will be a free glass of wine, too...

More info on our website <http://goo.gl/mZMrFh>

 FOR HIGHGATE HIGHGATE NEIGHBOURHOOD FORUM	Highgate Neighbourhood Forum AGM 2014 www.highgateneighbourhoodforum.org.uk
	AGM 2014 Documents relating to the Annual General Meeting of the Highgate Neighbourhood Forum 2013. To be Held on Wednesday 7th May at 7:30PM at the United Reformed Church, Pond Square Chapel, ...

Mi piace · Commenta · Condividi



[Fig. 25] Attività di comunicazione attraverso i Social Network e in quartiere

Highgate Neighbourhood Forum

**Your Plan
Your Future
Your Highgate**

Annual General Meeting

7.30 pm on Thursday, 23 May, 2013
Murugan Temple Hall, 200A Archway Road, N6 5BA
(entrance in Wembury Street)

Everyone who lives or works in Highgate is welcome.

This is your chance to comment on ideas for the Neighbourhood Plan and vote in a new Committee.

HIGHG

Find out more at:
www.highgateneighbourhoodforum.org.uk

HIGHGATE NEIGHBOURHOOD FORUM

A PLAN FOR HIGHGATE

Please come to our
AGM 2014



Hear about progress on the Neighbourhood Plan and our other ideas and projects. You will also be able to vote for a new Committee.

Guest speaker: John Romanski, Senior Planning Aid England Adviser on *What makes a successful neighbourhood plan.*

7.30 pm on Wednesday 7 May 2014

at Highgate United Reformed Church, Pond Square Chapel, N6 6BA

Refreshments will be provided after the meeting

h FOR HIGHGATE
NEIGHBOURHOOD FORUM

Find out more at:
www.highgateneighbourhoodforum.org.uk



[Fig. 26] Locandine di invito agli Annual General Meetings e Planning for Highgate's future. My Wish for Highgate is..."

con il primo programma nazionale, su incarico di *Planning Aid England* (PAE); MADE ha accompagnato i promotori nella strutturazione dell'idea, nella condivisione degli obiettivi con la comunità, nella raccolta di adesioni e nella presentazione della proposta. In questa prima fase PAE ha avviato con il NF un percorso finalizzato a sviluppare strumenti di indagine, mettere in luce punti di forza, debolezza, opportunità e minacce attraverso un'analisi SWOT; individuare temi prioritari e mettere a punto strumenti di coinvolgimento della comunità.

Successivamente, dalla primavera 2012 a febbraio 2013, l'*Highgate Neighbourhood Forum* è stato supportato dagli esperti della *Prince's Foundation*, individuati come facilitatori nell'ambito del primo programma nazionale. Il ruolo svolto nel contesto di Highgate è stato di facilitazione indipendente, di consulenza tecnica, di accompagnamento e di supporto operativo.

Parallelamente, da luglio 2012, il sottogruppo del Forum che lavora in modo specifico alla redazione del *Neighbourhood Plan* ha richiesto ed ottenuto la consulenza del CABE [9], gruppo di esperti in tematiche strettamente legate alla pianificazione, su suggerimento di *Prince's Foundation*.

Attualmente (da marzo 2013), grazie al secondo programma nazionale di supporto al NP, l'HNF è supportato da *Locality* e *Planning Aid England* (in particolare *Planning Aid for London* - PAL). PAL fornisce consulenza sulle tematiche di pianificazione, per supportare il gruppo nelle fasi conclusive di redazione del piano, e svolge un ruolo di coordinamento rispetto al sistema di pianificazione complessivo, anche offrendo ai membri del Forum alcuni spunti provenienti dallo studio e dalla conoscenza di buone pratiche. L'attività di accompagnamento consiste nell'organizzazione di workshop formativi per i soggetti protagonisti di queste esperienze, la partecipazione e il supporto durante i momenti di confronto e di progettazione pubblica, la revisione e la valutazione delle attività svolte, il ruolo di intermediario rispetto alle istituzioni. Le competenze offerte sono quindi varie e spaziano da quelle strettamente tecniche di professionalità quali architetti e pianificatori urbani, a quelle di mediazione e costruzione di comunità. Si configura quindi un ruolo di attivazione e capacitazione delle comunità locali, nonché di intermediazione tra soggetti ed interessi diversi.

2.5 I soggetti coinvolti

Il *Neighbourhood Planning*, per sua natura, si caratterizza come pratica *community led*, dove il ruolo di regia è rivestito dalla comunità locale che si costituisce in *Neighbourhood Forum* ed opera successivamente all'elezione di un proprio comitato. Il Comitato dell'*Highgate Neighbourhood Forum*, alla sua seconda elezione il 29 maggio 2013 ed alla terza elezione il 7 maggio 2014, ha carica annuale ed è composto da 15 persone elette, a cui si aggiungono tre consiglieri eletti per ciascuno delle due autorità locali, che sono automaticamente membri del Comitato. L'*Highgate Neighbourhood Forum* è stato avviato su iniziativa di alcune realtà particolarmente attive e dalla società dei servizi locali, ma numerosi sono i gruppi e le associazioni che hanno prontamente aderito,

grazie ai quali il Forum è oggi molto rappresentativo e riconosciuto in tutta la zona. Tra questi si sottolinea la presenza della *Highgate Society*, soggetto locale impegnato nella difesa e promozione del valore storico e architettonico del quartiere. Maggy Meade-King, presidente della *Highgate Society* e del NF nei suoi primi due anni di attività, è una figura fondamentale nella vicenda per il ruolo di leader che ha rivestito sin dalle prime fasi, e che nel tempo è stato sempre più riconosciuto dal quartiere, anche in virtù delle esperienze pregresse di impegno per la protezione del patrimonio storico e culturale.

L'area interessata dal Forum è molto estesa ed è stato necessario un attento lavoro di coinvolgimento e mediazione per definirne e condividere i confini, riuscendo a persuadere anche soggetti inizialmente contrari a farne parte. L'HNF vede l'adesione e la partecipazione di un gran numero di soggetti organizzati tra cui associazioni di residenti [10], associazioni e società di servizi [11], gruppi religiosi [12], centri di quartiere e centri d'arte [13], istituzioni scolastiche [14], case di cura e residenze assistite [15].

La designazione del Forum, inoltre, ha avuto come effetto la costituzione di nuovi soggetti rappresentativi di categorie specifiche. È il caso dell'*Highgate Village Business Association* che raggruppa i commercianti dell'*Highgate Village*, costituitasi ad hoc per confrontarsi con il NF in modo non individuale sui temi dello sviluppo delle attività economiche e della vitalità commerciale.

Tuttavia, pur essendo un'esperienza che mette al centro le comunità locali, forte è il ruolo delle istituzioni pubbliche.

A livello centrale, il DCLG svolge un ruolo assolutamente rilevante e, oltre ad essere regista della più complessiva esperienza di *Neighbourhood Planning*, è coinvolto sia direttamente, negli incontri pubblici e nei momenti di confronto pubblico (in particolare nelle fasi di avvio del processo), sia indirettamente, attraverso i suoi consulenti, rivestendo un ruolo rilevante di attivazione, supporto e monitoraggio dell'esperienza. Come anticipato, l'attività del DCLG si concretizza anche mediante programmi di supporto ed assistenza alle comunità che, oltre alla concessione di fondi attraverso le autorità locali, prevedono l'incarico a gruppi di consulenti esperti affinché questi accompagnino i NF nel processo di raggiungimento degli obiettivi. Tale misura si fonda sul riconoscimento della rilevanza di soggetti esterni intermedi che attivino un servizio di accompagnamento finalizzato a trasferire capacità alle autorità e alle comunità locali in una logica di empowerment, spesso colmando il gap di competenze e strumenti. Oltre all'attività di assistenza specifica su questioni strettamente di pianificazione, questi soggetti (che nel caso di Highgate sono variati di frequente) svolgono un rilevante ruolo di "guida" delle comunità nello sciogliere nodi che provocavano momenti di stallo, mediando nelle situazioni di conflitto, assumendo un atteggiamento proattivo e favorendo l'attivazione degli abitanti.

Il livello intermedio, rappresentato a Londra dalla *Greater London Authority*, riveste invece un ruolo del tutto marginale. Punto di riferimento necessario dal punto di vista della pianificazione (si ricorda che il *Neighbourhood Plan* deve essere conforme al *London Plan*), non è attivo nella vicenda se non nelle fasi di controllo e monitoraggio relative alla

rispondenza allo strumento di pianificazione sovraordinato.

A livello locale, invece, essendo l'HNF un *cross-border forum*, due sono le autorità locali coinvolte (i *Borough* di Camden e Haringey), con un ruolo di supporto ed assistenza tecnica direttamente assegnato loro dal *Localism Act*. Tuttavia, al di là di quanto prescritto a livello legislativo, ogni *Local Council* può valutare autonomamente come supportare la comunità e come organizzarsi per adempiere il compito che gli è stato attribuito. Nel caso di Camden, il *Borough* ha adottato un approccio di supporto e grande disponibilità nei confronti delle comunità, pur nei limiti delle risorse disponibili. Nelle fasi iniziali, e come conseguenza del crescente interesse che il *Neighbourhood Planning* ha generato, il *Borough* di Camden si è progressivamente attrezzato per fornire al meglio il supporto necessario; non potendo tuttavia costituire un ufficio dedicato, ha combinato il lavoro dei componenti del *Planning Policy Team* con risorse on line e supporto a distanza. Anche nel caso di Haringey non è stato istituito un ufficio che segue in modo specifico il NP, ma all'interno del *Planning Team* e del più ampio programma di lavoro è stato individuato un tecnico che, con un impegno part time, segue i temi della pianificazione di quartiere ed il NF.

Per quanto riguarda la componente politica delle istituzioni, in qualità di rappresentanti eletti a livello locale, anche i consiglieri dei *Local Council* hanno supportato le attività del NF. Innanzitutto, sono divenuti membri del Forum e in alcuni casi del Comitato; hanno partecipato costantemente e attivamente agli incontri, agevolando il contatto con stakeholder rilevanti e portando il proprio punto di vista.

Oltre a questi soggetti direttamente coinvolti, l'HNF si confronta costantemente con i quartieri adiacenti e con i relativi *Neighbourhood Forum*, se costituiti, su questioni che più o meno direttamente intercettano anche le zone limitrofe (*Dartmouth Park NF*, *Better Archway NF*, *Hampstead NF*, ...); inoltre, con altre istituzioni e agenzie pubbliche in qualità di interlocutori su tematiche specifiche quali l'ambiente e i trasporti. In particolare, considerato il contesto londinese, attore chiave è l'azienda dei trasporti; anche ad Highgate questo tema è centrale e per questo sin dalle prime fasi il NF si è attivato per coinvolgere il TfL attivamente nella redazione del piano.

Le relazioni con questi soggetti sono mantenute direttamente dai membri del NF impegnati sul tema specifico e vedono il Comitato in campo per le decisioni di maggiore rilevanza.

2.6 Il Neighbourhood Plan di Highgate

Principale attività attorno alla quale si è costruita e concretizzata l'esperienza dell'HNF, per effetto del *Localism Act* e della riforma del sistema di pianificazione, è la redazione dell'*Highgate Neighbourhood Development Plan*.

Requisito necessario di un NP è la conformità agli strumenti di pianificazione sovraordinati vigenti; nel caso del piano di Highgate, ciò significa essere in linea con i piani locali redatti dai *Local Council* (*Camden Core Strategy* del 2010 e *Highgate Strategic Policies* del 2013), non proponendo progetti di trasformazione che limitano le previsioni in essi

contenute; fare riferimento al *London Plan* redatto dalla GLA; rispettare le indicazioni fornite dalle politiche nazionali e contenute nel *National Planning Policy Framework* e dalle politiche europee.

Il NP, se adottato, diviene a tutti gli effetti un documento di pianificazione cogente, redatto e gestito direttamente dalla comunità e non dall'autorità locale. La redazione del piano è volontaria; sono le comunità che dovranno valutare l'opportunità di predisporre un piano, non essendovi nessun obbligo in tal senso. Si tratta di un'attività che richiede molto tempo e molti sforzi che variano in relazione alle questioni che si intendono trattare e richiede un grosso impegno in termini di coinvolgimento del quartiere. Qualora un quartiere non ritenga di dover avviare un processo di questa natura perché non vi sono le condizioni, o perché il *Local Development Plan* risponde già adeguatamente ai bisogni locali, le previsioni per quell'area saranno quelle contenute nelle politiche esistenti definite dall'autorità locale. Il quartiere deve inoltre valutare attentamente in base ai propri bisogni ed ai propri obiettivi se la redazione del piano è effettivamente opportuna, o se è più utile riferirsi ad altri strumenti di governo del territorio. Il *Localism Act*, infatti, offre strumenti di varia natura (sia di pianificazione, sia di presa in carico di servizi mediante l'attivazione dei *Community Rights*) che consentono alle comunità locali di attivarsi per il loro quartiere.

Una volta adottato, il piano diviene parte del complesso dei documenti di pianificazione che definiscono il futuro dell'area ed ogni trasformazione successiva deve rispondere ai contenuti in esso previsti. Successivamente all'approvazione formale il piano acquisisce lo stesso peso degli strumenti definiti dalle autorità locali: il *Local Development Framework* e i documenti di pianificazione a supporto (ad esempio il *Camden Planning Guidance*, le valutazioni per la conservazione dell'area, i piani di gestione).

Ciò premesso, gli abitanti e le realtà locali di Highgate, dopo un confronto con le autorità locali di Camden e Highgate, hanno valutato opportuno procedere alla redazione del *Neighbourhood Plan*, identificando come obiettivo generale lo sviluppo del quartiere a partire dalla protezione e valorizzazione dei suoi caratteri e delle sue risorse storiche ed ambientali.

Obiettivi specifici del piano sono:

- integrare gli strumenti di pianificazione vigenti e i provvedimenti per la conservazione delle aree protette prodotti dalle autorità locali, affinché lo sviluppo previsto preservi e valorizzi il carattere dell'area;
- identificare i siti che potrebbero essere potenzialmente interessati da interventi di trasformazione per la realizzazione di edilizia pubblica, piccolo commercio, attività economiche, spazi pubblici, con l'attenzione che la localizzazione di questi progetti non sia inappropriatamente individuata su aree oggi verdi o a ridosso di spazi aperti ed edifici di valore storico;
- prevedere interventi per il mantenimento e la valorizzazione degli spazi aperti pubblici e privati;
- nominare gli *Assets of Community Value* affinché autorità locali li inseriscano nelle loro liste e ne vincolino l'utilizzo;
- assicurare la previsione di attrezzature per lo sport e il gioco;

- definire uno scenario per lo sviluppo commerciale ed economico dell'area;
- individuare politiche e interventi a favore dell'occupazione attraverso la promozione dello sviluppo di attività economiche e della piccola imprenditoria;
- identificare gli indirizzi per lo sviluppo futuro del sistema dei trasporti e del traffico, sia a servizio del quartiere, sia di attraversamento;
- perseguire obiettivi di sostenibilità ambientale e di riduzione dell'inquinamento delle risorse naturali.

Si tratta di obiettivi che solo in parte potranno essere oggetto di prescrizione nell'ambito del piano e potranno essere raggiunti attraverso la sua implementazione, ma definiscono una strategia complessiva di sviluppo per Highgate, restituendo il carattere integrato delle azioni intraprese. Per meglio chiarire le questioni non strettamente aderenti al piano rilevanti per l'HNF, i membri hanno deciso di redigere uno strumento di accompagnamento (*Action Plan*) nell'ambito del quale si indicano tutti i progetti e le azioni che il NF intende promuovere.

Per la redazione del *Neighbourhood Plan* di Highgate, oggi alle fasi conclusive, l'HNF ha individuato sei temi che descrivono i diversi aspetti del quartiere, organizzandosi in gruppi dedicati al trattamento di ciascuna questione. I temi individuati attorno ai quali è articolata l'attività di pianificazione sono:

a. Attività economiche

Il gruppo si occupa di sviluppare le seguenti azioni:

- favorire un cambio di prospettiva per i centri del commercio del quartiere (*Archway Road* e *Aylmer Parade*): da strade commerciali a distretti per la vitalità economica, non ad esclusiva vocazione commerciale;
- favorire la tutela degli esercizi di vendita al dettaglio localizzati lungo High Street;
- definire una strategia a supporto del turismo; il quartiere infatti ha grandi potenzialità non sfruttate e non possiede sul suo territorio strutture di ricettività temporanea;
- costituire un tavolo di confronto tra le istituzioni scolastiche, al fine di favorire lo scambio reciproco e il mutuo supporto;
- riflettere su come le attività economiche di quartiere possono essere supportate localmente.

b. Spazi aperti e spazio pubblico

La ricchezza di ampi spazi aperti verdi di valore è una delle caratteristiche più apprezzate di Highgate. Il gruppo che lavora sul tema dello spazio aperto e della dimensione pubblica è articolato a sua volta in sottogruppi: grandi spazi aperti, spazi aperti di piccole dimensioni, spazio pubblico. In particolare, la dimensione pubblica dello spazio, riconosciuta come criticità in alcuni luoghi, è stata individuata come una delle sfide principali, assieme alla protezione di alcune aree da sviluppi e trasformazioni inappropriate, alla protezione della biodiversità ed alla promozione di una visione condivisa dello spazio aperto di quartiere. In questo senso, il recupero di aree inutilizzate, il miglioramento dei collegamenti tra gli spazi esistenti e la promozione del loro uso sono individuate come azioni da implementare.

c. Aspetti sociali e di comunità

Come anticipato, Highgate è una comunità molto più varia di quanto si possa immaginare ed include le popolazioni più ricche delle *gated communities* attorno alla zona del Bishop, ma anche quartieri di edilizia sociale in entrambi i distretti che vivono condizioni di deprivazione. Di conseguenza, il gruppo che si occupa di affrontare i temi legati alla dimensione sociale ha impostato il proprio lavoro individuando nella promozione dell'inclusione, della coesione e della solidarietà il suo obiettivo principale. In tempi di disponibilità di risorse decrescente, è importante che il contributo delle numerose realtà attive venga riconosciuto e che questi soggetti siano supportati dal Forum nella loro azione. Il lavoro del gruppo si muove in questa direzione, mappando tutti gli spazi ed i soggetti che alimentano l'offerta locale, identificando le criticità e le mancanze del sistema di offerta, rapportandosi costantemente con il lavoro degli altri gruppi. In questo fronte rientrano inoltre le azioni di sviluppo e promozione culturale.

d. Traffico e mobilità

La dimensione del traffico ad Highgate è piuttosto controversa: da un lato Highgate deve la sua esistenza al traffico – nel corso dei secoli ha svolto un ruolo di *hub* – dall'altro è elemento di criticità che ne peggiora sensibilmente la qualità della vita, tanto da essere individuato come primo elemento problematico, nonostante siano soprattutto le esigenze dei suoi stessi residenti ad alimentarlo. Il gruppo dedicato al tema della mobilità ha individuato tre obiettivi attorno a cui lavorare: migliorare gli effetti negativi dei mezzi di trasporto in movimento e in sosta; favorire forme di trasporto più sostenibili e meno dispendiose in termini energetici; migliorare la mobilità agendo sulla facilità e la velocità negli spostamenti delle persone nelle zone circostanti.

e. Sviluppo e tutela del patrimonio

Il tema dello sviluppo, solo apparentemente contraddittorio con il tema della tutela, è inteso dal gruppo di lavoro come "valorizzazione di un sito, che può o non può comportare la costruzione di edifici". Highgate è in gran parte interessata dalla presenza di un'area tutelata (*Highgate Conservation Area*) che il gruppo intende preservare dalle numerose trasformazioni territoriali finalizzate a realizzare nuove consistenti edificazioni che danneggiano l'ambiente dal punto di vista fisico, snaturando l'identità del quartiere. Il gruppo ha inoltre identificato 27 siti attualmente interessati da proposte di sviluppo o che potrebbero esserlo in futuro. Un esempio è l'area della TWA su Aymler Road, nata come parco giochi, oggi trascurata ed abbandonata, da riqualificare e restituire al quartiere.

f. Sostenibilità

Il gruppo che lavora sui temi della sostenibilità è composto da esperti e professionisti con una conoscenza specifica nel settore. Lavora con modalità trasversali, facendo partecipare un proprio membro a ciascuno degli altri gruppi, affinché le politiche per la sostenibilità intercettino opportunamente tutte le questioni.

Luoghi strategici individuati nel piano perchè rilevanti per la realizzazione di queste azioni sono: il *Bowl*, la fermata della metropolitana di Highgate (*Highgate overground/underground*), Archway Road, il cuore

di Highgate Village, la rotatoria di Wellington.

A valle delle discussioni interne ai singoli gruppi e all'HNF, è stata definita la struttura del piano che prevede le seguenti sezioni:

- aspetti sociali e di comunità: cultura e tempo libero, sport e ricreatività, servizi alla comunità, organizzazioni, volontariato;
- attività economiche: occupazione, vendita al dettaglio, commercio e attività manifatturiera, sanità e istruzione, turismo;
- sviluppo e tutela del patrimonio: valorizzazione dei luoghi esistenti, nuovi sviluppi di alta qualità, identificazione di possibili siti, questioni generali di pianificazione;
- spazi aperti e spazio pubblico: spazi aperti pubblici e privati, sfera pubblica;
- traffico e mobilità: sistema del trasporto pubblico, ciclabilità e pedonabilità, trasporto privato, trasporto pesante;
- sostenibilità sociale, economica, ambientale;
- tematiche trasversali: informazione pubblica, rapporti con altri enti, finanziamento, monitoraggio e valutazione.

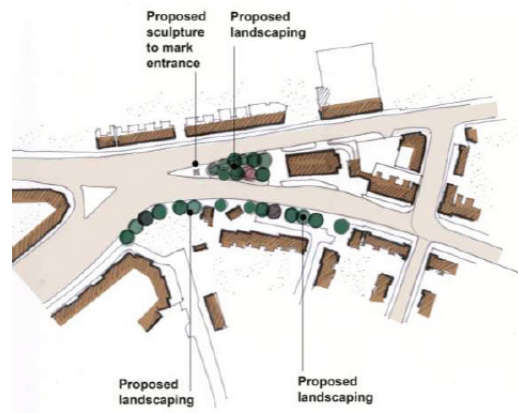
Tutte le attività d'individuazione dei temi, confronto ed elaborazione del piano sono alimentate dalla raccolta di dati e informazioni che avviene attraverso l'incrocio di fonti di varia natura: dati raccolti dai membri del Forum durante le attività di osservazione ed indagine svolte direttamente; dati dei Censimenti relativi al 2011; dati forniti dagli uffici dei *Local Councils* e da istituzioni sovra locali relativamente a questioni specifiche; altri database disponibili a fronte di attività di ricerca (quali ad esempio la classificazione dei residenti proposta nel § 2.1.2). L'attività di incrocio di dati provenienti da fonti anche molto diverse tra loro richiede un lavoro di analisi molto accurato che i membri del Forum hanno affinato nel tempo.

Ogni passaggio del processo complessivo, così come i dati a supporto delle riflessioni sviluppate nel piano, sono pubblici e pubblicati sul sito per chiunque avesse l'interesse a consultarli, con l'invito a trasmettere eventuali informazioni che possano arricchirli.

Il piano è attualmente in fase di ultimazione, grazie alla consulenza di *Locality* e PAE nelle fasi di scrittura ed editing del documento. Il piano, di cui non è ancora disponibile una versione visionabile, è strutturato in una parte introduttiva, nella definizione di una vision per Highgate, nell'individuazione di policies (generali e per specifici ambiti), proposte ed esplorazioni progettuali, azioni aggiuntive che non rientrano nei compiti formali del piano. Non appena redatto in una bozza definitiva verrà proposto alla comunità (e modificato di conseguenza), poi sottoposto ai *Local Council* di riferimento che attraverso la nomina di un valutatore esterno ne verificheranno l'adeguatezza. Solo successivamente il piano sarà oggetto di Referendum locale tra tutti gli iscritti alle liste elettorali. Se approvato, il piano verrà adottato ed eventualmente aggiornato nel tempo.



[Fig. 27] Abitanti e soggetti locali al lavoro sul *Neighbourhood Plan*



[Fig. 28] Highgate Neighbourhood Development Plan, diagramma strategico e idee emergenti per Archway Road e il Village Centre

Note

[1] Si tratta degli edifici inseriti nella "Statutory List of Buildings of Special Architectural or Historic Interest", che comprende circa mezzo milione di edifici di interesse storico e architettonico, sui quali è previsto un regime di protezione.

[2] Su un popolazione di oltre 18.000 abitanti, più di 11.000 persone hanno un'età compresa tra i 20 e i 60 anni.

[3] Richard Webber è docente universitario in Geografia presso il King's College London ed è residente nel quartiere di Highgate.

[4] Fonte: *Greater London Authority Warddata Atlas*, 2011.

[5] Dato relativo al 2012.

[6] www.highgateneighbourhoodforum.org.uk

[7] Il questionario ha avuto esiti molto interessanti che hanno affermato la qualità della vita del quartiere ("il miglior posto in cui vivere", "il posto ideale in cui crescere"), l'atmosfera di piccolo paese, seppur a breve distanza dalla metropoli, il forte senso di comunità e la disponibilità dei suoi abitanti a prendersi cura del quartiere e a preoccuparsi di ciò che vi accade. Accanto ad elementi e spazi fisici che rappresentano importanti risorse e rendono il quartiere attrattivo (la sua architettura, i valori storici, gli spazi verdi), è stata evidenziata la presenza delle attrezzature necessarie, di occasioni di aggregazione ed eventi, di offerta per il tempo libero, e le buone possibilità di collegamento con Londra attraverso il sistema di trasporto pubblico.

Rispetto all'obiettivo dell'HNF di divenire punto di riferimento nel quartiere per la tutela e la valorizzazione di Highgate, di rappresentare la "local voice", le famiglie che hanno risposto al questionario si sono espresse positivamente. Tuttavia, accanto agli elementi positivi descritti, i partecipanti all'indagine hanno suggerito una serie di temi critici, che rappresentano sfide per il piano: il traffico (rumore, velocità, sicurezza, congestione), il problema dei parcheggi e la mobilità su gomma, l'eccessiva omogeneità dal punto di vista commerciale, le preoccupazioni verso le trasformazioni territoriali in corso, la scarsa valorizzazione di alcune risorse locali (Pond Square, Parkway Walk, ...), le relazioni con i *Local Council*.

[8] Esito del placecheck è stata l'individuazione di alcuni temi (la presenza di Gated Communities e gli effetti sulla comunità di Highgate, il ruolo di Pond Square, la relazione tra il quartiere e gli spazi aperti verdi), di alcuni luoghi strategici (Archway Road, Aylmer Road e la rotatoria di Wellington Roundabout; "Highgate Bowl", Highgate Overground Station, Parkland Walk, la rotatoria di North Road), di alcuni suggerimenti ai Local Council di riferimento e alla società del trasporto pubblico su temi di governo del quartiere di varia natura.

[9] Il CABE è un gruppo di esperti consulenti del DCLG sui temi dell'architettura, della progettazione urbana e dello spazio pubblico, divenuto da qualche tempo parte di una più ampia associazione di volontariato, il DESIGN COUNCIL.

[10] Brookfield Mansions Freehold Ltd, Cholmeley Lodge Residents Ltd, Cromwell Area Residents Association, Fitzroy Park Residents Association, Fordington Road Residents Association, Haringey Federation of Residents Associations (HFRA), Highgate Residents Association (Highgate Estate), Highpoint Management Board, Holly Lodge Estate Committee, Kingsley Place and Somerset Gardens Residents Association, The Miltons Residents Association, Northwood Hall Residents Association, Pond Square Residents Association, Southwood House Estate Residents Company, Southwood Park Residents Association, Summersby Road Residents Association, West Hill Park Management Co Ltd, Hillcrest Residents Association.

[11] Fitzroy Park Allotments Association (Camden), Friends of Parkland Walk, Friends of Queens Wood, Friends of Waterlow Park, Harington Scheme, Highgate Allotments (Haringey), Highgate Business Circle, Highgate Conservation Area Advisory Committee, Highgate Cemetery Trust, Highgate Choral Society, Highgate Literary and Scientific Association, Highgate Safer Neighbourhood Panel (Haringey), The Highgate Society, Highgate Village Business Association, Holly Lodge Conservation Area Committee, Hornsey Historical Society, Kenwood Estate (English Heritage), Transition Highgate.

[12] Highgate Synagogue, Murugan Hindu Temple, St Michael's Church, United Reformed Church.

[13] Holly Lodge Community Centre, Jacksons Lane, Lauderdale House.

[14] Channing School, Highgate Primary School, Highgate School, St Michael's Primary School.

[15] Hill Homes Association, Mary Feilding Guild.

INTRODUZIONE

*“The man who wears the shoes knows best
that it pinches and where it pinches,
even if the expert shoemaker is the best judge
of how the trouble is to be remedied. (...)
Democracy must begin at home,
and its home is the neighbourhood community”.*
(John Dewey, The Public and its Problems)

Pur trattandosi di un'esperienza recente e non sufficientemente matura per poter fare delle valutazioni, i capitoli che seguono mettono a fuoco alcune delle questioni più rilevanti emerse rispetto alle domande di ricerca, mantenendo il doppio livello che caratterizza il caso studio: da un lato, gli effetti della politica di devoluzione dei poteri promossa con il *Localism Act*, con particolare riferimento alle esperienze di *Neighbourhood Planning*: il doppio livello di decentramento dei poteri, la centralità della dimensione di quartiere (con quello che comporta in termini di grande variabilità delle condizioni locali e di strutture di governance), primi esiti dalle esperienze di *Neighbourhood Planning*. Dall'altro un bilancio dell'esperienza del Neighbourhood Forum, ed in particolare del *Neighbourhood Forum* di Highgate, valida declinazione empirica della strategia implementata dalla riforma, nonché dell'obiettivo di focalizzare l'attenzione sui dispositivi locali di presidio ed attivazione. Da questo punto di vista verranno proposte alcune considerazioni che fanno riferimento alla risposta della società civile di fronte alla possibilità di costituirsi in un nuovo soggetto che si fa carico di provvedere alla pianificazione del proprio quartiere, quali effetti questi nuovi soggetti/dispositivi hanno avuto in termini di incremento della partecipazione, in che modo si sono rapportate con le istituzioni e quale ruolo queste hanno assunto alla luce di un maggior protagonismo delle comunità, l'attività di supporto prevista a livello centrale per avviare processi di sviluppo di competenze e capacitazione.

In questa seconda parte si propone quindi il bilancio di un'esperienza in corso, per molti aspetti controversa, certamente molto criticata, ma che si sta mettendo alla prova, raccogliendo riscontri positivi in termini di adesioni della società inglese. Le critiche, prevalentemente di carattere ideologico, provengono principalmente dai laburisti e da alcuni studiosi che accusano il Governo inglese di fare un uso retorico della *Big Society* e di non aver realmente costruito le condizioni affinché una strategia di questa natura possa essere implementata.

Di fronte alle critiche mosse da più parti, si manifesta tuttavia il pragmatismo inglese: si intraprende un'azione, la si sperimenta, se ne leggono gli effetti, si apportano modifiche qualora necessario ed eventualmente si scende a compromessi; ma si prova e non ci si ferma. Il numero di esperienze messe in campo sono la dimostrazione di una sfida che il Governo centrale ha lanciato, e che la cittadinanza inglese ha raccolto.

3. IL LOCALISM ACT: UN ORIZZONTE PER LE SOCIETÀ LOCALI?

*Localism Act e decentramento dei poteri, tra critiche e opportunità.
Il quartiere come risorsa.
Primi esiti delle esperienze di Neighbourhood Planning.*

Il tema del localismo ha caratterizzato in varie forme la storia del Regno Unito (Painter et al, 2011) e le agende pubbliche dei governi inglesi negli ultimi trent'anni, a partire dal Governo *Thatcher* quando, negli anni Ottanta, ha aperto i sistemi di governance ad una molteplicità di attori locali, nazionali, internazionali e sub-locali (Cochrane, 2004), pur in un contesto di forte centralismo.

I governi nazionali successivi a più riprese hanno richiamato il valore del localismo e, nel caso del governo dei *New Labour*, dalla seconda metà degli anni Novanta si è assistito alla proliferazione di programmi e iniziative che puntavano sulla dimensione locale, sulla partnership con le comunità, sugli stakeholder locali, anche se ancora con un atteggiamento di forte gestione e controllo da parte del governo centrale (Geddes, 2006).

Più recentemente, il richiamo al localismo è stato concepito in riferimento ad una doppia devoluzione (Smith et al., 2007), dal governo centrale a quello locale e dal governo locale al quartiere, anticipando quelli che saranno i presupposti della riforma proposta nel 2010 dal governo di coalizione inglese, anche se con l'accento su una dimensione di autonomia delle comunità locali finalizzata a rinvigorire la società civile attraverso il volontariato, la proprietà di beni e patrimonio, la fornitura di servizi (Davies e Pill, 2012). È questa la grande differenza con i precedenti governi *New Labour*: anziché investimento di consistenti risorse in quartiere deprivati, il governo di Coalizione, la *Big Society* e il *Localism Act* si fondano oggi su dinamiche di self-help, anche a fronte della riduzione dei fondi per i servizi pubblici.

Non vi è consenso sulla definizione di localismo: è un concetto contestato che allude ad una pluralità di significati. La riforma promossa dal governo di Coalizione sembra ricondursi alla definizione riproposta da Painter et al. (2011) che intende il localismo in riferimento ai temi della decentralizzazione (Smith, 1985), della democrazia locale (Burns et al., 1994), dell'autonomia locale (Pratchett, 2004), del governo locale (Jones e Stewart, 1983; Cochrane, 1993) e della sussidiarietà. La *Big Society* infatti, come precisato da Cameron nel discorso del 19 luglio 2010, non ha solo a che fare con un processo di decentramento della governance, ma fa riferimento ad un più ampio cambiamento culturale che si fonda sullo sviluppo di comunità attive, autonome e sostenibili. Tre infatti sono i principi su cui si basa: l'empowerment di comunità, l'incoraggiamento all'azione sociale, l'apertura dei sistemi di fornitura dei servizi pubblici. La riforma del *Localism Act* si configura quindi

come strategia politica attiva che emerge non solo dalle normative relative al rapporto tra governo centrale e locale, ma come parte integrante di un processo di negoziazione che vede riconfigurarsi il ruolo dello stato (Brenner, 2004) verso la responsabilizzazione sempre maggiore delle comunità place-based: “*from State Action to Social Action*” (Gallent, Robinson, 2013).

3.1 Verso il decentramento dei poteri

La recente emanazione del *Localism Act* e le pur numerose esperienze in corso non appaiono oggi sufficientemente mature per poterne valutare adeguatamente i risultati. Tuttavia, il carattere di un provvedimento che appare contraddittorio è emerso sin dalle fasi istruttorie, in particolare dal Partito Laburista all’opposizione, ma in generale rispetto al passaggio culturale “*from the Big State to the Big Society*” promosso dal governo conservatore e dal Ministro Cameron.

La riforma promossa dal *Localism Act* rappresenta potenzialmente una grande occasione di cambiamento per la Gran Bretagna, trasferendo i poteri significativi al livello locale, creando maggiori spazi di governo per le autorità locali a favore di una maggiore innovazione e vicinanza ai cittadini e offrendo alle comunità locali l’opportunità di avere il controllo delle decisioni che ritengono rilevanti per la loro quotidianità ed il territorio in cui vivono. Il *Localism Act*, pur presentando numerosi elementi critici che si andranno progressivamente ad esplorare e in alcuni casi una scarsa comprensione dei bisogni delle comunità urbane, è uno strumento importante nelle mani dei quartieri, che hanno il compito di sfruttarlo al massimo, grazie al supporto dei soggetti competenti nel planning. Come sottolineato dal planner Michael Parkes, il *Neighbourhood Planning* è un’occasione incredibile perché per la prima volta consente, a chi ha una posizione da manifestare, di essere dentro il sistema; le istituzioni a questo punto non possono più ignorare quanto la comunità esprime.

È rilevante lo sforzo che si sta facendo per favorire la partecipazione degli abitanti e sviluppare il senso di appropriazione nei confronti del proprio quartiere. Se prima era previsto il coinvolgimento della comunità da parte dei *Local Council*, mediante attività di consultazione, ora i NF guadagnano un ruolo da protagonisti. Ciò richiede però molto lavoro, molto tempo, la disponibilità ad imparare e mettersi in gioco; inoltre, senza il supporto di consulenti esterni ciò sarebbe molto più difficile. Per agevolare questo compito, sono quindi previste iniziative specifiche finalizzate all’apprendimento ed all’organizzazione delle comunità (OPM, 2010) e sono stati introdotti nuovi diritti affinché le comunità possano partecipare all’erogazione dei servizi (DCLG, 2011c).

Questi provvedimenti, tuttavia, si inseriscono in una fase di austerità ed in un quadro che vede la consistente riduzione della spesa per il welfare da parte del governo centrale e l’aspettativa che molti servizi possano essere erogati dalla comunità locale, in una prospettiva di condivisione delle responsabilità e di *self-help* (Pill, 2013). Il *Coalition Government* inglese, formatosi con le elezioni del maggio 2010, si è infatti da subito concentrato sulla riduzione del deficit economico e la

conseguente limitazione del ruolo dello Stato. È in questo quadro che si inserisce la *Big Society*, come strategia attiva per colmare il vuoto dei tagli alla spesa pubblica (Bailey, Pill, 2011). Sin dal “lancio” della *Big Society* da parte del Primo Ministro David Cameron, il 19 luglio 2010, molte critiche rispetto a questo aspetto sono state mosse alla riforma, interpretata come passo indietro da parte dello stato e riduzione al minimo del welfare (Taylor-Gooby e Stoker, 2011 citati in Holman e Rydin, 2012). In una fase delicata di crisi economica e finanziaria, il trasferimento di poteri alle comunità viene letto dalle componenti più critiche nei confronti della riforma come espediente per ridurre la spesa pubblica, piuttosto che come strategia di rinnovamento della democrazia pubblica locale (Gallent, Robinson, 2013).

Così come già avvenuto in passato, la valorizzazione del quartiere, della dimensione locale, della rilevanza della comunità attiva è stata interpretata come espediente per evitare di affrontare questioni di carattere strutturale (Purcell, 2006) che fanno riferimento al sistema del welfare.

Una delle maggiori critiche rivolte alla riforma fa riferimento alla questione finanziaria, alla sostenibilità del nuovo sistema, alle opportunità offerte dal decentramento dei poteri in tempi di ridotta disponibilità di risorse finanziarie, crisi economica, tagli alla spesa pubblica. Il principale potere introdotto dal *Localism Act* assegnato al livello locale riguarda infatti l'opportunità di influenzare in modo significativo i processi di pianificazione locale attraverso la redazione di un *Neighbourhood Development Plan*, la promozione di interventi specifici attraverso i *Neighbourhood Development Order*, la protezione di beni e patrimoni rilevanti per la comunità (gli *assets of community value*). Grazie a questi poteri le comunità locali potranno promuovere interventi di realizzazione di nuova residenza, di attività economiche e commerciali, di spazi aperti per il gioco e di edifici pubblici con procedure flessibili e meno burocratizzate, a fronte dell'approvazione di un referendum locale. Tuttavia, fa notare Coulson (2012), la riforma non fornisce indicazioni sulle modalità di recupero dei fondi necessari per sviluppare alcune attività, acquistare terreni ed edifici, gestire servizi, demandando alle comunità locali l'attività di reperimento delle risorse; laddove sarà necessario promuovere un referendum di approvazione senza poter usufruire del contributo economico delle autorità locali (in questa fase garantito dall'erogazione di fondi del Governo centrale), sarà più semplice avviare le normali procedure per il rilascio di un permesso di costruire che condurre una consultazione locale, trascurando quindi la dimensione di protagonismo e coinvolgimento della comunità che è fondamento della riforma.

La possibilità di usufruire del *Community Right to Build* e del *Community Right to Buy*, strumenti individuati dal *Localism Act* con l'obiettivo di rafforzare il ruolo delle comunità locali nel governo del proprio quartiere, è molto limitata anche in contesti di livello socio-economico medio/alto come Highgate: la comunità non possiede porzioni di terreno e le autorità locali dispongono di un patrimonio pubblico molto ridotto. Considerati i valori immobiliari molto alti, la possibilità di ricorrere a strumenti di questa natura dipende quasi esclusivamente dalla disponibilità a cooperare dei proprietari delle aree, divenendo quindi

piuttosto complicata. Secondo Coulson (2012), c'è una certa ingenuità nella riforma quando si suggerisce la collaborazione con gli sviluppatori immobiliari ed il ricorso al loro cofinanziamento, partendo dal presupposto che questi siano generalmente ben disposti e non sia necessario forzarli affinché realizzino interventi di standard adeguati, con l'attenzione agli aspetti energetici e a determinate caratteristiche di progettazione; un'ingenuità a cui si aggiunge una visione a volta distorta dei processi di pianificazione secondo cui l'iniziativa privata è sempre buona e gli strumenti di pianificazione redatti dalle autorità locali sono sempre un limite allo sviluppo. La realtà è spesso diversa, continua Coulson, e vede gli sviluppatori immobiliari in una condizione di forza rispetto alle autorità locali, per le quali ogni possibile sviluppo urbano rappresenta un'occasione di incremento dei propri bilanci. Serve quindi stabilire un certo equilibrio tra qualità della trasformazione proposta dall'iniziativa privata e la necessità di reperire risorse, con scelte che richiedono coraggio da parte del governo locale.

Se da un lato, quindi, il *Localism Act* alimenta un positivo dibattito circa bisogni locali e opportunità, assegnando nuovi poteri alle autorità locali ed alle comunità, dall'altro non prevede fondi aggiuntivi che possano valorizzare questi aspetti (Bailey, 2013), ipotizzando forme di supporto economico solo in modo straordinario in questa fase di avvio (fino, almeno, al 2015). Oltre ai programmi nazionali di supporto richiamati, relativi all'attività di pianificazione di quartiere, a fine 2013 è stato lanciato il programma "Our Place", che riprende i caratteri dei due programmi ma destina il supporto allo sviluppo di sperimentazioni nell'ambito del sistema dei servizi locali. *Locality*, in partenariato con LGA (*Local Government Association*) ed altri partner [1] e su incarico del DCLG, promuove il programma mettendo a disposizione fondi e supporto pari a 4,3 milioni di sterline, stanziati dal DCLG. "Our Place" è finalizzato ad assegnare alla popolazione maggiori poteri nell'ambito della programmazione dei servizi locali e maggiori budget per la loro gestione, con fondi aggiuntivi che vanno a sommarsi alle risorse che la comunità è in grado di portare. Grazie ad "Our Place" la comunità locale può modificare la progettazione, la programmazione e le modalità con cui i servizi vengono erogati. Le comunità locali e le organizzazioni che erogano servizi pubblici saranno supportate nello sviluppo di un piano operativo e nel monitoraggio della condizione locale, affinché possano verificare che il sistema dei servizi funzioni al meglio. Ciò può significare definire un sistema di azioni per il dopo scuola dei bambini; migliorare la qualità dei servizi a domicilio, anche lavorando ad esempio sul legame tra persone anziane e volontario che se ne occupa; creare nuovi posti di lavoro, ad esempio attivando delle partnership con le attività economiche per offrire occasioni di apprendistato.

Il programma "Our Place" supporterà i quartieri nella trasformazione del sistema dei servizi pubblici locali in tre modi:

- *supporto diretto*: verrà offerta la consulenza di un "manager delle relazioni" che garantirà un supporto in termini di esperienza ed apprendimento su misura, per soddisfare le esigenze locali;
- *erogazione di fondi*:
- "Small Getting Ready grants" pari a 3mila sterline nel primo anno del

programma;

- “*Getting Going grants*” pari a 10mila sterline in un anno, con supporto diretto aggiuntivo;

- “*Going Further grants*” che vanno dai 5 ai 7.5 mila sterline, per i quartieri che si rivelano pronti ad ampliare i confini della loro azione, e oltre 20mila sterline per progetti innovativi che intendono sperimentare ulteriormente nuovi ambiti.

- *Condivisione di esperienze di apprendimento*

Destinatari dei fondi sono tutti i soggetti che erogano servizi a livello locale ma anche i *Neighbourhood Forum*; per potersi aggiudicare le risorse a disposizione è necessario presentare una candidatura e partecipare ad un meccanismo competitivo. Si tratta quindi di un nuovo strumento straordinario che per tre anni supporterà le comunità locali nella sperimentazione di forme di attivismo nell'erogazione dei servizi locali.

Fino a quando, tuttavia, queste forme di supporto del governo centrale saranno sostenibili? L'attività dei *Neighbourhood Forum*, ma anche la capacità delle autorità locali di supportare adeguatamente e investire nell'empowerment della comunità, sono fortemente dipendenti da finanziamenti pubblici. La legge, pur prevedendo l'obbligo per i Local Councils di fornire assistenza tecnica alle comunità che decidono di avviare un'esperienza di NP, non prevede voci di supporto finanziario che rimangono, quindi, un'eventualità legata alla contingente situazione finanziaria ed economica e alle capacità di bilancio dei singoli *Local Councils*. Raine (2012) sottolinea come nel contesto attuale di crisi economica e forti vincoli finanziari per le amministrazioni locali – e per il settore pubblico in generale – la precedenza sarà data ad altri temi, più tradizionali ma più “urgenti”, precludendo la possibilità di sfruttare a pieno le libertà e le opportunità, e di mettere in campo i poteri che la nuova legislazione offre, almeno nell'immediato futuro. Considerati i tagli a cui i bilanci locali sono sottoposti (che, nel caso del governo locale, ha visto una riduzione di oltre il 7% all'anno per i prossimi quattro anni), le autorità locali non potranno dedicare le proprie risorse a riconfigurare la propria struttura in modo da valorizzare questo processo di devoluzione dei poteri e promuovere l'empowerment di quartiere, ma saranno prioritariamente impegnati a gestire la riduzione delle risorse a loro disposizione e gli effetti che questa ha sulla comunità (Deloitte, 2011).

Questa osservazione apre ad un'ulteriore mancanza della riforma dal punto di vista finanziario: il gap esistente tra l'intenzione di favorire l'iniziativa locale assegnando nuovi poteri e autonomia alle autorità locali e la stretta dipendenza di questi ultimi dalle finanze del livello centrale (Raine, 2012). La riforma si pone l'obiettivo di redistribuire i poteri a favore delle autorità locali e delle comunità locali, ma a questo non corrisponde alcun cambiamento in termini di dipendenza finanziaria del governo locale dal governo centrale. In questo senso, “*the elephant in the room*” [2], dice Coulson (2012), è la riduzione dei bilanci degli enti locali; non trascurabile è infatti il dato del taglio effettuato alle autorità locali per circa 4 miliardi di sterline [3].

Jones e Stewart (2012) auspicano che una riforma del localismo effi-

ce si confronti con questo tema, sviluppando una riflessione sulla decentralizzazione della tassazione locale, in modo che ogni singola autorità locale possa trarre la maggior parte delle proprie risorse dai propri elettori, mediante le tasse locali, e gestirle in autonomia.

L'unica previsione dal punto di vista finanziario contenuta nella riforma riguarda la possibilità di allocare una maggiore quota di CIL per rispondere ai bisogni locali ed alla realizzazione di infrastrutture per interventi previsti nell'ambito di un NDP adottato, che rappresenta un elemento di incentivazione ad avviare questi processi.

3.2 Decentramento verso le autorità locali

Alla base delle critiche del cambiamento dal *Big State* alla *Big Society* vi è la contraddizione di lanciare un progetto dal basso, fondandolo sull'iniziativa e la responsabilizzazione della comunità, attraverso un intervento e la forte direzione dall'alto dello stato centrale [4]. Il localismo si configura, infatti, come un processo top-down di delega dei poteri, con l'obiettivo di promuovere processi di pianificazione bottom-up. Il decentramento dei poteri promosso dal *Localism Act* individua due livelli: verso le autorità locali e verso le comunità locali. Rispetto al primo dei due livelli, tuttavia, è possibile individuare nel *Localism Act* più di un elemento contraddittorio che mostra come l'approccio centralistico continui ad avere una grande rilevanza (Barnett, 2011), anche all'interno di una riforma incentrata sull'assegnazione di poteri significativi al governo locale (Holman e Rydin, 2012), generando un sistema di governo ibrido e potenzialmente conflittuale (Raco, Parker e Doak, 2006).

In alcune sezioni della legge, infatti, pur con l'affermazione del decentramento dei poteri agli enti locali, si riconosce un'impostazione fortemente centralista, a conferma di un sistema di governo nazionale culturalmente centralista (Jones e Stewart, 2012) che fatica ad abbandonare l'approccio che lo caratterizza. A titolo esemplificativo, si sottolinea come la riforma preveda la possibilità che eventuali sviluppi non recepiti nei NP possano essere rivalutati dal *Planning Inspectorate* (un'agenzia del governo centrale) ed essere ammessi; il NPPF (strumento di pianificazione nazionale) rimane il più significativo riferimento al quale il NP deve far riferimento; esiste oggi un doppio meccanismo di trattamento per i progetti infrastrutturali di maggior rilevanza; il Segretario di Stato può decidere che la spesa proposta da un'autorità locale è eccessiva o esprimere un parere vincolante rispetto al valore comunitario di servizi o luoghi.

È "curioso", affermano Jones e Stewart, che una legge sulla devoluzione dei poteri contenga così tanti strumenti attraverso cui il governo centrale definisce rigidamente come i poteri locali devono essere utilizzati, con quali procedure e quali criteri. Se è vero infatti che il community empowerment richiede la presenza di un forte governo locale, questo non può concretizzarsi in rigide forme di controllo e regolamentazione a livello centrale (Boles, 2010).

Il *Localism Act* introduce una riforma che, oltre al protagonismo della società e della comunità, deve riconoscere il ruolo chiave delle istitu-

zioni del governo locale. Il Governo deve creare le condizioni favorevoli affinché le autorità locali coinvolgano i cittadini e lavorino per la capacizzazione delle comunità, riconoscendo loro questa responsabilità diretta, e attuando un reale decentramento dei poteri verso quei soggetti che meglio comprendono le comunità locali e sono in grado di lavorare con loro per risolvere le questioni di volta in volta sollevate. Le autorità locali possono agire con efficacia “a condizione che agiscano con entusiasmo, riconoscendo nel coinvolgimento e nell’empowerment della comunità modalità di rafforzamento del governo locale e della democrazia locale” (Jones, Stewart, 2012). D’altra parte, le autorità locali sono chiamate a cambiare il loro approccio nei confronti della comunità, rileggendo il proprio ruolo in qualità di “strumento nelle mani della società”; in questo senso il *Localism Act* prevede l’obbligo per i local council di fornire assistenza tecnica ai gruppi locali che intraprendono percorsi di pianificazione e/o gestione dei servizi, qualora non abbiano la capacità di contribuire attivamente anche con risorse finanziarie. E hanno l’obbligo, come già precisato, di farsi carico della copertura dei costi diretti e dell’organizzazione delle attività di consultazione (con particolare riferimento ai referendum). L’intervento del settore pubblico è fondamentale nell’attivazione dei processi di capacity development, promuovendo e valorizzando le capacità della comunità (Power, 2012).

3.3 Il quartiere come risorsa

3.3.1 Quale concezione di quartiere e comunità?

Per decenni il Regno Unito ha visto il proliferare di programmi area-based che si fondano sulla *locality* come dimensione target per combattere fenomeni di deprivazione ed esclusione sociale. Negli ultimi decenni il quartiere si è infatti affermato come focus per il policy making, come elemento primario di democrazia, come arena per incoraggiare la comunità a partecipare ai processi di planning e all’erogazione dei servizi. Dai primi EPA (*Education Priority Area*) ai *Community Development Projects*, da *City Challenge* e *Single Regeneration Budget*, da *New Deal for Community* a *New Management Pathfinder*, numerose sono state le iniziative area-based in cui, per un periodo di tempo determinato, venivano erogati fondi aggiuntivi a contesti territoriali problematici. La tipologia delle aree target era generalmente selezionata a livello centrale, mentre spettava alle autorità locali determinare i confini del quartiere, sulla base dell’Indice di Deprivazione che li caratterizzava, secondo un criterio puramente quantitativo. L’ampiezza del quartiere dipendeva dal budget a disposizione e dalla dimensione ritenuta ideale per i processi di consultazione e coinvolgimento della popolazione locale. Una centralità confermata anche nelle politiche europee, dove iniziative come *Urban I* e *II* hanno messo al centro la scala del quartiere, che nel tempo si è ampliata, passando da un’attenzione come target per attivare programmi nelle aree problematiche ad una strategia più complessiva che afferma il quartiere come focus per lo sviluppo urbano e la partecipazione della cittadinanza (Benington, 2006).

Il quartiere come focus del *policy making* è elemento fondante anche del *Localism Act* e del *Neighbourhood Planning*, che individuano il *neighbourhood* come scala per la pianificazione e lo sviluppo urbano, e dimensione ideale per attivare la cittadinanza. Nel *Localism Act* con grande insistenza si sottolinea l'impegno del Governo nella responsabilizzazione dei cittadini e nel favorire processi decisionali locali attraverso un processo di decentramento dei poteri che vede i quartieri e le comunità al centro. Il secondo livello di decentramento previsto nella riforma del localismo vede infatti l'assegnazione di poteri significativi alle comunità locali.

Cosa intende il *Localism Act* per "comunità"? Un insieme di persone che vive nello stesso luogo, condivide bisogni o una condizione sociale, o ancora una comunità di interessi? Su quale concezione di *neighbourhood* si fondano le politiche implementate negli ultimi decenni e il più recente *Localism Act*? Quali sono i suoi confini organizzativi e fisici? Come si determinano?

Il *Localism Act* non definisce chiaramente cosa intende per quartiere e comunità; termini quali *citizen*, *community*, *people* ricorrono in modo frequente ma sono utilizzati senza precisione, spesso in modo indifferente. Una prima giustificazione di questa mancanza (Sullivan, 2012) può fare riferimento ad una voluta scelta di preservare la pluralità della complessa e diversificata società contemporanea, riconoscendo il fatto che le persone vivono e si identificano con numerose comunità di luogo, identità e interessi. E anche, prosegue Sullivan (2012), la molteplicità dei termini utilizzati in modo apparentemente indifferente potrebbe servire a indebolire l'idea di cittadino come individuo, a favore di una concezione di cittadino come membro di comunità più ampia.

Definire il quartiere oggetto del *Neighbourhood Planning*, dire qual è il proprio quartiere, è una delle sfide più grandi. Nel caso dei *Parish Council* è operazione semplice più perché si tratta di confini più netti e più consolidati; è il posto in cui si vive, in cui si lavora, con cui si ha maggiore familiarità, che si distingue per le sue caratteristiche fisiche e spaziali. Nel caso di Londra e dei contesti urbani densi diventa più complesso; del resto, anche definire cosa si intenda per quartiere a Londra è operazione piuttosto ardua: si tratta di una regione urbana unica e complessa, in cui il termine *neighbourhood* può assumere una molteplicità di significati. Spetta alle comunità e alle autorità locali sviluppare una riflessione su cosa si intenda per quartiere in ogni caso specifico, quali confini abbia e a quale sistema di attori faccia riferimento, individuando un ambito territoriale che sia il più adatto ad un processo di *place-shaping* (London Assembly, 2012).

Da qui la scelta - e la richiesta - del *Localism Act* di non imporre delimitazioni predeterminate e di mettere al centro della discussione e del confronto anche il confine dell'area oggetto di un piano e dell'azione di un *Neighbourhood Forum*. Come descritto al §1.3, il processo di *Neighbourhood Planning* prevede una fase dedicata alla delimitazione dell'area oggetto del piano e di competenza del *Neighbourhood Forum*. La definizione dei confini è l'esito di un percorso di condivisione interna al quartiere, ai suoi abitanti, alle attività economiche, alle organizzazioni del volontariato, sulla base di criteri identitari, storici, di appartenen-

za che fanno riferimento alla vita sociale del quartiere; di un percorso di confronto esterno con le aree adiacenti, per evitare conflitti e sovrapposizioni, in particolare con quei contesti che hanno avviato percorsi di NP, in una prospettiva strategica; di una valutazione da parte delle autorità locali che, anche a seguito di una fase di evidenza pubblica, devono approvare la delimitazione proposta.

Il *Neighbourhood Planning* e il *Neighbourhood Forum* si sganciano quindi da quel filone di esperienze che aveva caratterizzato i decenni precedenti, con confini determinati dalla politica, in cui generalmente i criteri non facevano riferimento a condizioni storiche, sociali ed economiche; e propone un'attività specifica di delimitazione dei confini del quartiere che, oltre alla rilevanza sostantiva nei confronti del piano e del perimetro di competenza, rappresenta una fase di consolidamento dell'identità del quartiere e di condivisione degli obiettivi e delle strategie, pur nella "delicatezza" del tema e nelle possibili conflittualità che questa può generare.

Punto fermo della riforma è, quindi, il riconoscimento del livello di quartiere come risorsa, come "contenitore" che si mette in moto con una rilevanza per la città. Il quartiere emerge come fondamentale componente del sistema di governance multilivello e multifattoriale contemporaneo (Atkinson, Carmichael, 2007); la sua prossimità alla comunità locale mette in campo notevoli potenzialità rispetto al possibile contributo nel generare nuove opportunità di co-produzione di politiche per loro rilevanti. Inoltre il quartiere rappresenta una risorsa di valore considerevole nello sviluppo di un senso d'identità, appartenenza e sicurezza (Sullivan, 2012).

È su questo che si fonda la visione di *Big Society* perseguita da Cameron: la scala del quartiere come scala ideale per l'impegno civico e l'attivismo. I precedenti governi laburisti già avevano individuato la necessità di lavorare sul rapporto tra stato e cittadino, attivando programmi che promuovevano forme di impegno pubblico ed il riconoscimento di un ruolo significativo del quartiere, con particolare riferimento ai contesti deprivati e alle aree marginali. Centrali in queste iniziative era non il coinvolgimento della comunità, da perseguire mediante la definizione di nuovi meccanismi di governance, e la creazione di partenariati che consentivano di far sedere allo stesso tavolo residenti ed addetti ai lavori. Ciò significava creare forum locali e partnership strettamente legati alla presenza di finanziamenti (vinti mediante procedure di bando) finalizzati a supportare l'azione locale e a lavorare con i fornitori di servizi (Jupp, 2012).

Al di là di queste condivisibili giustificazioni pro-quartiere, emergono tuttavia alcuni fattori che rendono discutibile la scelta di assegnare un ruolo tanto rilevante alla dimensione del quartiere. Innanzitutto, se è vero che la centralità assegnata alla dimensione del quartiere consente di indirizzare al meglio le azioni verso i bisogni locali, non permette però di analizzare nel modo più opportuno le ragioni strutturali e radicate che hanno generato il problema e che dovrebbero essere oggetto di politiche e azioni di livello nazionale (Benington, 2006); limite ancor più forte se collegato all'eliminazione del livello di pianificazione strategica regionale che aveva tra i suoi obiettivi il coordinamento tra

strumenti di livello nazionale e strumenti locali. Non tutti i problemi, infatti, possono essere risolti a livello locale; gli interventi che meglio si adattano al livello di quartiere sono quelli che interagiscono direttamente con i destinatari dei servizi (DCLG, 2010b). Inoltre, la forza e la legittimità conquistata dai gruppi di volontariato e dalle realtà locali hanno consentito loro di acquisire un ruolo deliberativo nei confronti della cittadinanza che, pur rappresentando una risorsa in termini di influenza nei processi decisionali, rischia di entrare in conflitto con la democrazia rappresentativa o di divenire “spalla” di giochi di potere locali (Davies, 2001)

Inoltre la centralità della dimensione di quartiere presenta il rischio del rafforzamento della sindrome *NIMBY*; l'introduzione del *Neighbourhood Planning* consente infatti alle comunità di prevedere scelte sulla base di interessi che potrebbero non essere finalizzati al benessere della comunità nel suo complesso, ma al soddisfacimento di interessi di singoli, sia internamente al quartiere, sia nei confronti delle aree limitrofe (Gallent, Robinson, 2013). Holman e Rydin (2012) sottolineano come la possibilità di influire direttamente sulle scelte potrebbe rafforzare la propensione all'opposizione nei confronti di future trasformazioni, accettando solo quelle trasformazioni che favoriscono gli interessi individuali (di persone, gruppi, organizzazioni locali) e contrastando sviluppi di interesse collettivo finalizzati al benessere pubblico (quali ad esempio la localizzazione di centri per il trattamento dei rifiuti).

In questo senso la rilevanza di strumenti di pianificazione ad una scala più vasta - che il *Localism Act* elimina (ad eccezione di Londra) - sarebbe stata una garanzia. Il *Localism Act* sostituisce il ruolo di coordinamento delle scelte con l'obbligo di collaborazione tra quartieri e a differenti scale (*Duty to Co-operate*) che, per prevenire fenomeni di espulsione di funzioni indesiderate, assume una grande rilevanza perché consente di bloccare tendenze eccessivamente localiste. Ma se il *Localism Act* prevede il *duty to co-operate*, obbligando le autorità locali a collaborare tra loro affinché vi sia coerenza tra i piani dei singoli quartieri e vi sia costantemente la tensione a perseguire obiettivi generali di natura strategica, tale obbligo non riguarda i *Neighbourhood Forum*, ai quali non è stata data indicazione formale di interagire con il vicino di casa (Holman e Rydin, 2012).

3.3.2 Governance di quartiere

L'enfasi che da tempo vede il quartiere come scala di intervento e azione ha dato origine ad una grande varietà di forme di governance caratterizzate da differenti razionalità. Lowndes e Sullivan (2008) definiscono “*neighbourhood governance*” il complesso dei meccanismi e delle modalità di decisione collettiva e/o delle modalità di fornitura di servizi pubblici a livello di quartiere. Essi identificano quattro distinte razionalità sottese a quattro distinti modelli di governance, ciascuna contenente principi distinti di impegno democratico, fornitura di servizi, leadership locale. Lowndes e Sullivan (2008) propongono un modello che individua quattro forme di governance idealtipiche, in cui ciascuna identifica differenti priorità: l'empowerment dei cittadini e della comunità; la partnership; il governo mediante nuove forme di rappresen-

tazione e partecipazione; l'efficacia nella gestione della fornitura dei servizi.

Si tratta di quattro forme di governance non alternative ma in competizione dal punto di vista delle risorse e del tempo dedicatogli, che in alcuni casi si sovrappongono.

Forme di governance	Neighbourhood EMPOWERMENT	Neighbourhood PARTNERSHIP	Neighbourhood GOVERNMENT	Neighbourhood MANAGEMENT
Razionalità	Civica	Sociale	Politica	Economica
Obiettivi	Cittadinanza attiva Coesione sociale	Benessere della cittadinanza e rigenerazione	Processo decisionale reattivo e accountable	Una più efficace fornitura dei servizi locali
Democrazia	Democrazia partecipativa	Democrazia degli stakeholder	Democrazia rappresentativa	Democrazia del mercato
Ruolo della cittadinanza	Cittadinanza: <i>Voce</i>	Partner: <i>Lealtà</i>	Elettori: <i>Voto</i>	Consumatore: <i>Scelta</i>
Ruolo della leadership	Animatore "Capacitatore"	Broker Mediatore	Consigliere Mini-Sindaco	Imprenditore Direttore
Forma istituzionale	Forum Co-produzione	Service board, multiattoriale, partneriato	Consiglio Locale Comitati d'area	Contratto Statuto

[Tab. 3] Forme di governance di quartiere (Fonte: Lowndes e Sullivan, 2008)

Il *Localism Act* propone una nuova forma di governance di quartiere: il *Neighbourhood Forum*; Sullivan (2012) ha provato a ricondurre questa nuova forma alla precedente tipizzazione idealtipica dei quattro modelli di governance di quartiere, ipotizzando a quale modello faccia riferimento il *Localism Act*.

Nella sua lettura, i principi e le disposizioni della riforma tendono ad allinearsi con la logica civica, in particolare per la centralità data all'attivazione dei cittadini ("*Voce*") nel processo decisionale e alla dimensione di 'co-produzione' possibile attraverso l'attivazione dei *Community Rights*. Tuttavia nel *Localism Act* non si fa riferimento ai rischi di esclusione e di emarginazione che possono esistere all'interno dei quartieri e che possono ostacolare la partecipazione e l'empowerment di una parte della comunità. La legge sembra trascurare anche il tema della leadership locale e in particolare il ruolo potenziale che potrebbe essere assegnato ai consiglieri locali come leader e mediatori dei diversi interessi e delle aspirazioni della comunità. Allo stesso modo, la legge non considera la possibilità che i cittadini e le comunità possano scegliere di non inserirsi nel nuovo sistema di governo locale proposto, lavorando al di fuori di tali strutture e dei processi, a volte anche in opposizione. Dal punto di vista della razionalità sociale che caratterizza il secondo modello, gli elementi di connessione sono molto deboli: il riferimento più rilevante riguarda la creazione di un bilancio place-based e una migliore comprensione e definizione del bisogno locale, che richiamano i temi dell'integrazione e dell'adesione. Per quanto riguarda invece la razionalità politica su cui si fonda il *Neighbourhood Government*, si riconosce la rilevanza che il *Localism Act* assegna al necessario miglioramento della dimensione di accountability nei confronti della popolazione locale. Tuttavia, la riforma tratta solo debol-

mente il tema del ruolo dei consiglieri nei quartieri; il fuoco sulla dimensione dell'accountability riguarda infatti l'assegnazione di poteri di pianificazione significativi alle realtà locali esistenti (i *Parish Council*) o a soggetti appositamente costituiti (i *Neighbourhood Forum*). Infine la logica economica, che sottolinea l'efficienza e il grado di efficacia nella fornitura dei servizi locali, rispecchia il tentativo della riforma di assegnare ai cittadini la possibilità di influenzare il sistema dei servizi di cui sono destinatari, anche attraverso l'attivazione dei *community rights*, per una più adeguata progettazione del sistema di offerta ed erogazione delle prestazioni.

Neighbourhood Forum (NF)			
Normativa	Costituzione	Poteri	Fondi
Localism Act (2011) Neighbourhood Planning Regulations (2012)	Un minimo di 21 membri che vivono, lavorano o siano rappresentanti eletti, a fronte di approvazione dell'autorità locale competente, e che fa riferimento ad una definita Neighbourhood Area (NA). Deve avere una costituzione scritta e i suoi membri devono essere rappresentativi delle diverse categorie presenti nell'area. Chiunque vive, lavora, è eletto in quartiere può esserne membro.	Il NF possono predisporre: - Neighbourhood Development Plan (NDP) - Neighbourhood Development Orders - Attivare Community Right	Nessuna regola Le autorità locali provvedono a coprire i costi legati alle attività di consultazione per designare il NF e la NA, e successivamente ai costi del Referendum di approvazione e dell'esaminatore indipendente. Il Governo Centrale ha stanziato fondi per un iniziale programma di sperimentazione (Front-runners) e per 2 successivi programmi di supporto alle comunità locali.

[Tab. 4] Una nuova forma di governance di quartiere: il *Neighbourhood Forum* (Fonte: Pill, 2013)

Sin dagli anni Sessanta il quartiere è stato il luogo dell'innovazione e della sperimentazione attorno alla selezione di aree su cui attivare azioni finalizzate al miglioramento del sistema dei servizi, per combattere la deprivazione e l'esclusione sociale, con forme di governance che si sono modificate nel tempo. Nel 2010, con la promozione della *Big Society*, il ruolo del quartiere come locus per le policy di sviluppo urbano è stato confermato; la differenza rispetto al passato sta nel passaggio dalla redistribuzione delle risorse a meccanismi di self-help da parte delle comunità locali, a fronte di scarse risorse erogate dallo Stato (Bailey, Pil, 2011). Ciò conferma come, mentre le razionalità su cui si fondano le forme di governance di quartiere possono cambiare, il quartiere si conferma come luogo ideale per avviare processi di pianificazione di quartiere per l'organizzazione e l'erogazione dei servizi. Tuttavia, rispetto a forme di governance di quartiere precedenti, il *Neighbourhood Forum* non vede l'erogazione di consistenti fondi a supporto ed il suo funzionamento è strettamente legato alla disponibilità e

all'impegno civile dei volontari; ciò potrebbe significare che in quartieri più organizzati, più ricchi, con uno status socio-economico elevato, è più probabile che le comunità locali riescano e perseguire obiettivi di sviluppo e partecipazione; l'efficacia nella gestione della fornitura dei servizi (Gallent, Robinson, 2013).

3.3.3 La grande varietà delle condizioni locali

Una ulteriore critica mossa nei confronti della riforma del *Localism Act* riguarda la grande varietà e variabilità delle condizioni locali su cui si prevede di attuare gli strumenti in modo indistinto; critica che è strettamente legata alle grandi differenze esistenti tra i *Parish Councils*, ma anche tra *Parish Council* e *Neighbourhood Forum*. Coulson (2012) ricorda come i *Parish Council* (laddove presenti) e i nuovi *Neighbourhood Forum* varino notevolmente tra loro perchè varia è la dimensione dei territori su cui agiscono e dei cittadini a cui si rivolgono; diverse le capacità organizzative, le strutture amministrative, le competenze tecniche e le risorse economiche; variabili la capacità di essere riferimento per la propria comunità, gli strumenti utilizzati per informare e promuovere il territorio, la consuetudine a partecipare.

I *Parish Councils* variano enormemente tra loro: l'Associazione Nazionale delle Autorità Locali conta la presenza di circa 8500 realtà tra *Parish* e *Town Council* in Gran Bretagna. E' difficile dire precisamente quanti siano e quali caratteristiche abbiano perchè molti di questi sono inattivi o talmente piccoli da non essere quasi percepiti; fanno riferimento in buona parte ad una popolazione di 1000-2000 abitanti, in pochi casi organizzano incontri pubblici e spesso svolgono un'attività così limitata da essere costituiti da un unico funzionario impiegato per poche ore a settimana, per adempiere alle attività ordinarie. Solo 680 sono i *Parish* che hanno superato un apposito percorso di accreditamento e riconoscimento, che procedono ad elezioni, che svolgono un'attività rilevante, che possiedono una struttura amministrativa, un sito, una newsletter e sono impegnati in attività di pianificazione; presumibilmente, sono questi 680 (che non rappresentano nemmeno il 10% del totale) i soggetti in grado di fare ricorso ai nuovi poteri offerti dal *Localism Act*.

Su buona parte del territorio, tuttavia, non esistono i *Parish Council*, incluse le grandi aree urbane come Londra; in questi contesti è necessario quindi che le comunità locali si autoorganizzino e costituiscano un *Neighbourhood Forum*.

La varietà descritta genera inevitabilmente grandi differenze nella capacità dei territori di approfittare delle opportunità offerte; i *Town* e *Parish Council* più strutturati, così come i *Neighbourhood Forum* che fanno riferimento a soggetti locali ben organizzati, non avranno problemi, ma in molte aree del paese questa capacità sarà molto limitata o pressochè inesistente (Coulson, 2012; Briggs, 2012), generando una notevole disomogeneità.

Allo stesso modo, in un contesto come quello londinese, consistenti sono le differenze tra quartieri marginali che vivono condizioni di grande deprivazione e zone di livello socio economico più elevato. Più facilmente, sottolinea Bayley (2013), saranno questi ultimi quartieri, carat-

terizzati da una certa consuetudine all'attivismo, ad avviare processi di questa natura; e il bilancio di questo primo anno di *Neighbourhood Planning* ne è la conferma. Nella consapevolezza di questo rischio, il *Localism Act* offre il necessario supporto (almeno nelle fasi di avvio) per accompagnare le comunità locali, mettendo in campo un meccanismo competitivo che non prevede però alcuna distinzione nei criteri di assegnazione delle risorse, tra quartieri in grado di attivare risorse autonome e contesti più problematici.

Non è chiaro come la responsabilità di mantenere un buon livello qualitativo e conservare un'omogenea offerta territoriale utile a far crescere il paese e ridurre la disuguaglianza tra le aree – uno degli obiettivi della *Big Society* –, possa essere gestita dalla comunità locale. "Il rischio della *Big Society* potrebbe essere quello di frammentare un paese in un mosaico di iniziative locali che non saranno in grado di garantire omogeneità e qualità, accentuando le disuguaglianze che si propone di eliminare" (Tinagli, 2010), ed alimentando la polarità tra quartieri (Pill, 2013).

3.4 Primi esiti del Neighbourhood Planning

A poco più di due anni dall'emanazione del *Localism Act* e dall'introduzione del *Neighbourhood Planning*, numerose sono le esperienze nel Regno Unito di comunità locali che hanno intrapreso percorsi di pianificazione di quartiere, alcune delle quali come proseguimento della sperimentazione iniziale promossa dal Governo centrale [5]. Un interesse crescente dimostrato dal numero di aree (mappate dal Dipartimento per le Comunità ed il Governo Locale - DCLG), che con il trascorrere del tempo hanno presentato una candidatura per avviare processi di pianificazione di quartiere: 334 aree a febbraio 2013; 548 aree a Maggio 2013 [6]; 690 aree ad agosto 2013, quasi 1000 a maggio 2014, come ricorda Jenny Frew, funzionario del DCLG. Di queste, circa 60 hanno visto la formazione di *Neighbourhood Forum*; le rimanenti fanno riferimento a realtà locali già costituite (i *Parish Council*) a dimostrazione dell'alto livello di interesse dimostrato da soggetti già attivi localmente su temi di pianificazione e che hanno visto nel *Neighbourhood Forum* l'occasione per rendere formale la loro azione.

A maggio 2014 sono pervenute 998 candidature, di cui 842 designazioni, 88 bozze di piano, 44 piani in fase di valutazione, 13 referendum organizzati o in fase di organizzazione, 7 piani redatti. Da St. James in Exeter a Central Milton Keynes, a Walton outside Leeds; dalle aree urbane centrali della regione londinese alle campagne del nord del Regno Unito, l'adesione al *Neighbourhood Planning* ha visto una grande varietà di contesti mettersi in gioco per il loro quartiere, a partire dalla redazione del NP e di strumenti di pianificazione.

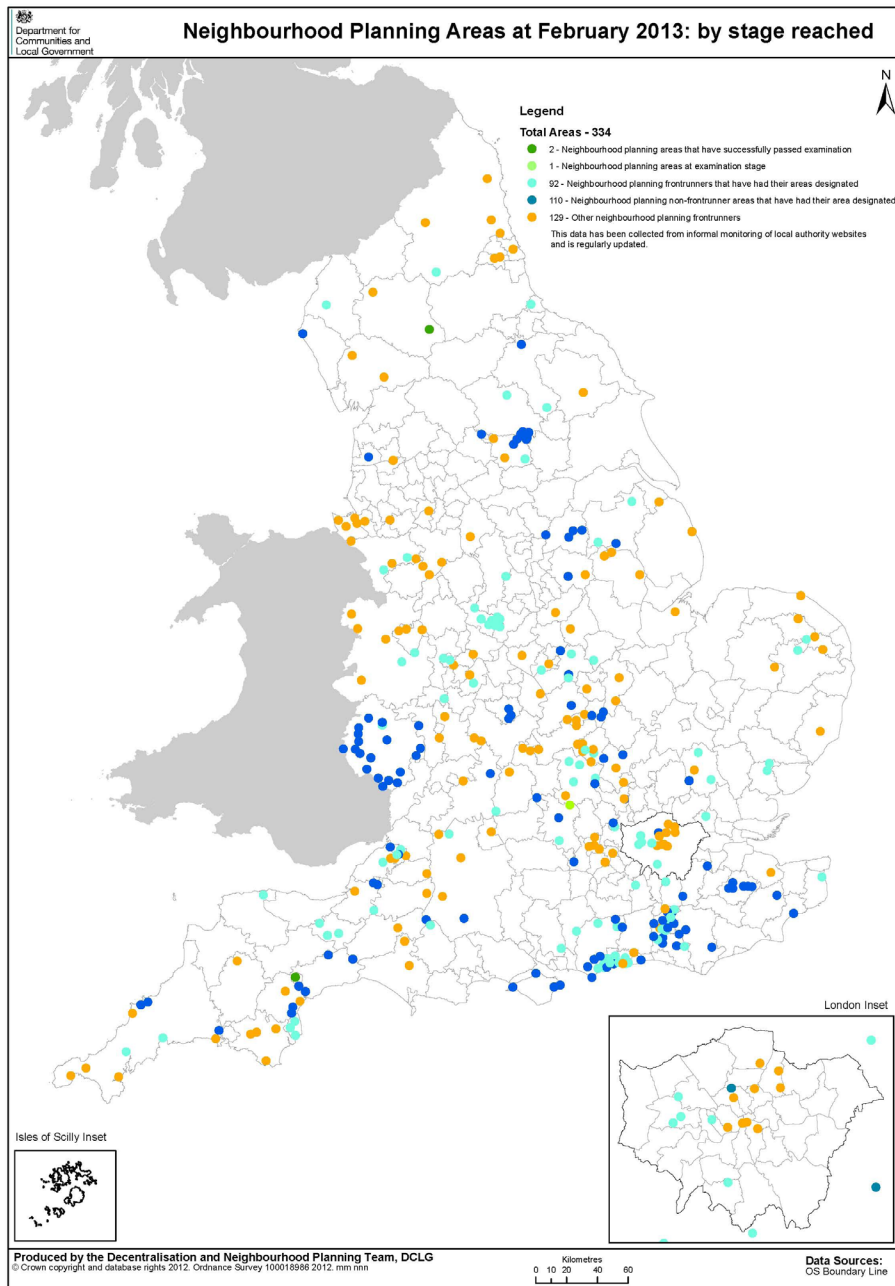
Il primo NP nel Regno Unito è stato adottato in Upper Eden in Cumbria, all'inizio di marzo 2013, con l'approvazione del 90% dei votanti al referendum.

Quasi 1000 comunità locali stanno sperimentando il *Neighbourhood Planning*, cogliendo l'opportunità e i nuovi poteri offerti dalla riforma del localismo, che consente loro di mettere in campo scelte che per

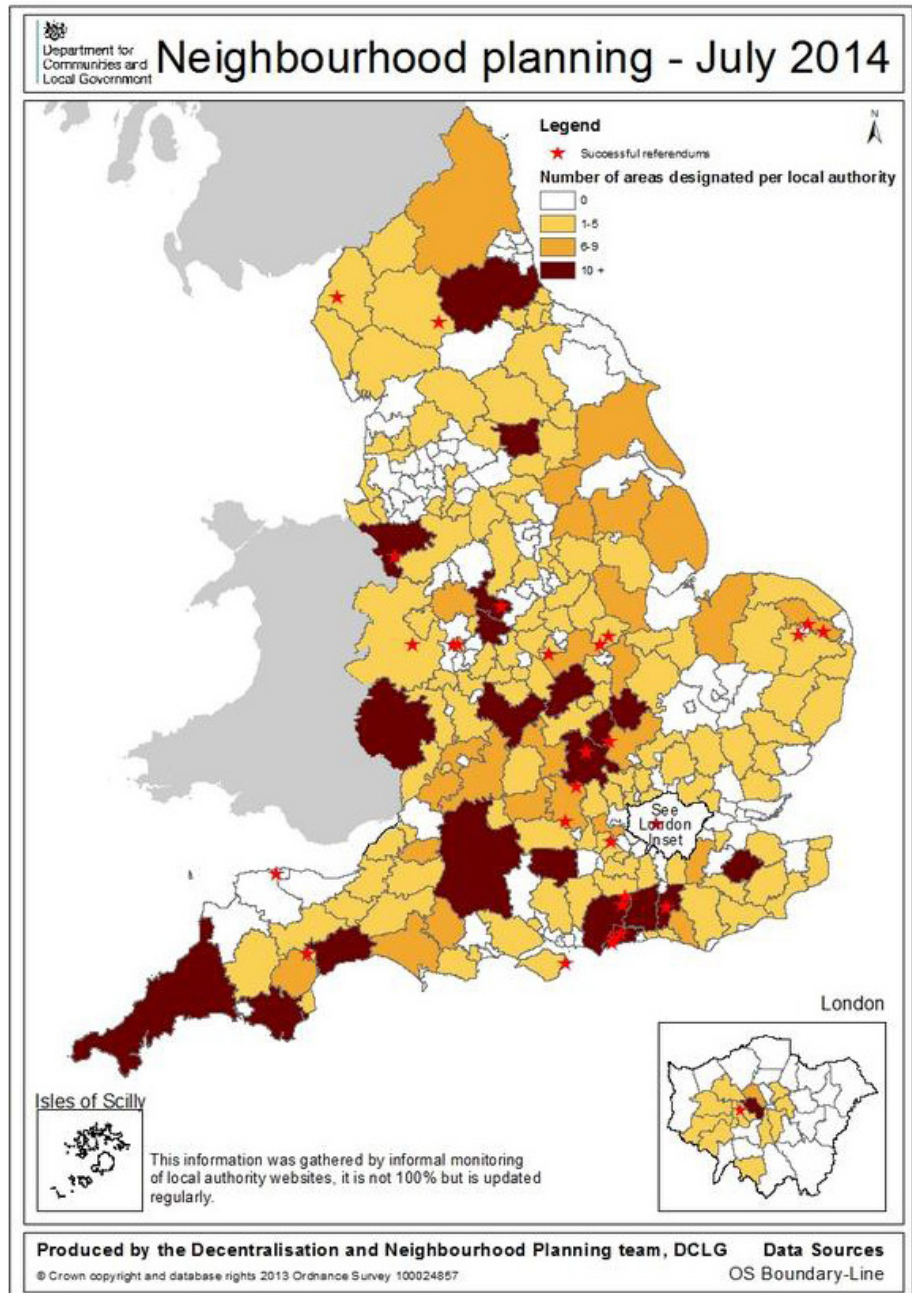
la prima volta acquisiscono peso formale nel sistema di pianificazione vigente.

Come sottolineato da Chetwyn (2012), le comunità locali vedono nel *Neighbourhood Planning* numerosi vantaggi: innanzitutto, rappresenta un'occasione per contribuire alla definizione di strategie di sviluppo per il proprio quartiere e di scelte di trasformazione alle quali viene assegnato valore legale, influenzando direttamente il sistema di pianificazione locale; consente di individuare le aree che potranno essere interessate da interventi di sviluppo; consente di trattare alcune questioni locali in modo più dettagliato ed approfondito di come si possa fare nell'ambito di un *Local Plan* redatto dall'autorità di pianificazione locale; può potenzialmente avere influenza sul complesso delle attività svolte dall'autorità locale; prevede l'opportunità di avviare un processo *community-led*, nell'ambito del quale consolidare la comunità locale, favorire il dialogo tra abitanti, associazioni e organizzazioni locali, rafforzare le relazioni di collaborazione con le autorità locali; incoraggia progetti della comunità locale e lo sviluppo di iniziative autopromosse. L'introduzione del *Neighbourhood Planning*, tuttavia, se da un lato vede la positiva creazione di un nuovo livello di democrazia che le comunità locali stanno sperimentando con entusiasmo, dall'altro potrebbe potenzialmente creare confusione ed incertezza per la forma che il sistema di pianificazione assume. Oltre a rappresentare un nuovo terzo livello di pianificazione per il contesto londinese (l'unico a cui è confermata la possibilità di mantenere il livello regionale), si tratta di misure che si sommano e a volte si sovrappongono ad altre, anziché sostituirle o integrarle; è il caso ad esempio, ricorda Bailey (2013), dei *BID - Business Improvement Districts*, dei partenariati locali, delle società di servizi, tutti caratterizzati da confini e meccanismi di funzionamento differenti.

Inoltre, vi sono alcuni nodi da sciogliere che fanno riferimento alla coerenza tra gli strumenti di pianificazione esistenti. Innanzitutto non è chiara come si declina la conformità tra *Local Plan* e i singoli NP; il *Localism Act* suggerisce che il *Local Plan* continui a rivestire un ruolo primario nel sistema di pianificazione, in qualità di promotore di una più ampia visione strategica (DCLG, 2011b e 2012), mentre il *Neighbourhood Plan* deve essere conforme al *Local Plan*. Un'indicazione di questa natura, tuttavia, potrebbe non essere sufficiente: Gallent (2013) sottolinea infatti che poiché la conformità non sostituisce il dialogo, non è detto che si realizzi il consenso che il Governo persegue e che può derivare solo da un percorso di condivisione e co-produzione del piano stesso. In un rapporto tra strumenti che si declina solo in termini di conformità, qualche perplessità viene espressa sul carattere top-down che continua a caratterizzare l'intero sistema: un *Neighbourhood Planning* può prevedere maggiori dotazioni di residenze, ma non meno di quanto il *Local Plan* prevede, annullando di fatto i poteri di scelta sulla base dei bisogni locali che il *Localism Act* assegna alle comunità. A Londra, rispetto al resto del Regno Unito, il *Neighbourhood Planning* deve confrontarsi con più livelli di pianificazione e non solo con il *Local Plan*. Il *London Plan* è piuttosto dettagliato e contiene numerose prescrizioni sulle tipologie di sviluppo consentite, così come le politiche definite a



[Fig. 29] Diffusione dei *Neighbourhood Forum* nel Regno Unito a febbraio 2013



[Fig. 30] Diffusione dei *Neighbourhood Forum* nel Regno Unito a luglio 2014

livello nazionale. Non è semplice quindi dire quanto un *Neighbourhood Plan* potrà effettivamente aggiungere in termini di indirizzi e scelte pianificatorie. Quale sia, quindi, la reale capacità del *Neighbourhood Plan* di avere una qualche influenza sui livelli sovraordinati di pianificazione è questione critica (Bailey, 2013). I poteri nelle mani della comunità sembrano risiedere nei dettagli, nei requisiti specifici degli interventi, nel dar forma alle politiche definite ai livelli superiori. Tuttavia il successo che il *Neighbourhood Planning* sta riscuotendo in tutto il Regno Unito dimostra come l'opportunità di influenzare e gestire l'attuazione del piano sia importante e sufficiente per molte comunità (Browhill, Downing, 2013). Ciò che emerge da questa prima fase di attuazione della riforma, è l'interesse delle comunità per queste esperienze: si rilevano infatti percentuali di voto ai referendum più alte rispetto a quelle delle elezioni locali, e l'assoluta prevalenza di voti di approvazione a dimostrazione di un percorso condiviso localmente.

La riforma del *Localism Act* si fonda su un'idea di planning pro-crescita (HM Treasury, 2011), identificando il *Neighbourhood Development Plan* come strumento per dare forma e caratterizzare gli sviluppi futuri e per la promozione di nuovi interventi di espansione residenziale. In questa direzione va l'impossibilità di ricorrere al NP per bloccare interventi di trasformazione già previsti in altri strumenti di pianificazione vigenti; la scelta di prevedere come incentivo la cessione di una maggior quota dei *Community Infrastructure Levy* a quelle comunità locali che implementano un piano dopo averlo adottato; la previsione di incentivi monetari per le comunità che accetteranno nuovi sviluppi residenziali (il *New Homes Bonus* legato alla realizzazione di ogni singola unità abitativa aggiuntiva) per risolvere il più generale problema di inadeguatezza del patrimonio abitativo, che le comunità potranno utilizzare per servizi e infrastrutture locali.

A quest'ultima caratteristica fa riferimento una critica mossa da alcuni contesti locali in cui, invece, si è deciso di non procedere al *Neighbourhood Planning*, per evitare di riconoscere la strategia definita nel *Local Plan*, ritenuta "aggressiva" dal punto di vista della crescita. Alcuni quartieri londinesi si oppongono infatti ad alcune previsioni di crescita contenute nel *London Plan* e non intendono procedere alla redazione di un piano sottordinato (il NDP) perchè ciò vorrebbe dire confermarne le scelte.

Tuttavia, affinché un quartiere sia in grado di produrre un piano capace di trarre il massimo beneficio dai progetti di crescita urbana e di sviluppo, è necessario che questo abbia un sistema di competenze e strumenti che difficilmente possiede, senza il supporto dei tecnici delle autorità locali e di consulenza specializzata.

Il NDP è un processo complesso e lungo, che nasce dall'iniziativa locale ed è completamente gestito da soggetti autorizzati, anziché dalle autorità locali competenti; la redazione diretta del piano è quindi nelle mani delle realtà locali. Ciò consente a questi soggetti di confrontarsi costantemente con una grande varietà di organizzazioni, dipartimenti e partner locali, favorendo un dialogo che altrimenti non avrebbe avuto luogo e, potenzialmente, influenzando le attività delle varie organizzazioni coinvolte. Caratteristica dei processi di *Neighbourhood Planning*

e requisito fondamentale della riforma è infatti il coinvolgimento della comunità, condizione necessaria per produrre un piano di quartiere che sia realistico, condiviso e fatto proprio dalla società locale. Sin dalle fasi iniziali, quindi, particolarmente importanti sono la mappatura, il riconoscimento e il coinvolgimento di soggetti rilevanti a livello locale, per varie ragioni: innanzitutto, possono decidere di partecipare attivamente alle attività proposte dal *Neighbourhood Forum* dando il loro contributo; inoltre, possono decidere di lavorare attivamente alla realizzazione del piano portando la loro esperienza, fornendo conoscenze e competenze specifiche e contribuendo alla definizione dei contenuti; infine, possono far parte di una rete di soggetti che può essere utile per coinvolgere altri soggetti (ad esempio le minoranze) o anche solo per promuovere le attività svolte (Chetwyn, 2012).

In passato, la quantità limitata di potere e di controllo offerto ai quartieri, nonostante i grandi annunci e le retoriche della partecipazione, ha spesso avuto un effetto deprimente nelle comunità locali, riducendo il livello di partecipazione dei cittadini (Sullivan, 2012); con il *Neighbourhood Planning* la cittadinanza vede un significativo aumento dei propri poteri, spostando l'equilibrio dal livello centrale a quello locale e a quello sub-locale del quartiere, dal coinvolgimento che si concretizzava nell'informazione top-down al coinvolgimento attivo (London Assembly, 2012). Anche l'abolizione della pianificazione strategica di livello regionale, sottolinea Gallent (2013), ha alleggerito alcune delle tensioni intorno ai temi della consultazione e del coinvolgimento. La fiducia nelle decisioni locali era infatti piuttosto debole, a causa della convinzione diffusa che la maggior parte delle decisioni fossero già state prese a livello nazionale e regionale e che i propositi di coinvolgimento messi in campo dell'autorità di pianificazione locale fossero semplicemente una modalità per far accettare alcune scelte; le comunità si percepivano come "contenitori di decisioni" e spettatori. Le stesse autorità locali in alcune occasioni dovevano confrontarsi con la necessità di avviare processi di confronto che richiedevano notevoli sforzi di mediazione delle aspettative, a fronte della scarsa possibilità di incidere realmente nella scelte. Quello che emerge dalla riforma, con il provvedimento di abolizione del livello regionale, è che gli attori del Governo centrale, così lontani dai quartieri, preferiscono lavorare direttamente con le comunità locali.

La riforma del sistema di pianificazione proposta, tuttavia, non tratta il tema del rapporto tra comunità locale e amministrazioni locali, tra *Neighbourhood Plan* e *Local Plan* (se non in termini di assistenza tecnico-amministrativa e conformità dei provvedimenti). Gallent (2013) sottolinea come si tratti di una questione delicata che richiede un ripensamento da entrambe le parti, con un consistente investimento nel dialogo e nella costruzione di rapporti di fiducia; ruolo rilevante, nella costruzione di questo equilibrio, sarà rivestito dai soggetti intermediari (interni o esterni al governo locale), che si caratterizzano come "*brokers*", in quanto negoziano una relazione tra comunità e policy actors (Gallent, Robinson, 2013).



JOIN US TO FORM A STRONGER COMMUNITY

Help make Mayfair a better place to live and work



[Fig. 31] ... dai Neighbourhood Forum

Note

[1] Local Government Association (LGA), Community Development Foundation (CDF), Office for Public Management (OPM), National Association of Local Councils (NALC), Anthony Collins Solicitors LLP, Young Foundation, Community Matters, Social Enterprise UK (SEUK), Pro Bono Economics and New Economy Manchester.

[2] Espressione tipica della lingua inglese per indicare una verità che, per quanto ovvia ed evidente, viene ignorata o minimizzata.

[3] Dato relativo al bilancio 2012.

[4] "Riusciranno i Tories a sostenere dall'alto un processo che deve nascere dal basso? Sembra contraddittorio, infatti, che un progetto fortemente voluto dal premier stesso si possa poi concretizzare alla base." (The Daily Telegraph, "Dave's Big Society is not a top-down project – that's why it was launched by the Prime Minister", 19 luglio 2010, G. Warner).

[5] Nel 2011, prima che il Localism Act entrasse in vigore, il governo decise di sperimentare il Neighbourhood Planning su 17 aree front-runners. Molte critiche sono state mosse verso questa sperimentazione, in cui il *Neighbourhood Planning* era completamente guidato dalle autorità locali di pianificazione. La natura contraddittoria di queste prime esperienze emerge dalle parole di Michael Parkes (*Community Planner* di *Planning Aid for London*, docente alla Bartlett – UCL e volontario di Voluntary Action Camden): "Il *Neighbourhood Plan* è un processo bottom-up che, nelle idee della *Big Society* di Cameron e del Localism Act, deve essere completamente community-led. Con i *front-runners* è avvenuto il contrario".

[6] Note sul *Neighbourhood Planning* a cura del DCLG, Edizione 5, Maggio 2013 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/194051/Notes_on_Neighbourhood_Planning_Edition_5_1_.pdf

C. SAINT JAMES NEIGHBOURHOOD PLAN A EXETER

Il *Neighbourhood Plan di St. James* è stato approvato a marzo 2013, dopo un percorso di circa due anni, tra i primi NP approvati in seguito all'introduzione del *Neighbourhood Planning*.

St. James è un quartiere di Exeter, cittadina del sud del Regno Unito, a pochi chilometri dalla costa meridionale; ospita un'università di rilievo ed un ridente centro città.

Il quartiere è localizzato in prossimità del centro della città, del campus universitario Streatham e delle linee principali stazioni ferroviarie.

È un quartiere vivace in cui risiedono studenti universitari, residenti storici e in cui, più recentemente, si sono sviluppate nuove opportunità economiche. In particolare proprio la rapida espansione del numero di studenti, negli anni più recenti, ha richiesto un consistente sviluppo di contesti residenziali condivisi, e generato preoccupazioni circa la perdita degli equilibri abitativi della comunità.

A settembre del 2010 alcuni soggetti locali organizzati (in particolare la Prospect Park Residents' Association) appoggiati da abitanti individuali (tra cui gli studenti), hanno raccolto l'invito del Governo ad avviare un percorso di pianificazione di quartiere finalizzato ad influenzare le scelte di pianificazione mediante la redazione del NP.

Il Forum di Exeter St. James, soggetto responsabile della redazione del NP, è stato costituito nel maggio 2011 dall'iniziativa di soggetti rappresentativi del quartiere con l'obiettivo di promuovere e migliorare il benessere sociale, economico ed ambientale del quartiere e definire una vision condivisa per il futuro di St. James. Il Forum ha una durata di 5 anni a partire dalla sua designazione formale; alla conclusione del quarto anno di lavoro (nel 2016), mediante in-

contro annuale di tutti i membri, si valuterà il suo futuro e la possibilità che la sua attività prosegua oltre la redazione del piano e le prime fasi di implementazione, attualmente in corso.

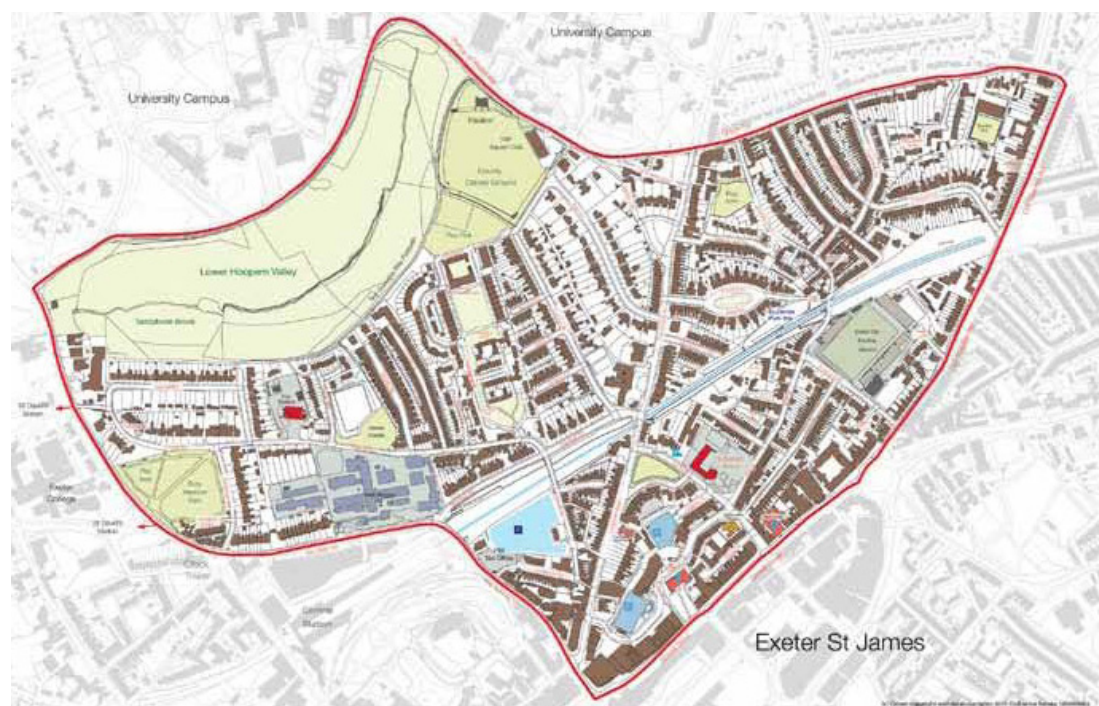
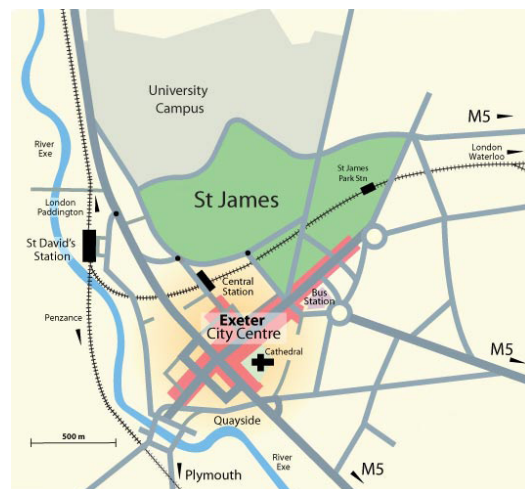
Exeter St. James è una delle prime esperienze di *Neighbourhood Planning* nel Regno Unito, realizzata in seguito all'emanazione del *Localism Act*, ed è stata inserita tra le esperienze *Front Runners* grazie al quale il governo ha sperimentato le nuove procedure introdotte dalla riforma.

Per il quartiere di St James il Piano, oltre ad essere l'occasione per influenzare le scelte di sviluppo del quartiere ed identificare community assets su cui definire azioni di protezione e valorizzazione, è stata un'opportunità importante per favorire il confronto e la collaborazione tra tutti i soggetti locali interessati al futuro di St James, i residenti e le loro associazioni, le istituzioni del governo locale, le attività economiche, le organizzazioni del volontariato, gli studenti.

Il piano di St. James sviluppa previsioni per un arco temporale di quindici anni, dal 2013 al 2028.

Il Neighbourhood Plan di St. James individua alcune priorità chiave attorno a cui si sviluppa la visione futura per il quartiere, politiche e progetti:

- Persone: "*Planning for People*", promuovendo una comunità equilibrata e vivace;
- Luoghi: "*Planning for Places*", rendendo St. James un quartiere attrattivo, salutare e sostenibile;
- Sviluppo: "*Planning for Prosperity*", lavorando sulla dimensione dello sviluppo economico locale.



[Fig. 32] Il quartiere St. James a Exeter; l'Exeter St. James Neighbourhood Plan; la Neighbourhood Area di St. James, i cui confini sono stati tracciati successivamente ad un apposito percorso di condivisione locale.

Il Piano si struttura in:

1. Introduzione, nell'ambito del quale si esplicitano gli obiettivi del Neighbourhood Forum ed il percorso che ha consentito di costituire il NF prima, e di redigere, poi, il NP approvato con referendum a marzo 2013.

Obiettivo generale è la valorizzazione di un contesto di qualità attraverso:

- la definizione di una visione condivisa dalla comunità per l'area di St. James;
- il controllo dell'equilibrio tra residenze stabili e residenze temporanee per studenti;
- la promozione di interventi di sviluppo nelle localizzazioni più opportune;
- individuazione di modalità per migliorare gli aspetti ambientali, le strade e gli spazi pubblici;
- la previsione di interventi finalizzati a realizzare nuove residenze e l'insediamento di nuove imprese che garantiscano il benessere della comunità;
- il miglioramento del sistema del trasporto pubblico interno al quartiere e di collegamento con il resto del territorio.

2. Visione: "St. James, un quartiere equilibrato e vibrante.

Obiettivo è consolidare una comunità coesa e differenziata, un ricco carattere urbano, percorsi verso spazi aperti naturali attrattivi e fiorenti; un quartiere sicuro e ricco di divertimenti, in cui favorire la mobilità pedonale e ciclabile, ben connesso ai territori più prossimi da un efficiente sistema del trasporto pubblico. L'insieme di edifici, negozi e spazi verdi che si affacciano su Well Street, York Road e Longbrook Street, e le aree verdi di Queens Crescent, rappresenteranno il cuore del quartiere in cui le diverse popolazioni presenti potranno integrarsi.

Tale visione verrà perseguita mediante la definizione e l'implementazione di politiche e progetti che definiranno la forma degli interventi di sviluppo del quartiere.

3. Ambiente: "Rendere St. James un luogo attrattivo, salutare e sostenibile".

Obiettivo del piano sarà proteggere e valorizzare il valore naturale ed ambienta-

le del quartiere, assicurando un uso prudente delle risorse individuate (Hoopern Valley, spazi verdi da migliorare e nuovi spazi verdi da realizzare, giardini, alberature, corridoio verde lungo la ferrovia ricco di biodiversità da preservare).

4. Design: "Promuovere progettazione di alta qualità"

Obiettivo del piano è promuovere elevati standard di progettazione per assicurare alta qualità dell'ambiente costruito e del patrimonio pubblico, con attenzione particolare ai fronti residenziali e commerciali.

5. Comunità: "Promuovere una comunità coesa, vivace ed equilibrata"

Obiettivo del piano è valorizzare il territorio di St. James attrezzandolo con gli spazi, i servizi, le residenze che meglio rispondono ai bisogni della sua comunità, agevolando la realizzazione di spazi per l'aggregazione e di occasioni di socialità, anche a partire dal riconoscimento delle risorse esistenti (in particolare le organizzazioni locali).

6. Sviluppo Economico: "migliorare e supportare lo sviluppo delle attività economiche locali"

Obiettivo del Piano è rafforzare la vitalità economica di St. James, supportando le attività locali, lavorando sul legame e la collaborazione con grandi realtà economiche, incoraggiando la nuova imprenditoria, e favorendo un'economia a basso consumo e sostenibile. Fronti d'azione prioritari in quest'ambito sono l'occupazione e l'impresa, il piccolo commercio, gli assi commerciali, il mercato delle produzioni locali.

7. Sviluppo: "Promuovere nuovi sviluppi sostenibili"

Obiettivo del piano è incoraggiare processi di rigenerazione urbana e individuare opportune localizzazioni per gli interventi di sviluppo, per il raggiungimento di obiettivi sociali, economici ed ambientali. In particolare tra gli interventi di trasformazione vengono citati un centro sportivo, un centro per la pratica del cricket, un grande parcheggio a sup-

porto delle attività economiche.

8. Patrimonio: "Riconoscere e valorizzare il patrimonio storico e architettonico del quartiere"

Il piano si occuperà di individuare aree di conservazione da preservare e quali caratteristiche dovrà mantenere il patrimonio costruito.

9. Trasporti: "Rendere St. James più accessibile ed attrattivo per pedoni e ciclisti"

Obiettivo del piano è favorire la mobilità pedonale e ciclabile, attraverso la creazione di una rete di percorsi a supporto della residenza ed incoraggiando l'uso dei trasporti pubblici. Ambiti di intervento saranno quindi la segnaletica stradale, la viabilità nei contesti residenziali, lo sviluppo di forme di trasporto sostenibile, il sistema dei parcheggi, l'accessibilità.

10. Progetti

Elenco di progetti selezionati in base alle priorità individuate, che saranno approfonditi nel piano (17 progetti).

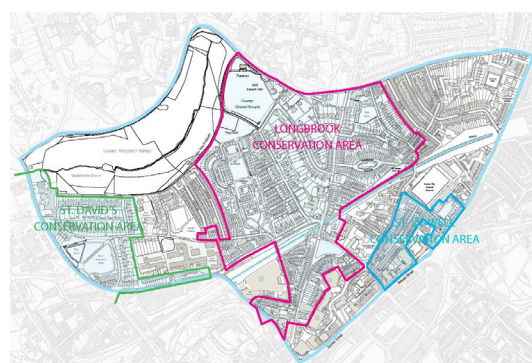
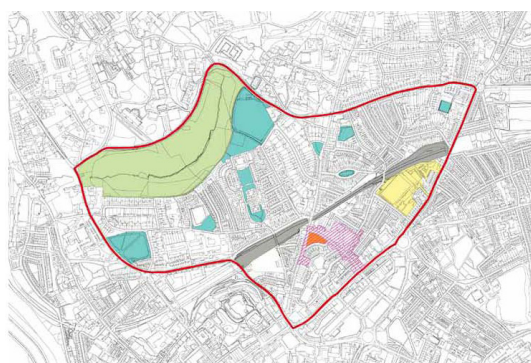
Inoltre il piano individua altri progetti di minore rilevanza nell'immediato, ma indicati come priorità future.

Per ciascun progetto identificato come prioritario viene prodotto un documento in cui, oltre alla componente analitica ed alla definizione degli obiettivi, vengono proposti scenari alternativi che orientano la progettazione successiva.

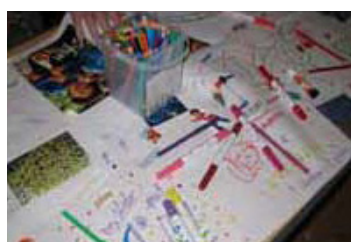
Tutte le realtà coinvolte sono state essenziali per definire una vision per il futuro di St. James, a fronte dell'obiettivo condiviso di rendere il quartiere equilibrato e vibrante. Il percorso di costruzione del piano, realizzato con il supporto del Governo Centrale e grazie all'assistenza tecnica di LDA Design, ha visto una buona partecipazione che ha garantito un maggior adesione mediante con referendum locale, rispetto alla percentuale di voti positivi in sede di approvazione del piano stesso.

Contents

Neighbourhood Plan 2013-2028	5
1.0 Why St James Needs a Neighbourhood Plan	7
2.0 How the Plan was Prepared	8
3.0 What the Plan Aims to Achieve	9
4.0 The Role of St James as a Part of Exeter	11
5.0 The St James Plan	13
5.1 Vision	13
5.2 The Plan	13
6.0 Delivering the Plan	14
6.1 Projects	14
6.2 Policies	20
Appendices	35



144



[Fig. 33] Indice ed estratti del *Neighbourhood Plan* e la popolazione di St. James alle prese con la redazione del piano



[Fig. 34] A titolo esemplificativo si propone il progetto per il Queen's Crescent Garden, uno dei luoghi centrali nella vita di St James. Il documento si compone di una parte introduttiva e di tre opzioni di concept; per ciascuna di queste opzioni si definiscono i materiali del progetto, vengono presentate delle viste, vengono fatte alcune precisazioni ed ipotizzate le fasi di realizzazione.

4. NEIGHBOURHOOD FORUM IN CAMPO

L'esperienza dei Neighbourhood Forum nel Regno Unito e nel caso di Highgate.

Un primo bilancio, quali esiti in termini di incremento della partecipazione, il rapporto con le istituzioni.

Competenza locali ed empowerment di quartiere; l'attività di supporto alle comunità; il futuro.

4.1 L'esperienza dei Neighbourhood Forum

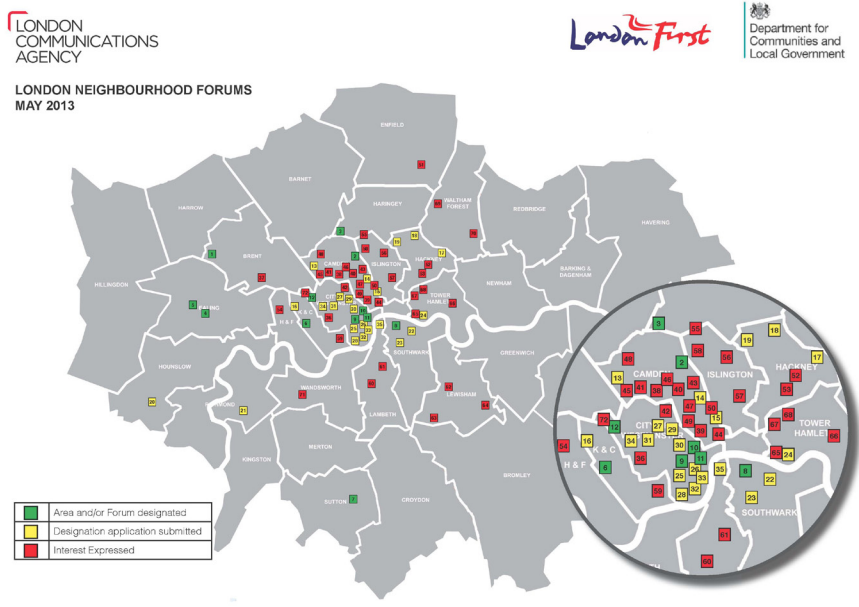
Successivamente all'emanazione del Localism Act sono state presentate nel Regno Unito 53 candidature per la costituzione di NF, di cui 25 già approvate; di queste 53 proposte, 12 riguardano la costituzione di *Business Neighbourhood Forum*, di cui 8 già designati [1].

Nel solo contesto londinese, a maggio 2013, si contano invece 12 Neighbourhood Forum designati, 23 candidature presentate in attesa di approvazione, e 37 quartieri che hanno espresso l'interesse a costituire un NF e ad avviare un'esperienza di NP.

La proporzione tra *Neighbourhood Forum* attivati nel Regno Unito e a Londra è molto sbilanciata a favore della regione londinese perchè il *Localism Act* prevede la possibilità di avviare processi di *Neighbourhood Planning* anche da parte dei *Parish Council*, concentrati in aree non urbane. Come già anticipato, nel Regno Unito sono circa 690 le aree su cui si sta procedendo alla redazione del piano, per le quali non è stato necessario costituire un *Neighbourhood Forum* considerata l'esistenza di un *Parish Council*.

A poco più di un anno dalla promozione dei *Neighbourhood Forum* come soggetti competenti della pianificazione di quartiere, è possibile trarre alcune prime considerazioni, sottolineate da Jenny Frew, membro del *Neighbourhood Planning Team* del DCLG: emerge, innanzitutto, una miglior comprensione del sistema di pianificazione; il miglioramento del coinvolgimento e dell'impegno da parte delle comunità locali; potenzialmente, una maggior accettazione delle scelte di pianificazione.

I *Neighbourhood Forum*, inoltre, svolgono un ruolo molto rilevante in termini di democrazia locale. Lavorano a diretto contatto con i consiglieri delle autorità locali, ma non si presentano in qualità di sostituzione o soggetti alternativi a questi, evitando che si creino conflitti tra democrazia rappresentativa e partecipativa. I consiglieri infatti sono soggetti eletti, fanno riferimento a partiti politici e il loro compito è quello di rappresentare i cittadini nelle decisioni che vengono prese nell'ambito dell'attività svolta dall'autorità locale; rappresentano quindi una forma di democrazia rappresentativa. I *Neighbourhood Forum*, invece, non fanno riferimento a nessuna parte politica e la loro missione consiste nel coinvolgimento della comunità locale nelle decisioni che riguardano il loro quartiere (e non solo, quindi, ciò che compete ad un'autorità locale); i NF rappresentano la democrazia locale partecipativa. Se da un lato i consiglieri sono eletti e in qualità di rappresentanti prendono le decisioni di loro competenza, dall'altro i *Neighbourhood*



[Fig. 35] | Neighbourhood Forum attivati a Londra (Fonte: DCLG - agg. maggio 2013)

Forum dipendono direttamente dal coinvolgimento della cittadinanza e, pur prendendo decisioni a fronte di un voto (si ricorda che ogni scelta è sottoposta a referendum pubblico), agiscono sulla base del consenso. I *Neighbourhood Forum* rappresentano un'opportunità unica per mettere insieme tutti i residenti di un quartiere, le realtà economiche, le organizzazioni del volontariato, le autorità locali, favorendo la costruzione di un più forte senso di comunità e di appartenenza. Il successo di queste esperienze dipende molto dalle persone, dagli abitanti che investono il loro tempo, il loro impegno e le loro energie nel partecipare, legittimare e far funzionare efficacemente un NF. Rappresentano quindi un'occasione di connessione delle risorse, degli interessi e dei soggetti in un modo che nessun altro strumento di pianificazione consente di fare. Di certo, sostiene John Romanski di *Locality*, "non è per tutti". Infine, è interessante notare come buona parte dei *Neighbourhood Forum* costituiti si siano concentrati nelle zone centrali di Londra, presumibilmente motivati dalla volontà di provare a contrastare nuovi interventi di sviluppo. Si tratta di aree in trasformazione e le comunità hanno visto nel *Neighbourhood Planning* e nel *Neighbourhood Forum* l'occasione per poter esprimere i propri interessi ed avere un maggior controllo sulle dinamiche di sviluppo.

4.2 Highgate Neighbourhood Forum. Un primo bilancio

A maggio 2014, a due anni di avvio delle attività, l'*Highgate Neighbourhood Forum* conta circa 400 membri individuali e 50 associazioni affiliate; 50 persone attive nei gruppi tematici che lavorano alla redazione del NP; oltre 500 iscritti alla mailing list (in continua crescita, così come l'attività su FaceBook e Twitter); numerosi i soggetti della rete e forti alleanze create; una designazione a NF raggiunta in modo condiviso ed un piano alle sue battute finali; vari e numerosi strumenti di coinvolgimento della comunità e di comunicazione messi in campo; la consistente attivazione e la dedizione di alcuni soggetti locali.

Come descrive Jenny Frew, membro del NP Team del DCLG, che a più riprese ha seguito l'esperienza di Highgate, il NF è ben organizzato ed ha un'idea abbastanza chiara degli obiettivi da perseguire e di come raggiungerli attraverso la redazione del NP. Si tratta di un gruppo ben attrezzato dal punto di vista delle expertise tecniche, soprattutto tra quelli che si stanno facendo carico in modo specifico della redazione del piano. Il piano su cui stanno lavorando è ben articolato, e si sta ancora lavorando alla definizione delle politiche, affinché il piano possa essere efficace rispetto al raggiungimento degli obiettivi che si pone.

Highgate rappresenta senza dubbio un caso promettente dal punto di vista della consuetudine a partecipare da parte della comunità, che già in passato ha avuto modo di essere coinvolta in attività di pianificazione; per la presenza di numerosi professionisti nei vari comitati e gruppi, che mettono a disposizione la loro competenza in più settori; per l'entusiasmo e l'impegno da parte della cittadinanza. Tuttavia, pur in una condizione iniziale di privilegio per le capacità che era in grado di mettere in campo, il percorso che il Forum ha intrapreso è molto complesso e richiede un impegno fisico e mentale non indifferente per

realizzare nuove attività che hanno richiesto ai membri di attrezzarsi adeguatamente. Da non trascurare inoltre il valore aggiunto di una leadership molto determinata e diplomatica (il Presidente dell'HNF nei primi due anni, Maggy Meade-King), e la presenza di procedure di "autocontrollo" costante per favorire la mediazione tra le posizioni ed evitare il prevalere di interessi locali e individuali sugli obiettivi del NF. Il bilancio del primo anno di attività appare quindi positivo se si fa riferimento ai risultati ottenuti; i numeri della partecipazione sono significativi, l'attivazione e l'impegno messo in campo costantemente dai membri del NF è una risorsa notevole che, senza la costituzione del NF, non sarebbe probabilmente stata possibile. Tuttavia non si può non confrontarsi con una popolazione di oltre 18.000 abitanti, rispetto alla quale i numeri della partecipazione appaiono ridotti soprattutto tra i giovani, come sottolinea il Presidente dell'HNF. Emerge quindi qualche difficoltà, in termini di coinvolgimento di alcuni segmenti di popolazione: i già citati giovani, ma anche le famiglie residenti negli insediamenti di edilizia sociale, le famiglie giovani e alcuni soggetti economici.

Essere quasi giunti alla definizione del piano è un risultato di grande rilievo, in cui dimensione rilevante nell'attività dell'HNF è rappresentata dalla capacità dei suoi membri di stringere relazioni con altri soggetti in grado di interloquire su tematiche specifiche, quali ad esempio l'azienda dei trasporti londinesi (TfL), in un dialogo fondamentale per poter concretizzare le scelte per il quartiere. Da questo punto di vista è stato svolto un importante lavoro che ha portato alla fattiva collaborazione tra TfL e HNF per pianificare lo sviluppo dell'Highgate Overground Station come knowledge hub, per progettare la complessa rotatoria di Wellington, per ripensare Archway Road.

Ma oltre alle questioni di pianificazione, il NF è una grande occasione per incontrare i vicini di casa e la comunità, spesso non conosciuta, e per essere coinvolti nel trattamento di tematiche di interesse locale. L'HNF è un'organizzazione di comunità, lavora anche affinché tutti i soggetti siano in rete, mettendo a sistema iniziative e progetti, facendo leva sulla dimensione identitaria che caratterizza il quartiere.

L'HNF interessa un territorio che fa riferimento a due autorità locali. Pur essendo un *cross-boundary forum*, quindi con un elemento di potenziale complicazione in più rispetto ad altre esperienze, la relazione con e tra i due local council sta funzionando. Il rappresentante del *Local Council* di Haringey conferma come la collaborazione con Camden sia positiva, stimolante e produttiva; ogni singolo passaggio è oggetto di confronto ed ogni decisione è condivisa. Il carattere *cross-boundary* del *Neighbourhood Forum* di Highgate, che ha fatto superare i confini amministrativi delle due autorità locali coinvolte, rappresenta anzi un importante elemento di unità. Nelle fasi di avvio, dichiara Maggy Meade-King, si sono verificati episodi di contrasto tra i due *Local Councils*, anche rispetto alla volontà di investire in esperienze di *Neighbourhood Planning* che richiedevano un consistente impegno nel supporto delle comunità. Il *Borough* di Camden aveva già individuato quest'ambito come attività prioritaria e si era mosso per coinvolgere le comunità e sostenerle nel corso del processo; tanto che oggi sul territorio di Camden si contano 9 *Neighbourhood Forum*. Nel caso di Haringey,

invece, c'è stata qualche resistenza in più, e quella dell'HNF è l'unica esperienza attivata. Il rapporto di confronto e collaborazione tra i due, e nei confronti del HNF, è andato via via migliorando anche grazie alla presenza di un soggetto come il *Neighbourhood Forum*, attorno a cui è stata costruita una visione condivisa ed un sistema di obiettivi comuni che rappresenta l'agenda del *Neighbourhood Forum* e non dei singoli local council. Qualche difficoltà di relazione e coinvolgimento si registra invece con i consiglieri, che per quanto provino a partecipare risultano sempre un po' lontani.

Il più grande obiettivo raggiunto rimane senza dubbio aver conquistato un posto nell'agenda dei due *Local Council*. Highgate grazie a questa esperienza ha guadagnato grande visibilità ed attenzione e l'HNF oggi viene spesso coinvolto dagli amministratori nelle loro decisioni (ad esempio, Haringey ha incluso le idee del NF nel "*Site Allocations Document*", e l'HNF è stato l'unico Forum a presentare delle proposte). Altro risultato non da trascurare è lo stato di avanzamento di questa esperienza: ad oggi, a pochi mesi dalle procedure di approvazione del piano, l'HNF ragiona sul suo futuro e si fa strada l'ipotesi da valutare di divenire *Community Council*. Ciò comporterebbe il vantaggio di aver maggiori poteri decisionali, poter imporre norme e regole, ricevere fondi; ma presenta una grande criticità che Jenny Frew [2] ha evidenziato in termini di prospettiva futura: qualora il NF volesse istituzionalizzare la propria presenza divenendo *Parish Council*, non potrebbe farlo perché non è prevista la possibilità che un parish abbia un confine differente da quello amministrativo/elettorale che lo caratterizza; in questo caso dovrebbero costituirsi due parish che dovrebbero operare in stretta collaborazione tra loro.

Il *Localism Act*, pur ponendosi l'obiettivo di unire la comunità attorno ad un interesse comune - la pianificazione del proprio territorio -, presenta il rischio di dividere soggetti con storie ed interessi differenti e che non possiedono una routine a collaborare, generando conflitti.

L'esperienza dell'HNF ha visto momenti di confronto acceso che, tuttavia, non è mai arrivato al conflitto. Particolarmente delicata è stata la fase di definizione dell'area in cui diverse posizioni si sono confrontate e sono emersi disaccordi; discussioni più intense si sono verificate riguardo all'individuazione dei siti in cui prevedere interventi di sviluppo o le modalità con cui ci si proponeva di raggiungere obiettivi di sostenibilità attraverso il NP.

Dalle dichiarazioni di uno dei consulenti esterni che ha accompagnato l'HNF nelle fasi iniziali, appare delicato il sistema di relazioni con alcuni gruppi chiave esistenti prima del NF e che oggi ne fanno parte (ad esempio la Highgate Society o le scuole), così come alcune associazioni di residenti, che hanno faticato a ripensare il loro ruolo nell'ambito del Forum.

Potenziati tensioni possono inoltre verificarsi tra contesti limitrofi con esperienze di *Neighbourhood Planning* e NF distinti, obiettivi ed interessi differenti (Briggs, 2012). È per evitare conflitti di questa natura che sin dalle fasi di definizione dei confini dell'area il NF di Highgate si è confrontato con i quartieri adiacenti; un confronto che tuttora prosegue rispetto a tematiche specifiche quali i trasporti, o il trattamento

di aree di confine (l'Highgate Cemetery). La relazione di confronto e collaborazione con altri NF londinesi (in particolare quelli adiacenti) ha consentito all'HNF di prendere decisioni locali nell'ambito di strategie di più ampio respiro.

4.3 Neighbourhood Forum e incremento della partecipazione

“Il Governo di Coalizione ritiene che l'innovazione e l'entusiasmo della società civile sia essenziale nell'affrontare le sfide sociali, economiche e politiche che caratterizzano la storia attuale del Regno Unito” (HM Government, 2010). Promuovere e valorizzare la partecipazione pubblica è quindi uno degli obiettivi al centro dell'agenda di rinnovamento democratico del governo locale britannico.

Partecipare a processi di pianificazione locale può assumere significati differenti per la popolazione: in alcuni casi alcuni abitanti possono essere interessati alle trasformazioni future di specifici siti; altri possono confidare nel piano per le previsioni future che questo ha sulla strada in cui abitano o su questioni molto puntuali come la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti; altri ancora hanno grandi aspettative di sviluppo per il quartiere o mirano ad influenzare scelte di scala più ampia. Un consistente lavoro di mediazione tra interessi così distinti è necessario. Tuttavia, se nel caso degli abitanti le ambizioni sono più facilmente definibili, gli stakeholder incontrano qualche difficoltà in più nel comprendere gli effetti del *Neighbourhood Planning* come politica (London Assembly, 2012): alcuni ritengono che la riforma del *Localism Act* si concretizzerà in uno slittamento dei poteri di pianificazione creando equilibri differenti; altri la concepiscono esclusivamente come previsione di strumenti di pianificazione aggiuntivi; vi è poi chi, a dispetto degli obiettivi che il *Localism Act* si pone, teme che i provvedimenti previsti aggiungano ulteriore burocrazia al processo di pianificazione, o vede pochi margini di influenza per i NP, alla luce della predominanza degli strumenti sovraordinati, o è scettico rispetto al ricorso alla pianificazione di quartiere per circostanze di ogni tipo.

I meccanismi di partecipazione interna alla comunità contribuiranno in modo significativo alla riuscita di queste esperienze. Il livello della partecipazione può variare sensibilmente a seconda dei contesti, delle condizioni ambientali, economiche, sociali dei singoli quartieri e della loro consuetudine ad attivarsi. I quartieri coesi che sapranno lavorare insieme e coordinare interessi differenti avranno una maggior propensione a lavorare all'agenda della pianificazione di quartiere disegnando obiettivi e strategie condivise ed aumentando la democrazia locale; il rischio da evitare è un lavoro comunitario a servizio di pochi interessi (Gallent, 2013).

Le persone parteciperanno se riconosceranno un interesse reciproco a fronte del loro impegno (Holman, 2008). Il *Localism Act* di per sé concepisce il planning come pratica condotta dalle comunità locali per le comunità locali, non solo modificando il sistema della pianificazione e assegnando nuovi poteri alla società, ma puntando a modificare l'approccio, la mentalità, i comportamenti, affinché si mettano in gioco nelle decisioni che le riguardano direttamente [3]. In questo senso, molto

dipende da quanto si riuscirà a trasmettere alle comunità la rilevanza del loro ruolo nei processi di pianificazione di quartiere, da quanto le persone riconosceranno di pesare davvero e di poter influire sulle scelte. Affinchè il nuovo sistema sia effettivo ed efficace, è importante che i processi di pianificazione non si interrompano con l'adozione del piano ma con la sua implementazione: fallimenti nella sua realizzazione provocherebbero effetti controproducenti in termini di coinvolgimento e partecipazione locale, e la riforma non prevede oggi alcuna indicazione che spinga verso questa dimensione action oriented del planning (Holman e Rydin, 2012).

Il bilancio dell'*Highgate Neighbourhood Forum* in termini di partecipazione è senz'altro positivo: oltre ai circa 400 membri individuali e 50 associazioni affiliate che aderiscono e partecipano alle attività proposte, si sottolinea la presenza di una cinquantina di persone attive nella redazione del piano e nell'organizzazione delle attività finalizzate alla definizione delle scelte. Da questo punto di vista l'HNF ha trovato terreno fertile in un quartiere abituato a partecipare (grazie anche ad un Local Council che rappresenta una sponda fertile in questo senso), con un tessuto sociale e associativo vivace, anche quando ciò ha voluto significare mettere in discussione gli equilibri tra i vari soggetti e superare fasi di conflitto (a volte non apertamente manifestato). L'esperienza del *Neighbourhood Planning* ha riscosso entusiasmo e impegno da parte della cittadinanza, anche grazie al valore aggiunto di una leadership locale (almeno nella fase iniziale) fortemente riconosciuta, con qualche criticità in termini strettamente numerici (non si può trascurare la dimensione del quartiere, circa 18000 abitanti, rispetto alla quale la percentuale di partecipazione è limitata) e di tipologia di soggetti che ha partecipato (la componente giovanile, che pur caratterizza il quartiere, è molto poco presente).

Se per buona parte dei componenti del Forum questa esperienza di partecipazione ha voluto dire rispondere alla chiamata del gruppo "trainante", manifestare una posizione di fronte a possibilità alternative e informarsi, si riconosce un gruppo abbastanza numeroso che, invece, ha colto l'occasione del *Neighbourhood Planning* per fare di questo percorso di partecipazione un momento di reale attivazione, a servizio di una progressiva autonomia del gruppo rispetto ai meccanismi di governo locale, ed anche nei confronti degli esperti che il Governo centrale ha nominato a supporto della comunità.

Come già riferito, il principale obiettivo raggiunto dall'HNF è stato quello di essere entrati a far parte dell'agenda di due autorità locali, ed un risultato fortemente soddisfacente da questo punto di vista è stata anche la capacità di attivarsi ed interloquire con altri soggetti rilevanti extralocali (quali ad esempio l'azienda dei trasporti londinesi TfL), in una prospettiva di collaborazione che va oltre l'esperienza specifica del *Neighbourhood Plan*, o con i *Neighbourhood Forum* dei quartieri adiacenti con cui definire scelte ad una più ampia scala.

I presupposti affinché questa esperienza lasci sul territorio un'impronta positiva in termini di attivazione sembrano quindi esserci. La sfida sarà vinta, tuttavia, dopo l'approvazione del NP, di fronte alla capacità

di progettare nuovi dispositivi per implementare le scelte elaborate, dimostrando l'efficacia del Forum quale soggetto attorno a cui strutturare una partecipazione di maggiore qualità e possibilità di attivazione.

4.4 Lavorare con le istituzioni

Nell'ambito del *Neighbourhood Planning* il soggetto chiave è la comunità. Tuttavia, l'intervento del settore pubblico in una riforma di decentramento dei poteri è centrale e riveste un ruolo fondamentale nell'attivazione di processi di capacity development, valorizzando le capacità per cui le comunità possono costituirsi in soggetti rappresentativi. Tuttavia, se la rilevanza del governo locale è di immediata comprensione, trattandosi di una riforma del localismo, qualche riflessione può essere avviata sulla centralità del livello centrale rispetto a processi di devoluzione dei poteri alle comunità locali e di pianificazione di quartiere. Il Localism Act assegna infatti al livello centrale una posizione molto rilevante, prevedendo il suo diretto coinvolgimento anche in questioni che più tipicamente riguardano il livello locale. Gli ampi poteri assegnati ad agenzie centrali o al Segretario di Stato (si veda il difficile equilibrio tra localismo e centralismo descritto al §2.1) hanno polemicamente fatto definire il *Localism Bill*, successivamente convertito nel *Localism Act*, come "*centralism bill*" (Jones e Stewart, 2011).

Il DCLG (*Department for Communities and Local Government*) è responsabile, a livello centrale, della politica e della legislazione relativa al *Neighbourhood Planning*, con un ruolo di "attivatore" delle comunità e dei soggetti coinvolti, dove per attivazione si intende un'attività di informazione, rete, supporto e trasmissione di "entusiasmo", senza però entrare nel merito della redazione del piano, che rimane completamente a carico delle comunità. Per poter svolgere questo ruolo, il DCLG organizza e gestisce momenti di networking e confronto tra le varie esperienze rivolti alle comunità ma anche alle autorità locali, con l'obiettivo di favorire lo scambio, la condivisione ed il reciproco apprendimento. Parte del lavoro di mobilitazione e attivazione svolto dal *Neighbourhood Planning Team*, infatti, è rivolto ai *Local Councils*, con cui il gruppo lavora strettamente, per supportarli in questa importante fase di cambiamento del sistema di pianificazione e del loro ruolo. Inoltre, il Dipartimento eroga fondi e servizi di assistenza tecnica diretta, grazie al coinvolgimento di gruppi di esperti, attraverso specifici programmi nazionali.

Per gestire la partita del NP, è stato costituito un gruppo di lavoro dedicato interno al Dipartimento (il *NPTeam*), significativo della rilevanza che si intende dare a questi processi, articolato a sua volta in due Direzioni: "Pianificazione" e "*Big Society e Community Rights*"; ciò consente di stabilire importanti collegamenti e collaborazioni tra attività di pianificazione e attivazione di *Community Rights*.

Il DCLG tuttavia non è l'unico dipartimento coinvolto; altri dipartimenti ministeriali collaborano allo sviluppo della politica, seppur con un ruolo marginale: ad esempio, l'Ufficio di Gabinetto per quanto riguarda gli aspetti "elettorali" (in particolare le procedure di referendum per l'approvazione degli strumenti) o il Dipartimento dei Trasporti per le

questioni legate alla mobilità più o meno direttamente intercettate dalle esperienze di pianificazione di quartiere.

L'eliminazione del livello regionale dal sistema di pianificazione ha annullato qualsiasi ruolo del livello intermedio, già fortemente indebolito dalle riforme precedenti che attuavano primi provvedimenti verso il localismo. Con il *Localism Act* sembra riproporsi la strategia conservatrice che aveva caratterizzato il governo Thatcher quando, nei primi anni Ottanta, avviava la riforma del sistema di governo a favore della sostanziale crescita di rilevanza del governo centrale, come attore chiave delle politiche e del governo della città. Una delle decisioni più importanti fu l'abolizione del *Greater London Council* (GLC), finalizzata ad eliminare l'inefficacia dell'azione del GLC e a semplificare lo scenario (oltre ad affrontare questioni di natura strettamente politica); una strategia di riduzione della complessità che, tuttavia, non ha prodotto cambiamenti significativi (Fareri, 1991). Allo stesso modo il *Localism Act* sembra fondarsi su un'idea di riduzione della complessità, dove la complessità è data dal livello di governo regionale; in questo senso, si assegnano nuovi poteri alle comunità locali, che stabiliscono però una relazione diretta con il governo centrale [4]. Il DCLG svolge un ruolo centrale, lavora a stretto contatto con le autorità e le comunità locali, è direttamente impegnato nell'attivazione e mobilitazione delle comunità e dei soggetti coinvolti, anche infondendo nella società locale entusiasmo nei confronti di una nuova stagione della pianificazione.

Il caso di Londra, in cui la presenza del *Greater London Authority* (GLA) e il *London Plan* sono confermati, rappresenta tuttavia un'eccezione, in virtù della sua natura di città globale. La GLA ha un ruolo del tutto marginale nella riforma e nelle pratiche di pianificazione di quartiere, legato alla verifica del rispetto del *London Plan* a cui l'attività di *Neighbourhood Planning* deve necessariamente fare riferimento (si ricorda che ogni NP a Londra deve essere conforme alle previsioni contenute nel *London Plan*, redatto dalla GLA). Di fatto, quindi, il GLA si occupa di svolgere un'attività di verifica rispetto agli strumenti in corso di redazione, con una specifica attività di monitoraggio e di networking tra le esperienze londinesi e diffondendo documenti informativi finalizzati a favorire questo tipo di esperienze e facilitare le operazioni di NP.

Il processo di decentramento previsto dal *Localism Act* vede invece un ruolo prominente dei *Local Councils*. Si prefigura infatti un nuovo ruolo per le autorità locali che fa riferimento in particolare alla nuova relazione con le attività di pianificazione community-based condotte dai *Neighbourhood Forum* e dai *Parish Council* (Gallent, 2013).

Le autorità locali di pianificazione devono, per obbligo di legge, sostenere le pratiche avviate a livello locale, fornendo supporto e assistenza tecnica nella preparazione di un *Neighbourhood Plan*, senza però assumere il controllo del processo che porta alla sua redazione, né predisporlo in sostituzione delle comunità locali. Non più registi del piano ma soggetti che supportano la comunità; un ruolo che necessariamente deve essere di questa natura in considerazione del fatto che i *Local Council* hanno una loro agenda che non gli consente di essere indipendenti. I *Local Council* accompagnano i *Neighbourhood Forum*, forniscono le necessarie raccomandazioni tecniche, adempiono alle

procedure di approvazione, discutono le loro proposte, verificano che vi sia quanto è previsto dal punto di vista formale.

Nell'espletamento di quest'attività, le autorità locali si confrontano direttamente con il DCLG e i vincoli che questo pone, con un nuovo ruolo che in alcuni casi non sono in grado di svolgere per mancanza di risorse. La pianificazione di quartiere è, infatti, un nuovo livello di pianificazione che le stesse autorità locali devono imparare a conoscere ed interpretare, ammette Clodagh McGuirk (*Planning Team*, Haringey Council), per assicurare la miglior comprensione possibile del sistema alle comunità. Ciò significa essere disposti a cambiare linguaggio (Briggs, 2012): il linguaggio dei tecnici dei *Local Councils* è tecnico e complesso, e generalmente non comprensibile agli abitanti, né tanto meno ai nuovi *Neighbourhood Forum*. Ma significa anche, sottolinea Briggs (2012), lavorare per una migliore relazione di collaborazione, fiducia e corresponsabilità tra cittadino ed istituzioni, rispetto al quale il *Neighbourhood Planning* e l'opportunità di trattare questioni di interesse della comunità rappresentano una occasione importante. Il *Localism Act*, inoltre, introduce la necessità che le autorità locali operino con modalità coordinate; in alcuni casi ciò rappresenta una grande difficoltà perché non sempre i rapporti tra autorità locali di territori adiacenti sono così armonici come la riforma richiede, causando potenzialmente grandi difficoltà nei casi di *Neighbourhood Forum cross-boundary*.

Le esperienze condotte mostrano tuttavia diverse razionalità che guidano il *Neighbourhood Planning*, consentendogli di raggiungere diversi "livelli di localismo", in relazione agli approcci messi in campo dalle autorità locali e dalle stesse comunità; la redazione del piano richiede tempo e risorse, ma la sua reale potenzialità di influire sui cambiamenti è nelle mani delle comunità (Brownill, Downing, 2013). Brownill e Downing nell'ambito di una ricerca che ricostruisce alcuni recenti casi di pianificazione di quartiere (Somers Town a Camden, South Bank a Lambeth, Woodcote e Thame in South Oxfordshire) sottolineano come le autorità locali abbiano l'onere di supportare le realtà che si candidano a predisporre il piano di quartiere, ma differenti sono le motivazioni di ogni singola autorità e le relazioni che questa è in grado di intrattenere con le comunità. Il *Local Council* di Camden ad esempio ha investito da subito ed in modo consistente nel *Neighbourhood Planning*, orientandosi fortemente a sviluppare la comprensione del sistema di pianificazione da parte delle comunità locali, stimolandole a riflettere se la redazione del piano sia la risposta più adeguata ai loro interessi; l'autorità locale di South Oxfordshire vede invece nel piano di quartiere la possibilità di lavorare con il quartiere stesso al processo di definizione degli usi del territorio, facendo tesoro delle risorse, della storia e delle capacità locali, riconosciute rilevanti tanto quanto gli strumenti di pianificazione disponibili. L'attitudine dell'autorità locale nei confronti del *Neighbourhood Planning* e delle comunità locali influenza inevitabilmente il rapporto con i *Neighbourhood Forum*, che varia nel corso del processo, con lo sviluppo di relazioni di fiducia e il riconoscimento della reale volontà di supportare la pratica in corso. Il processo che porta alla definizione del piano è complesso e contraddittorio, e ruota attorno alla capacità dei soggetti coinvolti di costruire relazioni di fidu-

cia e confidenza (Browhill, Downing, 2013). Considerato il ruolo di supporto alle comunità che le autorità locali devono avere, è importante che le relazioni con i NF siano buone; in questo senso, le autorità locali svolgono un importante ruolo di punto di contatto.

Il governo locale rispetto alle forme emergenti di governance di quartiere (i NF) si afferma anche in qualità di "coordinatore delle reti di comunità" (Stoker, 2011). Ma ogni *Local Council* ha anche un ruolo legale e di coordinamento nelle fasi di consultazione a ridosso delle proposte di area, NF o piano, oltre ad un ruolo decisionale quando si tratta di valutare l'approvazione delle proposte o l'organizzazione dei referendum. Infine, le autorità locali in alcune occasioni possono ritrovarsi a mediare nella definizione delle aree su cui differenti *Neighbourhood Forum* si stanno attivando, alimentati dalla prospettiva di assicurarsi la relativa quota di CIL (*Community Infrastructure Levy*) conseguente alla realizzazione di alcune lottizzazioni (Browhill, Downing, 2013). In questo caso, l'approccio del Camden *Borough* è interessante perchè, per evitare tensioni, non accetta nessuna proposta di *Neighbourhood Area* senza la verifica che vi sia l'effettivo riconoscimento da parte della comunità complessiva (Browhill, Downing, 2013).

L'HNF è stato il primo a costituirsi come NF sia nel Camden che nell'*Haringey Borough*, divenendo quindi terreno di sperimentazione per entrambe le autorità locali. Nel caso di Camden ha fatto da apripista alle esperienze successive (il Camden *Borough* conta attualmente quattro NF approvati, uno in approvazione e altri quattro in fase di candidatura), mentre ad *Haringey* è tuttora l'unica esperienza in corso.

Altro tipo di considerazioni riguarda i consiglieri locali, componente politica dell'autorità locale, rispetto ai quali vi sono due ordini di problemi. Innanzitutto vi è un deficit di competenza e conoscenza locale che è necessario ridurre (Briggs, 2012), considerato il ruolo che sono chiamati a svolgere in quanto rappresentanti eletti e membri del *Neighbourhood Forum*. Vi è poi una difficoltà legata all'investimento che questi soggetti fanno in esperienze di questo tipo, legato al raggiungimento di interessi politici personali ed al riconoscimento del *Neighbourhood Forum* come strumento per consolidare la propria legittimità politica. All'aumentare della rappresentatività del NF (quindi con il consolidarsi di forme di democrazie partecipativa), il rischio che vi sia competizione con la democrazia rappresentativa aumenta e con essa la rilevanza della dimensione di accountability.

4.5 Empowerment di quartiere

L'ultimo decennio ha visto l'affermarsi del concetto di empowerment, divenuto centrale in qualsiasi strategia che sostiene la partecipazione e l'impegno civile a livello locale. Nell'"*empowerment white paper*" [5], lanciato nel 2008, si sosteneva la necessità che una riforma della democrazia fosse sviluppata attorno al ruolo dei cittadini, individualmente o in gruppi, per influenzare le decisioni, rapportarsi con i politici e i funzionari, ottenere i giusti provvedimenti e farsi carico dei servizi locali. Nel documento, per poter favorire questi processi grazie ai quali "la democrazia diventa, non solo un sistema per votare occasionalmente

o una modalità imperfetta per selezionare chi governa, ma qualcosa che attraversa il nostro modo di vivere” (DCLG, 2008)” è stato inserito un “*duty to involve*” per le autorità locali, con la precisazione che questo non deve concretizzarsi esclusivamente in attività di informazione e consultazione.

L’empowerment di comunità è un tema contrastato che ha attraversato nel tempo gli obiettivi di un ampio spettro di politiche; la complessità del tema e l’ambiguità che lo caratterizzano è oggetto di una recente ricerca dell’Università di Durham (Painter, 2011), nell’ambito del Programma “*Connected Communities*”, che esplora il rapporto tra localismo e community empowerment.

Il concetto di empowerment, che trova origine negli anni Sessanta e Settanta e si è sviluppato parallelamente al paradigma dello sviluppo partecipato (Jupp et al., 2010), può essere concettualizzato come processo che conferisce ad un individuo o ad una collettività il potere di prendere decisioni, e accedere e mobilitare risorse (Painter et al., 2011). Condizioni di empowerment sono il possesso, da parte delle comunità, delle necessarie capacità in termini di risorse finanziarie, conoscenze politiche e di policy, di capitale sociale, per poter aver accesso ed influire sul processo decisionale. Si tratta di condizioni che dipendono da molti fattori e che, inevitabilmente, variano da luogo a luogo.

Come ricostruito nell’ambito della citata ricerca “*Connecting Localism and Community Empowerment*”, il localismo, nelle varianti che può assumere (riforma del governo locale, decentralizzazione delle competenze, devoluzione dei poteri, governance partecipativa) può garantire vari livelli di empowerment di comunità, ma nella maggior parte dei casi ha fatto riferimento a iniziative che incrementano la partecipazione della cittadinanza ai processi di governo locale, piuttosto che all’azione indipendente della comunità. Quattro sono le condizioni che consentono al localismo di lavorare in direzione dell’empowerment: l’attivazione di iniziative attivamente perseguite dai diversi livelli di governo come priorità politiche, e non come semplici aggiunte a una politica centralizzata guidata e fortemente controllata; non retorica del localismo ma reale decentramento dei poteri alle diverse scale di governo; la presenza di quadri giuridici e regolamentari complementari a supporto del decentramento dei poteri; la promozione e l’incoraggiamento di forme di attivazione della società civile, sostenendo le leadership locali e le forme di azione radicate.

Queste quattro condizioni sembrano caratterizzare l’attuale riforma che individua nella responsabilizzazione e l’empowerment delle comunità locali uno dei principi chiave su cui fondare il passaggio dal *Big State* alla *Big Society*, al centro del cambiamento culturale e del nuovo approccio che il governo centrale chiede di assumere alle autorità e ai soggetti locali. Per concretizzare questo principio, il *Localism Act* introduce nuove misure che modificano gli equilibri del governo locale; tra queste è possibile riconoscere alcuni nuovi diritti finalizzati a riconoscere nuovi poteri formali alle comunità locali, ad offrire loro una maggiore influenza sull’organizzazione e le modalità di erogazione dei servizi, e ad influenzare la pianificazione dello sviluppo urbano in

una prospettiva di empowerment di quartiere. Un'ampia sezione della Legge tratta il tema dell'empowerment di comunità [6] individuando quattro misure chiave: il *Community Right to Challenge*, il *Community Right to Bid*, il *Community Right to Build* e il più ampio *Neighbourhood Planning*.

Il *Localism Act* rappresenta un'occasione di empowerment di comunità sin dal momento in cui ne riconosce le esigenze e le priorità e le inserisce in un processo di natura formale con valore locale, anche attraverso la costituzione di un nuovo soggetto che mira a divenire rappresentativo e punto di riferimento locale per questioni non solo legate alla redazione del NP (attraverso l'attivazione di strumenti che non fanno solo riferimento all'attività di pianificazione).

In generale, l'investimento in una strategia di attivazione, rafforzamento ed empowerment della comunità genera una serie di benefici [7]:

- *un migliore e più efficiente sistema di erogazione dei servizi*

Grazie all'aderenza che forme di governance di quartiere possono garantire rispetto ai problemi locali, le risorse sono più facilmente indirizzabili ai reali problemi della comunità e possono essere quindi utilizzate in modo più efficiente ed efficace. Inoltre, il coinvolgimento della popolazione locale può consentire di mettere in campo una maggiore creatività dando origine a forme di innovazione sociale.

- *un maggior livello di democrazia e accountability*

La collaborazione tra soggetti della democrazia rappresentativa e soggetti della democrazia partecipativa può sensibilmente rafforzare processi di democrazia locale. I consiglieri possiedono vari strumenti per fare emergere e comprendere le istanze locali, incrementando la dimensione di *accountability* e credibilità nei confronti della comunità e degli elettori. Il coinvolgimento della popolazione consente infatti che questa acquisisca consapevolezza dei meccanismi della democrazia locale; incrementi la fiducia nei confronti delle istituzioni pubbliche; migliori i livelli di soddisfazione relativamente al sistema dei servizi pubblici; rafforzi il senso di comunità, i rapporti di vicinato, la percezione di sicurezza; consenta alla comunità di sentirsi influente rispetto alle decisioni che la riguardano.

- *comunità forti, resilienti e maggiormente coese*

Il coinvolgimento della comunità rafforza le interazioni tra le persone, modifica il sistema di percezione individuale e consente di sviluppare un più forte senso di appartenenza nei confronti del proprio quartiere. La collaborazione tra gli abitanti di un quartiere nel trattamento dei problemi consente di evitare i conflitti o di trovare le soluzioni più adatte per superarlo, oltre a favorire la trasparenza dei processi decisionali e dell'allocazione delle risorse. I processi di coinvolgimento incoraggiano le comunità a sviluppare un senso di protagonismo nei confronti delle scelte e delle modalità di trattamento delle questioni locali. La LGA ricorda come quasi nel 50% delle esperienze *community-led* le comunità acquisiscano capacità tali da gestire processi di pianificazione e progettazione senza alcun supporto esterno.

- *il miglioramento del lavoro in partenariato*

Il punto di vista del cittadino o dell'utente può svolgere un rilevante ruolo di guida nell'ambito di processi collaborativi ed essere uno stimolo

per programmare un sistema dei servizi più efficace, grazie alle risorse conoscitive che può mettere in campo.

- *maggiori motivazioni tra i funzionari delle autorità locali*

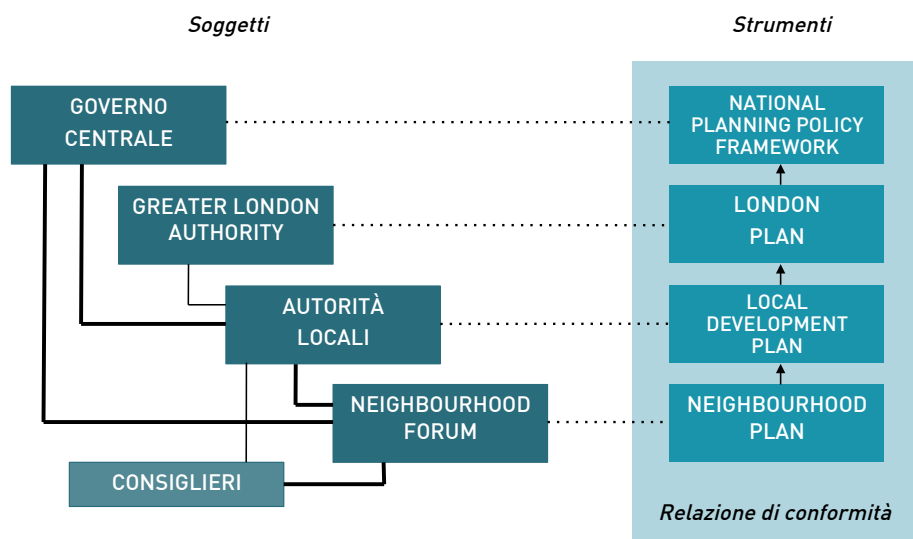
Il coinvolgimento della comunità consente alle autorità locali di connettersi direttamente con gli utenti destinatari di servizi, consentendo loro una maggior comprensione dell'importanza del sistema dei servizi e incrementandone il senso di soddisfazione rispetto a servizi erogati con efficacia.

La costituzione di un NF, oltre a rappresentare l'unica modalità per poter incidere sulla pianificazione di quartiere attraverso la redazione di un NP, è un'occasione importante per consolidare l'identità di quartiere e lavorare alla coesione sociale, e consente di arricchire la propria esperienza grazie al dialogo tra residenti, attività economiche, autorità locali (Bailey, 2013). Il *Neighbourhood Planning* riveste quindi un ruolo rilevante nella costruzione e nel rafforzamento di comunità (Gallent, 2013).

In questo quadro, si sottolinea, come già anticipato, il ruolo chiave delle autorità locali nell'attività di empowerment (Power, 2012). Il Governo assegna, ma deve realmente riconoscere, un ruolo cruciale alle autorità locali nel favorire processi di coinvolgimento, responsabilizzazione, rafforzamento e capacitazione delle comunità locali, essendo l'istituzione più vicina al quartiere e quella maggiormente in grado di comprenderne le istanze e collaborare per trattarle. Tale ruolo, oltre ad essere di grande supporto per le comunità locali, rappresenta un'importante occasione per consolidare il governo locale e la democrazia locale (Jones, Stewart, 2012). Affinchè questo ruolo possa essere espletato al meglio, tuttavia, è necessaria un'attività di sviluppo di competenze interne alle autorità locali in termini di coordinamento, mediazione, creazione di un nuovo linguaggio; ciò che non è chiaro nella riforma è come, rispetto alla condizione attuale, le autorità locali possano operare in questa direzione in modo costruttivo e come possano avere un ruolo proattivo. Il localismo deve andare oltre la ridefinizione di network, protocolli e procedure; deve favorire una nuova conversazione tra comunità e governo locale, assicurando ambiti di dialogo e connettività tra l'operato della comunità locale e l'azione del governo locale (Gallent, 2013).

4.6 Competenze locali

Il *Neighbourhood Planning* non è un processo obbligatorio; la riforma prevede la possibilità che le comunità si attivino, ma non in termini prescrittori. Ciò significa che la pianificazione di quartiere è fortemente dipendente dai volontari che decidono di impegnarsi nell'attività di redazione del piano o nell'attivazione degli strumenti di governo offerti dal *Localism Act* ed implica una riflessione sulla reale capacità di questi soggetti di mettere in campo le competenze necessarie a condurre e concludere questi processi, con un limitato supporto da parte del governo centrale e delle autorità locali (Bailey, 2013). La gamma di competenze ed esperienze in campo con molta probabilità non sarà sufficiente; le procedure richieste nelle fasi di redazione del piano implicano infatti il possesso di strumenti e competenze che mettono in



[Fig. 36] Sistema di relazioni tra soggetti e strumenti del *Neighbourhood Planning* a Londra

difficoltà le autorità locali e ancor di più le comunità.

Le esperienze mostrano come le competenze dei soggetti coinvolti varino sensibilmente all'interno di uno stesso contesto ma anche tra contesti differenti, determinando la necessità di confidare nelle capacità degli altri membri del forum e nell'assistenza delle autorità locali, o di fare ricorso ad un gruppo di consulenti per l'accompagnamento, o ancora al supporto tecnico di organizzazioni non governative. Ogni NF deve sviluppare una riflessione realistica sulle proprie capacità e le proprie debolezze ricercando in soggetti esterni, se necessario, le competenze mancanti: in alcuni casi le comunità possiedono molte risorse proprie e competenze rilevanti, altri possono mettere in campo esclusivamente la conoscenza ed il radicamento locale.

Le competenze che la comunità locale deve sviluppare variano dallo sviluppo di capacità nel rapporto con le autorità locali, in una prospettiva di collaborazione e non di rivendicazione, al rispetto della collaborazione e dei ruoli nei confronti degli altri membri del forum; ma fanno riferimento in particolare ad un processo di pianificazione che richiede competenze tecniche specifiche di:

- leadership e facilitazione;
- conoscenza dei processi di pianificazione: ai NF è infatti richiesto di orientarsi in un sistema di pianificazione complesso che fa riferimento a più livelli di governo; in molti casi la comunità si troverà a leggere e interpretare documenti tecnici per la cui comprensione sarà necessario il supporto delle autorità locali di pianificazione o di consulenti esterni;
- conoscenza di modelli economici, sociali e ambientali;
- accesso alle informazioni e lettura delle statistiche su una serie di argomenti, tra cui la pianificazione, i dati economici, sociali e ambientali;
- comunicazione interna ed esterna;
- abilità interpersonali necessarie per mantenere, sviluppare, valorizzare le relazioni interne alla comunità, con i professionisti esterni, con i membri; per creare un continuo processo di coinvolgimento che non si riduca ad un'attività di consultazione su azioni specifiche.

Vi è anche bisogno di possedere una certa capacità economica necessaria a coprire i costi vivi di un'attività di questo tipo. Le autorità locali possono offrire supporto in termini di assistenza tecnica, ma non è previsto che erogino fondi aggiuntivi oltre a quelli per cui sono in obbligo di legge. In questo senso, un esempio significativo è quello del *Neighbourhood Forum* di Bermondsey a Londra, che ha attuato un approccio ambizioso istituendo un fondo di comunità in cui si raccolgono le risorse economiche provenienti da sponsorizzazioni, da investire utilmente in attività per la comunità nel medio periodo. Non tutte le comunità saranno tuttavia in grado di reperire risorse economiche aggiuntive necessarie ed uno stesso livello di supporto che alcune autorità locali particolarmente attive (ad esempio Camden) forniscono, a maggior ragione nel periodo di tagli severi che le autorità locali stanno attraversando (Browhill, Downing, 2013).

Oltre a reperire preventivamente le risorse necessarie, l'attività del *Neighbourhood Planning* in sé può rappresentare un'importante occasione per le autorità locali di sviluppo di conoscenze e competenze della propria comunità di riferimento, incrementando le risorse in

campo nei processi (London Assembly, 2012), grazie ad un'attività di trasferimento di competenze.

Una delle dimensioni maggiormente sottovalutate dai partecipanti a questo tipo di processo è il tempo; i processi sono lunghi, richiedono impegno e costanza. A volte possono essere contesi: raggiungere il consenso richiede tempo e pazienza (Browhill, Downing, 2013) e un'intensa attività di mediazione degli interessi.

Come già richiamato, è opinione diffusa che esperienze di questa natura trovino terreno più fertile in quartieri con una sviluppata propensione all'attivazione e caratterizzate da condizioni socio-economiche elevate, anche se ciò non sembra rappresentare un particolare vantaggio in termini di incremento della partecipazione (Watts, 2013), perché nei quartieri con condizioni socio-economiche migliori partecipano solo i soggetti già attivi. Tuttavia, l'equilibrio tra i vari livelli di capacità, che varia sensibilmente da quartiere a quartiere, rischia di generare una grande disomogeneità territoriale: spesso, infatti, in alcune aree si concentrano numerosi soggetti in grado di mettere in campo competenze di alto profilo, anche conoscenze tecniche specifiche di architettura e pianificazione, attrezzati a comprendere e trattare questioni complesse; in altri quartieri gli strumenti in campo sono ridotti e le comunità richiedono di essere supportate con maggior attenzione dal pubblico affinché le disparità territoriali non si acuiscano, contraddicendo uno degli obiettivi della *Big Society* e della riforma.

Nel caso specifico di Highgate, dichiara Jenny Frew del DCLG, i membri dei NF (siano essi individui o gruppi organizzati) sono complessivamente soggetti attivi che hanno una certa consuetudine alla partecipazione ed all'impegno civile; anche Clodagh McGuirk (*Planning Team* dell'*Haringey Council*) fa notare come l'esperienza di Highgate sia nata dalle intenzioni di un gruppo di soggetti costituiti già attivi sul territorio. In diverse occasioni, tuttavia, i temi intercettati hanno consentito di coinvolgere nuovi soggetti appositamente costituiti o abitanti singoli che hanno sentito l'esigenza di partecipare ad un'esperienza "molto locale" che tocca direttamente gli aspetti della vita quotidiana del quartiere. Questa ricchezza del tessuto sociale locale è caratteristica generale del *Borough* di Camden: il territorio è ricco di associazione di residenti e di gruppi costituiti impegnati nella conservazione e valorizzazione dei quartieri, e ben nove quartieri si sono messi in gioco in processi di NP costituendo un NF; di questi nove, in alcuni casi la costituzione del NF è stata promossa da soggetti sempre meno attivi nel tempo, che hanno deciso di dare una svolta alla propria attività, precisa Jennifer Walsh (*Planning Team* del Camden Council).

Dalle parole del rappresentante dell'*Haringey Council* emerge come l'HNF abbia saputo mettere in campo una grande varietà di risorse e competenze (meglio descritte al § 2.3) utili alla definizione del piano e, grazie al supporto dei consulenti esterni (in particolare nella gestione del processo di redazione del piano e nelle operazioni di consultazione) e delle autorità locali (rispetto all'interpretazione del sistema di pianificazione nazionale, regionale e locale), stia raccogliendo i primi risultati. La costituzione del NF e la preparazione del piano hanno rappresentato un'occasione importante per condividere le proprie conoscenze

ed incoraggiare il quartiere alla collaborazione, costruendo una rete comunitaria forte e positiva.

4.7 Supportare la comunità in azione

Il tema delle competenze locali e della capacitazione apre ad uno degli aspetti che ha caratterizzato la riforma del *Localism Act* in questa prima fase di attuazione: il tema dell'accompagnamento ai processi e del supporto alle comunità locali.

Come descritto al § 1.6, il *Localism Act* ed i successivi provvedimenti mettono in campo la possibilità di usufruire di servizi di assistenza tecnica, supporto ed accompagnamento alle comunità locali nella realizzazione di attività di pianificazione, da attuare mediante partecipazione ad appositi programmi nazionali (i già citati "*Supporting Communities and Neighbourhoods in Planning*" e "*Supporting Communities in Neighbourhood Planning*", che erogano sia supporto economico, sia attività di consulenza fornita da consulenti esterni), sia attraverso incarichi diretti delle comunità ad organizzazioni di esperti. In questo paragrafo si approfondisce il senso di un'attività di accompagnamento dei processi, provando a definire quale ruolo i soggetti intermedi incaricati assumano e quale valore aggiunto diano a queste esperienze.

Compito dei consulenti esterni è di supportare le comunità nei processi di attivazione su temi di pianificazione. È un ruolo di *enabler*, di facilitatore, di guida su come procedere per poter redigere un *Neighbourhood Plan*, aiutando la comunità a capire quali sono i requisiti legali, condividendo le esperienze messe in campo in altri contesti attraverso la costruzione di casi studio.

Una delle domande più ricorrenti a proposito della sostenibilità del *Neighbourhood Planning* fa riferimento alla capacità della cittadinanza di acquisire le competenze necessarie a portare a compimento la realizzazione del piano e delle autorità locali, di sviluppare le competenze legate al nuovo rapporto di collaborazione con la società civile; alle modalità con cui comunità e istituzioni locali si procurano il supporto necessario per colmare il gap di capacità esistente.

I gruppi di esperti esterni coinvolti nel *Neighbourhood Planning* hanno svolto, sin dalle prime fasi di sperimentazione, un ruolo di attivazione e capacitazione delle comunità locali attraverso un sistema di attività che va dall'accompagnamento di processo e assistenza, al coordinamento delle attività, alla facilitazione indipendente; dalla mediazione tra gli interessi in campo all'intermediazione con le istituzioni e gli stakeholder più rilevanti; dalla costruzione di comunità alla consulenza tecnica su tematiche specifiche di pianificazione. Una delle questioni più rilevanti da trasmettere, ad esempio, è il ruolo che il *Neighbourhood Plan* ha nel sistema di pianificazione complessivo, a partire dal quale formulare proposte.

Il tema dell'accompagnamento esterno è tuttavia piuttosto delicato perché, se da un lato può essere visto come supporto che il governo centrale fornisce alle comunità locali per realizzare la *Big Society*, dall'altro apre al tema delle relazioni di fiducia su cui tale attività si fonda. Le diverse competenze messe in campo dalla comunità, dalle auto-

rità locali e dai gruppi di consulenza esterna rappresentano una risorsa importante per il processo di capacitazione, ma non sempre è così automatico che queste competenze riescano ad essere complementari e a fare da link tra i soggetti coinvolti. Può capitare che la comunità locale “rigetti” il supporto di professionisti che mettono in campo competenze non legate alla conoscenza locale del territorio d’azione (Gallent, 2013) e, talvolta, un eccessivo realismo rispetto a ciò che è possibile ottenere; in questi casi gli esperti sono accusati di frenare l’entusiasmo e di dare un contributo apparentemente “distruttivo”. Non si tratta fortunatamente di una situazione frequente: in alcuni luoghi, i professionisti lavorano faticosamente e prioritariamente alla costruzione di relazioni di fiducia sino a diventare leader della comunità in azione grazie alle competenze determinanti che sono in grado di mettere in campo, non solo legate alla conoscenze tecniche di pianificazione ma di natura integrata.

Oltre al tema del rapporto tra comunità e consulenti esterni, l’attività di accompagnamento implica la costruzione di relazioni tra questi e le autorità locali di pianificazione. Gallent (2013), citando l’attività di ACRK [8], sottolinea come la loro missione principale fosse quella di aiutare i gruppi della comunità nei confronti delle istituzioni pubbliche, sia nella componente tecnica che politica; ciò ha comportato in alcuni casi che i consulenti assumessero un ruolo di rappresentanza forte rispetto alle istanze locali e dovessero trattare direttamente con i decisori, andando al di là del lavoro di “traduzione” che caratterizza un’attività di accompagnamento. Tale ruolo non ha destato preoccupazioni particolari in ACRK anche se, in qualità di consulenti, non era possibile mantenere la necessaria costante presenza all’interno della comunità o eseguire un ruolo permanente di “ponte” nei confronti delle autorità locali. Nell’espletamento di questa funzione i gruppi di consulenza hanno dovuto mettere in campo figure di mediazione, soprattutto rispetto al ruolo dei pianificatori del *Local Council* che di frequente sono visti come regolatori che rischiano di limitare le potenzialità di sviluppo a causa della loro scarsa conoscenza delle istanze specifiche della comunità. Accanto a questo ruolo di facilitazione di processo, i consulenti hanno messo in campo competenze tecniche specifiche che consentissero loro di rapportarsi con i tecnici delle autorità di pianificazione e svolgere il lavoro di traduzione dei linguaggi nei confronti della comunità.

Nel caso dell’HNF diversi soggetti di consulenza esterni si sono avvicinati nel tempo, in base agli incarichi affidati a livello centrale. Se da un lato il continuo cambiamento degli esperti può aver indebolito il radicamento di tali soggetti nei contesti locali e richiesto ad ogni cambio di professionista la necessità di ricostruire relazioni di fiducia, dall’altro ha consentito ai membri del Forum di approfittare di approcci e competenze diverse ed eventualmente rimodulare le azioni nel corso del processo.

Il rovescio della medaglia in questo forte ruolo svolto dai soggetti intermedi è rappresentato tuttavia dal rischio di dipendenza che le comunità possono sviluppare; la previsione di servizi di accompagnamento da parte del governo centrale è un episodio straordinario da attuare (sino all’esaurimento delle risorse stanziato) nelle fasi iniziali di processo che si caratterizzano per un elevato livello di sperimentazione e richie-

dono apprendimento reciproco. Quanto questo supporto sia in grado di trasmettere competenze e rafforzare le capacità locali sarà chiaro solo a processo concluso, quando il NF dovrà procedere autonomamente.

4.8 Dopo il Neighbourhood Forum?

Nonostante gli aspetti critici sollevati che caratterizzano complessivamente il *Localism Act* ed il *Neighbourhood Planning*, la grande risposta del Paese emersa dal numero di esperienze avviate e di *Neighbourhood Forum* costituiti, è un segnale importante di riconoscimento di uno strumento nuovo che si propone di agire in modo integrato sui quartieri e si candida a divenire punto di riferimento per lo sviluppo locale, e non solo per il piano.

Il *Localism Act* non delimita il raggio d'azione di un NF, e ciò rappresenta un elemento positivo poiché, ad eccezione dei pochi limiti previsti, il NF può fare ciò che ritiene strategico per il proprio territorio, nel modo che ritiene più efficace e più aderente ai problemi, valorizzando la dimensione radicata e di prossimità della propria azione.

Il NF si è costituito ponendosi come primo obiettivo la redazione del *Neighbourhood Plan* come strumento per consolidare una strategia di conservazione delle risorse storiche e ambientali del quartiere a partire dalla loro valorizzazione, a ridosso quindi di un'attività che principalmente intercetta la dimensione fisica dello sviluppo; il piano tuttavia pur essendo il principale obiettivo dell'azione può essere concepito come pretesto per avviare l'esperienza. Così come dichiarato sin dalle fasi iniziali, e sancito dalla sua costituzione, i membri dell'HNF sono impegnati in attività che non fanno riferimento esclusivo alla pianificazione e che sono finalizzate ad incrementare l'attrattività del quartiere, ad accrescere la sua vitalità, a valorizzare le sue qualità legate prevalentemente al patrimonio storico e alle risorse ambientali, a migliorare la sua abitabilità e la coesione sociale. La comunità di Highgate è molto più varia di quanto possa apparire ad un primo sguardo. In questo senso azioni finalizzate alla promozione dell'inclusione e della coesione sociale, e il supporto di pratiche di mutuo aiuto divengono rilevanti. Allo stesso modo, oltre all'attività strettamente legata alla redazione del piano (descritta in modo approfondito nel §1.3.5), i membri del NF promuovono attività di aggregazione, sviluppo di un senso di identità e comunità, presa in cura di alcuni spazi del quartiere.

Dopo l'approvazione e l'adozione del piano, oltre ad occuparsi del processo di implementazione degli interventi previsti, obiettivo del NF è affrontare questioni che riguardano la quotidianità del quartiere che non è stato possibile approfondire nel piano stesso (non essendo tematiche legate alla pianificazione): sistema dei trasporti, questioni ambientali, cultura e aggregazione locale. Il *Neighbourhood Plan* infatti è solo uno degli strumenti in possesso dell'HNF per rendere concreti gli scenari di sviluppo desiderati.

Il *Neighbourhood Forum* mira a svolgere un ruolo di attivatore territoriale, impegnato nella promozione del quartiere e nel favorire la coesione interna, attraverso una continua manutenzione del legame sociale ed il rafforzamento del legame con il proprio quartiere; obiettivo

principale è fare società (Donzelot, 2013).

Al di là dell'esperienza di pianificazione di quartiere in corso, l'HNF si candida a divenire soggetto promotore dello sviluppo locale, integrando le risorse finanziarie, conoscitive e politiche; puntando sul coinvolgimento e l'attivazione di soggetti eterogenei (in termini di scala, tipologia, competenza) e le loro distinte razionalità; attivando una pluralità di azioni che fanno riferimento a diverse dimensioni di intervento; valorizzando le dimensioni di prossimità e radicamento come elementi di efficacia dell'azione.

La vicenda di un *Neighbourhood Forum*, pur essendo strettamente legata alla redazione del NDP, non necessariamente terminerà con la sua approvazione ed adozione; è il NF a decidere quale ruolo assumere localmente e se consolidare la propria presenza locale a ridosso di altre politiche e altre azioni di sviluppo.

Una prima fase rilevante in cui sperimentarsi sarà l'attuazione del piano che vedrà il coinvolgimento aggiuntivo degli sviluppatori immobiliari nell'avviare momenti di confronto sugli sviluppi possibili, anche immaginando nuove ridefinizioni ed integrazioni del piano; il piano è un "documento vivente" (Browhill, Downing, 2013) e uno dei potenziali compiti di un NF è renderlo reale e aderente alle previsioni. Una volta adottato il piano, affinché gli obiettivi in esso contenuti vengano raggiunti, è necessario implementare una serie di operazioni:

- ricerca fondi per realizzare le previsioni, attraverso la ricerca di fonti di finanziamento che possono derivare da programmi nazionali promossi dal Governo centrale, fondi destinati a progetti specifici (ad esempio l'*Heritage Lottery Fund* o la *Big Lottery*), fondi europei, fondi privati;
- individuare o costituire specifici soggetti finalizzati ad implementare il piano: *Community Development Trust* o *Building Preservation Trust*, partenariati formali o informali, imprese sociali o di comunità, *Housing Trust* o cooperative;
- avviare una discussione e negoziazione sulla gestione dei servizi; il NDP infatti rappresenta un'occasione importante per ripensare alle modalità di erogazione dei servizi. Il Community Right to Challenge, ad esempio, può essere usato per assegnare alle comunità locali la gestione dei servizi. L'autorità locale, inoltre, potrebbe valutare di adottare politiche finalizzate al trasferimento di proprietà (gli asset) alle comunità.

Tutti i soggetti con cui ho avuto modo di confrontarmi sono apparsi positivi rispetto alla possibilità che l'HNF rappresenti la risposta ad alcuni problemi di gestione del quartiere. La visione olistica che caratterizza la mission di questo soggetto e le attività che sino ad ora ha messo in pratica sono un importante segnale di come l'HNF sia intenzionato ad intercettare non solo i temi di pianificazione oggi affrontati con la redazione del NDP, ma anche le altre questioni che riguardano la protezione e la valorizzazione di Highgate, attraverso la costante attenzione agli interventi di trasformazione proposti per l'area, ai problemi di insicurezza e traffico, all'animazione e attivazione di risorse locali che ne favoriscano la vitalità.

Le persone che stanno sperimentando l'esperienza del NF hanno generalmente sviluppato competenze e capacità nuove, di consultazione e coinvolgimento della comunità, di conoscenza del sistema di pianificazione, di negoziazione e contrattazione, o di utilizzo di tecniche quali la costruzione di siti web o la redazione di mappe. I membri del NF hanno imparato a lavorare con i loro "vicini di quartiere", con gli altri soggetti locali, con le autorità locali, sviluppando relazioni reciproche forti e promettenti. Sono queste le competenze su cui i NF dovranno puntare in futuro per consolidare la propria presenza in quartiere, anche al di là della straordinarietà della redazione del piano, e divenire punto di riferimento locale.

Dalle parole di Maggy Meade-King, soggetto chiave e leader dell'esperienza di Highgate, non sembra vi siano particolari preoccupazioni sul futuro del NF dopo l'approvazione del piano, quando non vi saranno i fondi e l'attività di assistenza tecnica esterna attuale. In questa fase l'HNF sta provando a consolidare la proprie esperienze e la propria presenza in quartiere, nonché le relazioni con le autorità locali e le amministrazioni pubbliche, per gettare le basi affinché possa divenire punto di riferimento locale e sia riconosciuto come soggetto rilevante nella gestione del quartiere, sia dalla comunità che dalle istituzioni. Del resto, precisa Maggy Meade-King, i finanziamenti ricevuti sono strettamente legati alla realizzazione di attività del piano (il referendum, la valutazione) e non al processo che, invece, è stato condotto con una relativa autonomia. In ogni caso il DCLG, sottolinea Jenny Frew, lavora costantemente alla possibilità di prevedere ulteriori programmi di supporto a queste pratiche che potranno essere utili se il NF vorrà proseguire la propria attività.

L'enfasi è tuttavia prevalentemente sulla dimensione partecipativa e sull'opportunità di influenzare scelte di pianificazione e di organizzazione del sistema dei servizi piuttosto che l'azione attiva della comunità nella prospettiva di una società che fa da sé (Pill, 2013).

Ma il futuro dell'HNF potrebbe essere diverso, svincolandosi dalla forma del *Neighbourhood Forum*. Nelle fasi conclusive di un'esperienza lunga, complessa e intensa, si fa spazio l'ipotesi che il NF si costituisca Community Council, rendendo ancor più formale e consolidata la propria natura. I poteri di un *Parish Council* sono superiori a quelli di un NF, ma alcuni limiti (primo fra tutti la possibilità di mantenere la natura *cross-boundary*) rendono questa prospettiva poco realizzabile. Si tratta tuttavia di un importante segnale di come lo strumento del *Neighbourhood Forum* rappresenti un'occasione per consolidare una comunità, lavorare sulla sua coesione, rafforzarne le capacità, favorire la cittadinanza attiva e l'attivazione locale.

Note

[1] Dato riferito a luglio 2013 da Jenny Frew, *NPTeam - London Lead*, DCLG.

[2] *NPTeam - London Lead*, DCLG.

[3] Come affermato da Shona Dunn, Direttore del settore Pianificazione della DCLG, durante una conferenza della RTPI, il 30 agosto 2011.

[4] In particolare, nel caso londinese, questo è quanto emerge dal confronto con i rappresentanti del DCLG (*Department For Communities And Local Government*) e della GLA (*Greater London Authority*) nel descrivere il proprio ruolo nei processi di pianificazione di quartiere e di costituzione dei *Neighbourhood Forum*.

[5] "*Communities in Control: Real People, Real Power*".

[6] *Localism Act (2011) - Parte 5*

[7] I benefici dell'attività di coinvolgimento ed empowerment sono messi in luce dalla *Local Government Association - LGA*. http://www.local.gov.uk/localism-act/-/journal_content/56/10180/3510417/ARTICLE

[8] ACRK (*Action with Communities in Rural Kent*) è un gruppo che fornisce consulenza diretta e supporto alle organizzazioni della comunità.

INTRODUZIONE

La riforma attuata dal *Localism Act* promossa dall'attuale governo di coalizione inglese, diversamente da come era stato concepito il localismo dai precedenti governi laburisti, si fonda su dinamiche di self-help e fa riferimento non solo ad un processo di decentramento dei poteri ma ad un più ampio cambiamento culturale che si basa sullo sviluppo di comunità attive, autonome e sostenibili. Tale cambiamento genera il riconfigurarsi del ruolo dello stato a fronte dell'attivazione e dell'autonomia delle comunità locali, ed attua una strategia che promuove e riconosce la partecipazione degli abitanti, favorendo lo sviluppo di senso civico e senso di appropriazione nei confronti del proprio quartiere. La riforma, che rappresenta un cambiamento radicale per il Regno Unito, è stata fortemente criticata poiché, a fronte della richiesta di maggior responsabilizzazione alla società civile, il Governo centrale ha operato una riduzione dei fondi per i servizi pubblici, tagliando la spesa per il welfare; da qui la critica di aver utilizzato in modo retorico la strategia della *Big Society* e dell'autonomia delle comunità e delle autorità locali come espediente per colmare il vuoto generato dai tagli alla spesa pubblica.

Un'ulteriore critica mossa al governo inglese fa riferimento alla questione finanziaria. Se da un lato la riforma assegna alle autorità locali nuovi poteri, dall'altra non concede autonomia finanziaria alle istituzioni del governo locale ed attua un taglio molto consistente dei loro bilanci (30% nel periodo 2011-2015), rendendo pressoché impossibile attuare al meglio i principi della *Big Society*, sfruttare a pieno i poteri assegnati e svolgere il ruolo auspicato dal *Localism Act*.

Lo stesso limite è riconoscibile nella possibilità per le comunità locali di accedere ai *community rights*, in considerazione delle ridotte risorse economiche che un *Neighbourhood Forum* possiede.

Sul fronte della pianificazione, grazie all'introduzione del *Neighbourhood Planning*, le comunità locali possono procedere alla redazione del *Neighbourhood Plan* ed aumentare il "controllo" sulle trasformazioni che interessano il loro quartiere. Da questo punto di vista, tuttavia, critico appare il rapporto che il *Neighbourhood Plan* va a stabilire con gli altri strumenti di pianificazione ed in particolare con il *Local Plan*, che sembrano aver già definito le strategie di sviluppo del territorio. È in gioco la reale capacità del *Neighbourhood Plan* di influenzare le scelte di pianificazione, a fronte dell'attuale possibilità di intervenire solo su aspetti apparentemente marginali.

Il contraddittorio rapporto tra livelli di governo emerge anche relativamente al decentramento dei poteri verso le autorità locali. Prima del

Localism Act le autorità locali erano autorizzate ad agire esclusivamente negli ambiti espressamente dichiarati di loro competenza nei vari atti del Parlamento; ciò ha causato ricorrenti tensioni tra governo centrale e locale, che non si è mai sentito nelle condizioni di poter svolgere al pieno il proprio ruolo, tra vincoli e rigidi obiettivi da raggiungere. Con l'assegnazione del "general power of competence" nel *Localism Act*, i *Local Council* sono autorizzati ad agire in tutti gli ambiti ad eccezione di quelli in conflitto con la legislazione nazionale. Tuttavia, pur affermando l'intenzione di promuovere un nuovo sistema di governo fondato su maggiori poteri per le autorità locali, la riforma prevede rigide forme di controllo e regolamentazione definite a livello centrale, confermando l'impostazione centralista che storicamente contraddistingue il sistema inglese. Se è vero che il governo centrale è da considerarsi come livello superiore in virtù dell'attenzione che questo deve avere per gli interessi nazionali, è vero anche che i governi locali eletti ed una vibrante democrazia locale sono elementi chiave per un sano ed adeguato sistema di governo. Negando l'auspicato ruolo chiave alle autorità locali, il governo centrale indebolisce il concetto stesso di localismo su cui si fonda la *Big Society* di Cameron.

Il *Localism Act* mette al centro il quartiere come dimensione ideale per favorire processi di partecipazione e deliberazione; tale fondamento richiede tuttavia una riflessione più approfondita su quale sia la concezione di quartiere, sul tema (anche conflittuale) della delimitazione dei confini, sul rapporto tra forme della rappresentanza e contesto di riferimento. Inoltre la dimensione del quartiere dà luogo, nel *Localism Act*, a nuovi dispositivi di governance (il *Neighbourhood Forum*). Il livello di governo di quartiere introdotto dalla riforma, ritenuto il più idoneo per l'attivazione di processi di sviluppo locale a partire dall'attivazione della comunità, porta con sé l'effetto perverso della produzione di ulteriori disuguaglianze e disparità tra quartieri, a causa della grande varietà di condizioni locali che caratterizzano il Regno Unito, sia in termini di capacità istituzionali, sia di risorse in possesso delle comunità locali.

Il governo centrale, per accompagnare lo sviluppo di processi di empowerment e l'attivazione delle comunità locali ha previsto specifici programmi di supporto che vedono il coinvolgimento di soggetti esterni con competenze sia sostantive rispetto ai temi della pianificazione, sia di facilitazione e mediazione. Si tratta di un'attività di supporto che colma le lacune esistenti nella comunità locale (e tra le comunità locali) in termini di abilità tecniche, senza la quale tali processi in buona parte non sarebbero stati possibili. Trattandosi di programmi di supporto di carattere straordinario, però, cosa succederà quando il governo centrale non disporrà più delle risorse oggi stanziare a supporto delle autorità locali e delle comunità?

Questa problematicità intercetta inevitabilmente il tema del futuro dei *Neighbourhood Forum*. In che misura i *Neighbourhood Forum* potranno fare a meno di soggetti esterni che accompagnano i processi promossi a livello locale? E, più in generale, cosa ne sarà dei *Neighbourhood Forum* quando le procedure di redazione del piano saranno completate e non vi saranno le risorse per garantire il supporto all'attivazione nelle fasi di implementazione del piano?

Le riflessioni descritte restituiscono i contenuti del dibattito pubblico attuale, che si sviluppa attorno a questioni di natura politica e fa prevalentemente riferimento alla contrapposizione politica tra destra e sinistra. Al di là di ogni questione ideologica, è rilevante tuttavia discutere gli effetti e le potenzialità della riforma, chiedendosi quale spazio vi sia per una strategia che non rappresenta le istituzioni tradizionali e lo Stato ma non è neppure rivolta al “mercato”.

A fronte delle critiche diffuse nei confronti della riforma e della *Big Society*, infatti, c'è un campo di opportunità alternativo: il *Localism Act* come occasione unica per le autorità locali per affermare la propria capacità nel mettere in campo iniziative creative ed innovative e riconfigurare il proprio ruolo; mentre, per le comunità locali, per far parte del sistema e dei processi decisionali, per sviluppare forme di cittadinanza, per contribuire alla rigenerazione, trasformazione, valorizzazione dei loro quartieri.

Il *Localism Act* ed in particolare il *Neighbourhood Planning* hanno infatti un valore che va oltre l'esperienza di pianificazione, e che intercetta i temi dell'empowerment di comunità, della cittadinanza attiva, della democrazia locale, della partecipazione e della deliberazione, del rapporto tra società ed istituzioni. Da questo punto di vista, gli esiti di queste esperienze sono interessanti anche se non così visibili all'esterno, e mettono in gioco una nuova organizzazione della rappresentanza locale che, in collaborazione con le istituzioni, possono ridare senso all'azione pubblica e produrre innovazione nei meccanismi di governo. Il tema della rappresentanza locale chiama in causa inevitabilmente le dimensioni di rappresentatività dei *Neighbourhood Forum* e la capacità di questi di essere riconosciuti sia dalle istituzioni, sia dalla comunità, pur essendo dispositivi di governo promossi dall'alto.

È in gioco quella che Lindblom (1965) chiama “l'intelligenza della democrazia”, intesa come “capacità della società di costruire dal basso forme di governo permeabili all'innovazione sociale e pratiche di istituzionalizzazione aperte a tale innovazione” (Pasqui, 2001), nel tentativo di ridare senso all'azione pubblica e rafforzare la qualità della democrazia (Pasqui, 2000).

Questi sono i temi al centro di quest'ultimo capitolo; temi che aprono ad una riflessione sul senso e sul valore aggiunto di queste pratiche nella prospettiva di una società che fa da sé.

Il capitolo che segue propone il dialogo tra il caso inglese, oggetto specifico della ricerca, e il caso italiano, punto di partenza da cui muove l'intero percorso, nutrendosi delle riflessioni che la letteratura mette a disposizione, con un obiettivo di apprendimento che è reso più evidente proprio dalla dimensione di dialogo.

Il caso inglese tra il caso inglese e quello italiano sollecita una grande varietà di temi, rispetto alla quale ho operato una selezione in virtù dei miei interessi di ricerca specifici. I temi oggetto della riflessione che segue rappresentano solo alcune tra quelli possibili, data dal fatto che nella ricerca sono partita “orientata”, guidata dalle domande che la mia conoscenza ed esperienza del contesto italiano pongono.

Il caso inglese solleva infatti molte altre questioni di grande interesse: dal disegno istituzionale alla forma del piano, dalla pianificazione di settore alla finanza pubblica, dalla cittadinanza attiva alla gestione dei servizi, sino all'housing. Le suggestioni sono molte, ma ho preferito concentrare le mie riflessioni su quelle rilevanti per il mio tema di ricerca.

Inoltre, vi sono temi che il caso italiano sollecita ma che non trovano immediato riscontro nel dibattito inglese, che in alcuni casi sembra già "oltre", basti pensare ad esempio al tema dell'approccio integrato, ancora piuttosto dibattuto in Italia soprattutto in virtù dei suoi fallimenti nell'attuazione, mentre nel contesto inglese è implicito e dato per scontato, lo si realizza senza richiedere che vi sia quel tipo di "attenzione" nel trattare temi urbani.

In questo senso l'antefatto, che apre la dissertazione e descrive il caso del Piano di Accompagnamento Sociale di Ponte Lambro (seppure in modo sintetico), ha una grande rilevanza in quanto consente di orientarsi rispetto a questa parte conclusiva del percorso. Nell'antefatto vengono messi a fuoco temi emergenti e domande irrisolte, che vengono recuperate in questa ultima parte per proporre soluzioni o aprire a nuove riflessioni, attraverso il dialogo con il caso inglese e la letteratura di riferimento.

Nello sviluppo del capitolo 5 l'operazione principale è stata quella di porre delle questioni per poterle discutere, proponendo delle riflessioni su temi rilevanti che costituiscono possibili riaperture. Di questi temi non viene qui proposto uno sviluppo sistematico esaustivo, ma un dialogo che parte dalle evidenze dei casi e si alimenta con le posizioni emerse nella letteratura.

Si propongono dieci affermazioni che vengono enunciati (in modo intenzionalmente sintetico) per essere discussi e che sono l'esito del mio lavoro critico di analisi, indagine e ricognizione.

Ciascuno dei paragrafi, che segue e struttura il capitolo conclusivo della dissertazione, si articola in un enunciato iniziale che afferma la tesi, seguito dalle opportune argomentazioni che si alimentano delle evidenze dal caso inglese (nei suoi due livelli: di politica e di declinazione empirica), da approfondimenti del tema a partire dalla letteratura, dal dialogo con il contesto italiano (milanese e del quartiere Ponte Lambro).

Il capitolo finale propone quindi un lavoro che spero utile per il policy making: prova a trarre delle suggestioni, a proporre nuove questioni, a chiedersi in che misura il dialogo tra i casi e la letteratura risponda alle domande che mi ponevo inizialmente. Si tratta infatti di un capitolo di natura progettuale, con la consapevolezza che non si può replicare in Italia quanto fatto in Gran Bretagna, ma che il dialogo tra Londra e Milano rappresenti un'occasione per chiedersi in quale direzione e con quali attenzioni si possa procedere verso una società autonoma, responsabilizzata, che si faccia carico dello sviluppo dei propri contesti di vita e del soddisfacimento dei bisogni; di una società che faccia da sé.

5. TRA LONDRA E MILANO: NESSI PROBLEMATICI E RIAPERTURE POSSIBILI

Quartiere
come focus del
policy making

Il quartiere è elemento primario di democrazia e ambito ideale per promuovere l'attivazione locale; l'azione a livello di quartiere rappresenta la leva per aumentare l'efficacia degli interventi, affrontare la settorialità delle politiche e agire sulla perversione della burocrazia.

Il *Localism Act* individua il quartiere come risorsa cruciale attorno alla quale costruire occasioni e promuovere processi di attivazione della comunità nell'ambito di esperienze di pianificazione locale (il *Neighbourhood Planning*) e di implementazione dei *Community Rights*. Dopo decenni di sperimentazione di programmi area-based che valorizzano la dimensione locale in processi di lotta all'esclusione sociale, la riforma conferma la centralità del quartiere come focus per il policy making, anche se non è chiaro cosa si intenda per quartiere e su quale concezione di locale si fondi. Nel *Localism Act* il *Neighbourhood* rappresenta il fuoco del secondo dei due livelli di devoluzione previsti ed è il contesto entro cui il Governo centrale si aspetta che si sviluppino i meccanismi di *self-help* su cui la *Big Society* investe.

Quale locale?

Il dibattito su quale sia la concezione di "locale" alla base di queste politiche è ampio e intercetta molti ambiti disciplinari; nella storia si sono confrontate diverse "ideologie democratiche del quartiere" (Coppola, 2009) che lo hanno affermato come spazio ideale di esercizio della partecipazione e della deliberazione democratica; è attorno alle questioni locali che la cittadinanza si attiva con più facilità (Friedmann, 1992). Crosta (2005) sostiene come, in virtù della diffusione territoriale e temporale delle interazioni sociali, il concetto di "locale" non debba più essere inteso come "luogo" in cui avvengono le interazioni, ma come "costruito" (non del tutto intenzionale) dell'interazione sociale. In questo senso, "l'appartenenza al territorio, non può (più) essere considerata come una condizione "data" [...] ma come scelta di "appartenere per fare": non è una scelta identitaria, ma "politica" (Crosta, 2003). Il locale, quindi, non esiste a priori ma si costituisce attraverso le scelte dei soggetti; né può essere determinato da una politica. L'individuazione del proprio locale, la perimetrazione del contesto d'azione si configura come "costruito strategico" (Crosta, 1998) che allude a "trattamenti operativi" differenziati.

Quale quartiere?

Anche la definizione di "quartiere" è operazione complessa e non banale; è un concetto soggettivo, dinamico, multifaccettato (Dunrose, Lowndes, 2010) che attraversa molteplici ambiti: la sociologia, l'urbanistica, la psicologia ambientale, la psicologia di comunità, ciascuno con il proprio punto di vista. Le definizioni proposte nel tempo sono molte e

non sempre concordanti; tuttavia, è possibile riconoscere alcuni caratteri fondanti: la ridotta estensione territoriale, che conferisce identità e significato; l'interazione routinaria tra gli abitanti e il radicamento affettivo; un certo grado di organizzazione e di controllo sociale, in cui i residenti aderiscono reciprocamente a norme localmente condivise e dove le sensazioni di insicurezza sono minimizzate; il luogo della partecipazione formale e informale; le funzioni ricoperte per la vita delle persone e per il sistema urbano (Borlini, 2008; Bailey e Pill, 2011).

In generale, nel dibattito sul concetto di quartiere si sono confrontate due principali posizioni (Bagnasco, 1992): da un lato, si rimanda al legame di prossimità tra luogo e comunità, al quartiere come spazio ideale di vita (idea che trova fondamento nella riflessione della Scuola di Chicago [1]) ed il determinismo spaziale come base per lo sviluppo di sistemi e dinamiche sociali; dall'altro, una concezione di quartiere in cui lo spazio diviene meccanismo di riproduzione sociale (Lefebvre, 1976), in cui sono le dinamiche sociali a definire lo spazio. La prima delle due posizioni è stata spesso messa in discussione: "il quartiere non esiste" o, meglio, non esiste nella sua configurazione spaziale predefinita (Cellamare, Cognetti, 2007, citando Tosi); il quartiere non è dato ma è un esito (Cremaschi, 2008) [2]. Il quartiere si definisce attorno a reti sociali che si costituiscono attorno all'idea di farsi carico di qualcosa che fa problema, come "agire collettivo" (Cellamare, Cognetti, 2007) a partire dal quale si sviluppano politiche e progettualità, si valorizzano i contesti locali, si promuove la partecipazione e l'attivismo. Il quartiere si configura come "esito di una visione associativa e progettuale" (Tosi, 2001). Nel tempo i concetti di quartiere e comunità sono stati usati in modo intercambiabile, con valore equivalente. Nella città moderna, però, la decontestualizzazione dei rapporti sociali e l'indebolimento del legame con lo spazio (Zajczyk, 2005) hanno in più occasioni messo in discussione la centralità del quartiere. Il declino in ambiente urbano delle forme comunitarie non significa, tuttavia, che non sia più rilevante il contesto locale, le occasioni minute e quotidiane di interazione fornite dai contesti micro locali (Jacobs, 1961), il bisogno di incontrarsi fisicamente e di interagire in luoghi specifici (Vicari Haddock, 2004); in un contesto urbano in cui si perdono progressivamente punti di riferimento e di diffusa incertezza, i rituali di vicinato possono divenire rassicuranti.

La rilevanza della dimensione di quartiere è stata riconosciuta anche a livello istituzionale: per decenni il Regno Unito ha visto il proliferare di programmi area-based che lo hanno affermato come dimensione target per affrontare condizioni di deprivazione. Lo stesso è avvenuto nell'ambito delle politiche europee e della stagione della programmazione complessa in Italia, per l'intervento integrato area-based su contesti caratterizzati da problematicità multidimensionale: si pensi ai programmi di riqualificazione urbana e di lotta all'esclusione quali Urban e Contratti di Quartiere, che affermano il quartiere come campo d'azione e d'attenzione centrale nel quale attivare sinergie sul versante sociale, economico e ambientale.

Emerge quindi l'aderenza alla condizione locale come fattore chiave dell'efficacia e della sostenibilità delle politiche pubbliche. In questo quadro, i caratteri del quartiere che hanno riscosso attenzione tra i po-

Programmazione
area-based

licy makers sono direttamente collegati alla sua natura: la dimensione fisica ridotta che consente una più efficace gestione del sistema dei servizi, e la possibilità di ritrovare quel capitale sociale da valorizzare con processi di capacity building, che favoriscono la partecipazione e lo sviluppo (Putnam, 1993). Vi sono quindi ragioni sia ideologiche sia amministrative che supportano questa centralità (Lowndes e Sullivan, 2008; Kearns e Parkinson, 2001) e che fanno riferimento a criteri di convenienza, familiarità, rappresentatività e accountability nei confronti del governo locale eletto, efficienza.

Le politiche assumono il quartiere quale dispositivo (Cremaschi, 2001; Tosi, 2001) attraverso cui perimetrare temi e questioni, risorse e soggetti, e definire strumenti per l'azione. La rilevanza della dimensione locale nelle politiche a misura di quartiere è stata generalmente richiamata con riferimento alle forme di "azione locale integrata", per rispondere al carattere multidimensionale e cumulativo dei processi di marginalizzazione (Briata et al., 2009), e ripensare le politiche sociali dopo la crisi del welfare state (Allen, Cars, Madanipour, 2000; De Leonardis, 2002). Tali condizioni implicano la necessità di una diversa strategia che si fonda sull'empowerment delle comunità, e sulla messa in rete e la valorizzazione delle risorse già presenti nelle realtà locali.

In una società caratterizzata dai flussi, dalle reti, dagli spostamenti, dalla decontestualizzazione dei rapporti sociali e dall'indebolimento del legame con lo spazio, emergono due questioni: la prima, meno rilevante rispetto all'oggetto della ricerca, riguarda l'opportunità di far riferimento al quartiere come categoria valida per leggere il rapporto tra uomo e società; la seconda, di primaria importanza, mette invece alla prova il quartiere come categoria "operazionalizzabile" (così come intesa anche dal *Localism Act*), come idea attorno a cui fondare una politica, e si chiede in che misura tale dimensione rappresenti un valore aggiunto in termini di efficacia dell'azione.

Il *Localism Act* usa il quartiere in modo strumentale, assegnandogli un ruolo cruciale ma senza precisare cosa intenda, indebolendo la stessa ipotesi che sia così centrale nella trasformazione auspicata. Un effetto, da questo punto di vista, è evidente ad Highgate, con la completa ridefinizione dei confini che ha messo in discussione l'unitarietà operazionalizzata del quartiere, in cui il *Neighbourhood* è stato inteso in modo completamente diverso rispetto alle definizioni consolidate. Da questo punto di vista a Ponte Lambro emerge invece la validità del quartiere come categoria operazionalizzabile: una conferma è la rilevanza della storicità, dell'identità, della rappresentatività, del locus come risorse attorno a cui sviluppare politiche e progetti. Buona parte dei soggetti locali che hanno raccolto l'invito del LdQ a mettersi in gioco si sono mobilitati perché hanno riconosciuto l'intenzione di occuparsi del "loro quartiere", con azioni fortemente connotate rispetto ai caratteri del quartiere, ai soggetti in campo, agli obiettivi definiti. Pur trattandosi di un "terreno scivoloso" (con il rischio di confermare ed alimentare percezioni locali e confini mentali poco fertili), il Pas ha messo in gioco la dimensione dell'identità, alimentata ed interpretata come risorsa.

Rispetto alla dimensione di quartiere come territorio focus di politiche di sviluppo urbano, rilevante è il tema della definizione dei confini.

Il quartiere
come categoria
"operazionalizzabile"

Il Localism Act promuove un'azione locale che si declina su un territorio non dato, esito dell'azione e dell'interazione tra gli attori che hanno interessi nei confronti di quei territori, e chiama quindi in causa il tema della definizione dei confini e della sua relazione con la policy.

Confini

Il tema della delimitazione dei confini rappresenta questione critica nel contesto italiano, in cui la perimetrazione degli ambiti di intervento, interpretati come territori-bersaglio su cui attuare politiche, è divenuto un limite della politica stessa. Le numerose esperienze di programmazione complessa caratterizzate da una dimensione *area-based* mettono in luce infatti l'effetto negativo generato dall'individuazione di criteri (eccessivamente) rigidi per determinare le aree di intervento. Nel caso del Contratto di Quartiere il bando richiedeva che la superficie del territorio oggetto del programma fosse determinata rispettando una proporzione data (50%) tra superficie complessiva e superficie occupata da insediamenti di edilizia residenziale pubblica; il confine del programma era quindi costruito a priori in modo arbitrario dai progettisti che, pur animati dalle migliori intenzioni nel definire la delimitazione più opportuna, si sono dovuti confrontare con il vincolo imposto dal bando. Ciò ha significato, a Ponte Lambro, la definizione di un ambito che non corrispondeva né al territorio che consentiva il trattamento più efficace dei problemi, né al confine "consolidato": Ponte Lambro è un quartiere con confini precisi dal punto di vista fisico, con un'identità riconoscibile, con un campo di risorse definito anche se non necessariamente strategico rispetto alla dimensione di isolamento che lo caratterizza [3]. Quella linea tracciata sulla carta non era il confine condiviso a livello locale, né quello più rilevante e strategico per l'azione; ha rappresentato un elemento problematico in termini di reperimento e valorizzazione delle risorse; ha generato nuovi confini interni che si sono sommati a quelli esistenti nei confronti della città e all'interno del quartiere, rafforzando la dimensione di isolamento di alcune parti del territorio; in alcune occasioni ha persino impedito di guardare cosa ci fosse al di là di quel confine e stabilire fertili relazioni con l'esterno.

Si tratta di un esito che chiama in causa l'opportunità di ripensare le modalità di individuazione dei confini. È in discussione una questione, di natura metodologica, che riguarda la nozione di campo del progetto, da intendersi non come territorio-bersaglio ma come costruito strategico che deriva dall'interazione tra attori, risorse ed opportunità, e che corrisponde non ad un ambito di applicazione del programma ma all'ambito che permette un trattamento strategico del problema. Emerge quindi l'importanza della definizione dei confini che devono essere considerati esito dei processi e "costruire" il territorio sulla base delle sue esigenze e connotazioni, in relazione alle problematiche specifiche del contesto in cui essi vivono (Sparano, 2005).

Attraverso il Pas a Ponte Lambro è stato fatto un tentativo di superamento sia dei confini dello strumento, sia dell'isolamento che caratterizza il quartiere, con un approccio di natura sperimentale. Il Pas ha messo in campo azioni che hanno portato in quartiere iniziative e soggetti che mai vi avrebbero messo piede: l'Associazione Esterni, con l'iniziativa "Movimento Centrifugo. Sette piazze muovono la città" nelle periferie milanesi; il Museo della Fotografia di Cinisello Balsamo con

Il confine come costruito, esito dell'interazione

il progetto “*The Mobile City*”, concorso di fotografia per raccontare le città di Milano e Toronto, arrivato a Ponte Lambro attraverso la presenza di un tutor che ha collaborato con il LdQ e il Centro di Aggregazione Giovanile; la Compagnia Teatrale “Alma Rosè” con l’inserimento della piazza di Ponte Lambro nel tour cittadino “Giro della città”, richiamando spettatori anche da altre parti della città; l’artista e illustratrice Julia Binfield con i progetti “Un Ponte a Colori” (realizzazione di un murales), “Raccontiamo il fiume Lambro” (percorso educativo che lavora sul fiume Lambro e sulla sua rilevanza storica, identitaria, ambientale), i Laboratori “Disegniamo con le foglie del Lambro!”. Il Pas ha quindi lavorato in un’ottica di scambio tra quartiere e città, portando in quartiere risorse importanti e consentendogli di uscire dai propri confini.

Un tentativo di superamento dei confini è stato fatto anche in termini di politiche, sia rispetto alle modalità di trattamento di alcune questioni (ad esempio il progetto sperimentale sull’abitare di via Ucelli di Nemi 58, che ha assunto le politiche della casa come politiche locali, richiedendo una reale integrazione tra soggetti e uffici competenti su questioni tradizionalmente di settore); sia rispetto al rapporto che il CdQ ha con le altre porzioni del quartiere, con il tentativo di individuare modalità d’azione pubblica su ambiti privati. Se nel primo caso, pur con qualche difficoltà, alcuni buoni risultati sono stati raggiunti, sul secondo fronte il Pas si scontra con modalità di trattamento dei problemi molto rigide e con la completa assenza di strumenti per l’azione.

Dal punto di vista dei confini il *Localism Act* introduce un cambiamento significativo, superando le inerzie che sino ad ora hanno caratterizzato i programmi *area based*. La lunga stagione dei programmi area-based nel Regno Unito si fondava infatti sulla selezione delle aree operata a livello centrale per quanto riguardava la tipologia, e dalle autorità locali per la delimitazione dei confini, sulla base dell’Indice di Deprivazione. L’ampiezza era definita in base al budget disponibile e alla dimensione arbitrariamente ritenuta idonea ad attivare e valorizzare la partecipazione locale. L’inopportuna definizione di un confine individuato in base a criteri estranei ai processi di interazione locale rappresenta un limite che l’attuale *Localism Act* inglese è riuscito a superare poiché, come è emerso, sono le comunità locali a definire oggi il perimetro dell’area oggetto della politica attraverso un processo di confronto e progettazione comune e condiviso, senza vincoli imposti dall’alto.

Nel caso di Highgate l’individuazione della *Neighbourhood Area* ha richiesto un lungo ed impegnativo percorso di confronto e condivisione che ha visto coinvolti abitanti, istituzioni, agenzie che si occupano di temi specifici (quali l’agenzia dei trasporti e della mobilità pubblica). Esito di questo percorso è stata la definizione di un ambito territoriale che non coincideva con le delimitazioni consolidate: non il confine del distretto postale, né i confini amministrativi, ma quella porzione di territorio che gli abitanti riconoscevano per storia, caratteri, interessi ed obiettivi, andando ad individuare un’area che interessa due autorità amministrative locali e porzioni di territorio molto diverse tra loro.

Anche se non è questione che deve affrontare (avendola già superata), la dimensione del superamento dei confini nel caso inglese è comunque rilevante in quanto costringe a ragionare su quali modalità d’azione

consentano realmente di "sconfinare". L'opportunità di svincolarsi dai confini consolidati, con particolare riferimento alle rigide delimitazioni amministrative, non è di per sé sufficiente a garantire l'efficacia della politica rispetto al nuovo confine individuato. Ciò implica un ragionamento su una concezione di confine più ampia che fa riferimento ad una dimensione "metaforica": quella mentale, quella delle politiche e quella del sistema degli attori. Si apre quindi, per il caso inglese, la prospettiva d'azione che già ha caratterizzato il Pas di Ponte Lambro.

I confini realizzano la disponibilità, e talvolta la necessità, dello spazio sociale a tradursi nello spazio fisico (Simmel, 1989). Tuttavia, dire dove inizia e dove finisce un quartiere è questione complessa e delicata per gli amministratori, per gli studiosi e per gli stessi abitanti.

I confini
metaforici

Il confine rappresenta "l'anticipazione pratica di una distinzione", che è costantemente rimessa in gioco perché si fonda sulle esperienze individuali (Cella, 2006), sulle reti sociali e le attività quotidiane, sulle diverse capacità percettive dei singoli individui, sui caratteri sociali strutturali quali il genere, l'età, la posizione sociale (Borlini, 2008).

Oltre alla dimensione spaziale (la delimitazione di ambiti territoriali che si traduce in una traccia segnata nello spazio) e alla dimensione politica o amministrativa (la delimitazione del potere e della competenza ad agire), il confine ha un ruolo decisivo nella costruzione simbolica della comunità: i confini, attraverso la distinzione, favoriscono l'individuazione e innescano i processi di riconoscimento che conducono alla formazione delle identità; confini che non si vedono, che si affermano nella mente dei soggetti e che sono condizione necessaria per la costruzione e la sopravvivenza della comunità stessa. Si definiscono quindi confini mentali (che riguardano la distinzione tra identità, politiche, campo di azione degli attori) di natura metaforica ed immaginaria, ma del tutto reali sul piano sociale.

I confini forniscono uno straordinario principio di rafforzamento della realtà, contribuendo a rendere unitario, per il solo effetto di esistere, quello che circoscrivono. Tuttavia, come verificatosi nelle numerose esperienze dei programmi *area-based*, non sempre l'esito di distinzioni arbitrarie si traduce in forme di utilizzazione sociale: spesso tali confini permangono andando a confliggere (solo raramente a sovrapporsi) con distinzioni radicate, fondate su ragioni consolidate. Inoltre, un forte riconoscimento interno non è di per sé garanzia di possesso di risorse sempre attivabili per il perseguimento degli obiettivi definiti.

I confini non svolgono il solo ruolo di delimitazione di differenze e costituzione di distinzioni che non esisterebbero in modo autonomo ma, al contrario, svolgono un ruolo primario, con capacità generative. Talvolta sono rappresentazioni che fanno leva sulla capacità di cancellare, oltrepassare i confini, sconfinare lanciando lo sguardo oltre quel limite.

Assunta la potenziale natura generativa del concetto di confine, nelle pratiche di definizione dei confini è possibile distinguere tra perimetrazioni di carattere funzionale, esplicitamente indirizzate ad individuare la dimensione ottimale di una certa organizzazione spaziale di servizi o di politiche; perimetrazioni di natura amministrativa; e perimetrazioni "strategiche", orientate a costruire relazioni tra contesti e politiche a partire da progetti e programmi (Pasqui, 2000). Ogni operazione di

costruzione di confini mette in gioco una questione di consenso e di possibilità dell'azione pubblica, non di "esattezza", "oggettività" o "naturalità" di una delimitazione (Pasqui, 2000, richiamando Vettoreto); è operazione di separazione ed esclusione che ha senso solo se orientata strategicamente (Pasqui, 2000).

Rispetto a come il *Localism Act* sta trattando il tema dei confini, emergono due questioni aperte. La prima, che si scioglierà solo più avanti, in quanto solo lo sviluppo futuro di queste esperienze (assieme ad eventuali modifiche della riforma) saranno in grado di dare una risposta, fa riferimento al futuro dei *Neighbourhood Forum*, considerato il limite che il confine amministrativo pone. Qualora un NF che insiste su più ambiti amministrativi (come quello di Highgate) volesse avviare un processo di istituzionalizzazione (divenendo, ad esempio, *Town Council*), svincolandosi dalla straordinarietà del processo di piano e consolidando la propria presenza, ciò non sarebbe possibile in quanto una nuova istituzione non può (allo stato attuale) far riferimento a più autorità amministrative.

La seconda questione irrisolta, che riguarda invece le esperienze in corso ed è quindi di più immediato interesse, fa riferimento all'interazione tra il *Neighbourhood Forum* (soggetto regista di questi processi) ed attori esterni (il tecnico che è estraneo al contesto e che non si limita a svolgere un ruolo di facilitazione ma entra nel merito delle questioni, o potenzialmente altri attori "esterni" a quel locale), che metterà in tensione la questione dei confini mentali che tipicamente caratterizzano i soggetti locali (assieme alla difficoltà di scardinarli), perchè gli esterni saranno portatori di nuovi e differenti confini.

Il professionista
capacitante

Per realizzare gli obiettivi del Localism Act rispetto all'attivazione locale e promuovere processi di capacitazione delle comunità è necessario un approccio capacitante del professionista che accompagna i processi.

L'ultimo ventennio ha messo in campo numerose esperienze di accompagnamento da parte di soggetti esperti, che hanno assunto forme molto diverse, promosse dal pubblico con l'obiettivo di sviluppare processi di *capacity building* delle comunità locali. Nel caso dei Contratti di Quartiere in Italia il bando richiedeva che venisse attivato un servizio di presidio locale per l'accompagnamento all'attuazione del programma; ciò ha voluto dire, nel caso specifico milanese, l'attivazione di cinque Laboratori di Quartiere per i cinque CdQ attivati, tra cui Ponte Lambro. La presenza di figure di supporto è prevista anche nell'ambito del *Neighbourhood Planning* dove il Governo, in queste prime fasi di attuazione, ha previsto specifici programmi nazionali mediante cui attivare servizi di accompagnamento: "*Supporting Communities and Neighbourhood in Planning*" (2011/2013) e "*Supporting Communities in Neighbourhood Planning*" (2013/2015). Questi programmi, di natura straordinaria, erogano fondi per attività di supporto condotte da soggetti esperti nominati a livello centrale, a cui i *Neighbourhood Forum* accedono mediante meccanismi competitivi. Si tratta di un'attività di supporto che si muove su più fronti: da un lato, l'obiettivo è di colmare le mancanze della comunità dal punto di vista delle conoscenze tecniche, rispetto ai temi

di pianificazione e alla produzione del documento di piano; dall'altro, sono richieste competenze di mediazione e facilitazione ed un ruolo di attivatore di capacità. Operare su questi fronti ha significato, nelle esperienze fino ad ora implementate, mettere in campo expertise molto varie: competenze analitiche e tecniche; capacità di assumere un ruolo di leadership e competenze di project management; abilità di ascolto e coinvolgimento attivo; capacità comunicative e di negoziazione; capacità di lavorare in gruppo e in rete. È stato necessario un approccio che si caratterizza per flessibilità, in modo da adattarsi alle diverse fasi del processo e, soprattutto, per la spinta a favorire l'azione in autonomia delle comunità locali. L'obiettivo dell'autonomia riflette, per l'attività di supporto, una duplice esigenza: da un lato, la realizzazione degli obiettivi della *Big Society* che individua nella presa in carico e nella responsabilizzazione della società le sue priorità; dall'altro, la necessità di accompagnare il processo parallelamente alla continua tensione a distanziarsene, in virtù della natura straordinaria (e quindi temporanea) dell'attività di supporto, per evitare effetti di dipendenza della comunità dalle competenze dell'esperto.

I meccanismi di capacitazione possono essere intesi in vari modi, a cui corrispondono diversi approcci e ruoli dell'esperto. Ad una fase (anni '60/'70) caratterizzata dall'*advocacy planning*, in cui il processo di pianificazione era inteso come processo di natura politica e si rifiutava la neutralità tecnico-scientifica del *planner*, è seguito il riconoscimento (anni '80) del carattere strumentale delle conoscenze scientifiche dell'esperto a supporto dei processi, per avvalorare una posizione rispetto ad un'altra.

Di fronte all'inadeguatezza di questi approcci rispetto alla complessità dei processi decisionali, emerge un nuovo approccio che si basa su un'interpretazione della capacitazione come facilitazione. Un processo di facilitazione è finalizzato a supportare i partecipanti per una migliore comprensione della situazione in cui si trovano e a chiarire il percorso che li condurrà ad una condizione futura migliore rispetto a quella di partenza. La facilitazione serve a disegnare processi decisionali, coinvolgere attori rilevanti e metterli in relazione tra loro, favorire la partecipazione dei cittadini comuni, stimolare il confronto, facilitare le interazioni e il reciproco ascolto, mediare, gestire i conflitti, favorire un lavoro di gruppo efficiente ed orientato al risultato. Sclavi e Susskind (2011) definiscono il facilitatore come "manager di processi decisionali complessi". L'attività di gestione dei processi, in una prospettiva di correttezza ed efficacia, non prevede che vi siano proposizioni di soluzioni, né prese di posizione sui contenuti della decisione: "la capacità dell'esperto è quella di mobilitare le conoscenze espresse dalla società e di orientarle verso la costruzione di posizioni condivise" (Fareri, 2009a).

Più di recente, è andato affermandosi un approccio che va oltre l'attività di facilitazione e mediazione, a favore di una capacitazione intesa come attività di *reframing*. Per chiarire su cosa si fonda questo approccio, è opportuno fare riferimento al concetto di "*frame*", che Rein e Schön (1994) definiscono "strutture profonde di credenze, percezioni e valutazioni" in virtù delle quali viene definito il quadro di significato dei problemi collettivi; da intendersi come immagine della via da seguire

Rapporto tra
sapere esperto
e sapere comune

Capacitazione
come facilitazione

Capacitazione
come reframing

per risolvere il problema trattato (Fareri, 2009a). Secondo questa prospettiva, i problemi collettivi sono l'esito dell'interazione tra attori in un processo di *framing* (Pasqui, 2001), processo di natura sociale nel corso del quale si definisce la cornice entro cui la natura del problema e le soluzioni acquisiscono un significato (Rein e Schon, 2004). In questo senso i processi di *framing* sono riconducibili alle pratiche di sensemaking (Weick, 1995) e si caratterizzano come processi continui: un *frame* può essere più volte ricostruito e ridefinito (*framing e reframing*), generando processi di apprendimento (Pasqui, 2001).

Durante un processo di *reframing* l'esperto è un soggetto che trova le domande ed i modi per alimentare il confronto e aprire opportunità di dialogo, immaginazione e progettazione; una figura che stimola l'argomentazione ma che interviene nel merito delle questioni, divenendo parte integrante del processo stesso. Non interlocutori portatori di verità, ma stakeholders da interrogare e con cui interagire (Mannarini, Fedi, 2013). Dall'altro lato, si tratta di figure che, oltre ad aiutare i cittadini a discutere con un ruolo di catalizzatori (Bobbio, 2013), sono in grado – potenzialmente – di influire sui contenuti della deliberazione; una forma di "facilitazione densa" (Pomatto, 2013) che può rappresentare uno stimolo per la discussione e la deliberazione, grazie ad interventi che sono l'esito di una ridefinizione del frame e che si rivelano utili a superare momenti problematici o poco fertili della discussione collettiva. In questo approccio, obiettivo dell'esperto non è giungere ad un'interpretazione "corretta" ma provocare le reazioni dei partecipanti, alimentare processi riflessivi che conducono a "nuove scoperte che richiedono ulteriore riflessione nel corso dell'azione" (Schön, 1993). Ciò che è maggiormente rilevante, quindi, non è tanto il singolo frame, quanto l'attività di reframing.

È possibile individuare un'ulteriore evoluzione che lavora allo sviluppo delle competenze locali e prepara il terreno all'autonomia delle comunità, da considerarsi quindi come attività non stabile, quantomeno negli obiettivi che si pone: il *policy activism*, che si differenzia profondamente del mediatore perché assume un impegno non tanto nella gestione di un processo di interazione, ma nella promozione di una ipotesi di trasformazione, a cui "si chiede di strutturare un processo intervenendo sui contenuti, costruendo cornici di riferimento, interpretando i territori, innescando attraverso la proposizione di scenari forme di progettazione fondate sull'interazione sociale, traducendo pratiche informali nel linguaggio delle politiche, sostenendo il consolidamento delle dimensioni di management, avvicinando i promotori a risorse aggiuntive, favorendo la diffusione e la trasferibilità delle esperienze, rafforzando legami e reti dal locale verso l'urbano e più in là" (Fareri, 2009a). L'esperto gioca un ruolo da attivista nel senso che, a partire da intuizioni originali, propone reinterpretazioni della situazione (Cottino, 2009).

L'attività di accompagnamento deve essere caratterizzata da una continua tensione alla progettualità e alla sperimentazione, nell'ambito del quale "si attivano scambi orientati a costruire azioni locali coordinate, basati su interpretazioni dei problemi in grado di aprire all'azione, non ossessionati dalla costruzione del consenso" (Calvaresi, Cossa, 2011). In questo senso, sostiene Laino (2002), la mobilitazione di animato-

ri, attivisti, professionisti della mediazione sociale, agenti di sviluppo, quindi di soggetti terzi dotati di risorse non presenti a livello locale, rappresenta un contributo importante ai processi di cittadinanza attiva e impegno civile, poiché mette in campo un approccio diverso da quello degli architetti e degli urbanisti "tradizionali" e fa riferimento ad una prospettiva d'azione differente, che non riduce la dimensione partecipativa a raccolta di opinioni, ma valorizza la dimensione della mobilitazione sociale direttamente finalizzata al trattamento dei problemi collettivi. Non si tratta di gestire un "evento partecipativo", ma l'ascolto finalizzato ad accompagnare e valorizzare un processo (Calvaresi, Cossa, 2011). La figura del *planner* che accompagna questi processi cambia: non il *planner* che prende decisioni per migliorare il quartiere, ma "il *planner* che vuole aiutare la gente ad aiutare se stessa" (Michael Parkes, *community planner* coinvolto, in qualità di abitante, in un'esperienza di NF di un quartiere londinese).

L'esperienza di accompagnamento di Ponte Lambro, in cui sono stata coinvolta direttamente, si caratterizza per quest'ultimo approccio alla capacitazione. Gli esperti, estranei al contesto, svolgono un ruolo intermedio tra istituzioni e comunità locali, gestiscono connessioni, traducono linguaggi, ridefiniscono frame, costruiscono relazioni tra attori (Calvaresi, Cossa, 2011) e, quando necessario, mettono in campo competenze tecniche sostantive. Rispetto a quest'attività, l'esperienza del Pas ha messo in luce l'importanza del radicamento e della prosimità nell'attività del *planner* che, con la distanza critica necessaria e consentita dal fatto di essere esterno al contesto d'azione, deve accompagnare con un lavoro minuto e costante le comunità locali, anche forzando il mandato, se necessario, e realizzando un'opportuna integrazione tra interventi, attori, politiche, data dalla dimensione locale attraverso cui leggere e trattare i problemi.

Da questo punto di vista il ruolo dell'esperto è particolarmente significativo e centrale. Il Laboratorio di Quartiere si è infatti affermato progressivamente come riferimento fondamentale per il quartiere e le istituzioni, al quale porre domande per avere una risposta (in senso strumentale, come "erogatore di soluzioni"), ed in qualità di interlocutore in grado di comprendere il proprio linguaggio. L'approccio che ha caratterizzato il Pas di Ponte Lambro è stato nel tempo indirizzato verso attività di progressiva responsabilizzazione di tutti i soggetti, con luci ed ombre: emergono primi segnali di autonomia, ma è opportuno chiedersi quanto l'attività svolta, rivelatasi efficace rispetto al raggiungimento di obiettivi di coinvolgimento e responsabilizzazione, sia stata ugualmente efficace in termini di autonomia. Ad oggi, a pochi mesi dalla presunta conclusione del servizio di accompagnamento, è presente il rischio della dipendenza della comunità locale dall'èquipe di esperti, sia in termini di capacità, sia di tensione all'attivazione.

Diversamente, il ruolo che l'esperto sta svolgendo a supporto delle esperienze di *Neighbourhood Planning* si limita alla facilitazione del processo e all'assistenza tecnica (trasferimento di conoscenze tecniche). In questo caso è forse lecito chiedersi in che misura le dinamiche consolidate interne ad un *Neighbourhood Forum* (pur essendo un soggetto nuovo) rischino di influenzare (fino a limitare?) lo sviluppo di

nuove progettualità, in assenza di supporto nel merito da parte degli esperti esterni. Come anticipato, questione aperta rimane la capacità delle comunità locali di superare i confini mentali, delle politiche, tra gli attori, per una più efficace azione locale.

Mentre nel caso inglese gli esperti hanno messo in campo un approccio che si muove tra facilitazione/mediazione e supporto rispetto agli aspetti tecnici, il Pas di Ponte Lambro ha messo in campo un'attività di accompagnamento "densa", che comprende attività di reframing (entrando nel merito delle questioni, e in una prospettiva progettuale), mediazione dei conflitti e costruzione di comunità. Se questa diversità di strategia può apparire come "arretramento" del caso inglese rispetto alla figura e al ruolo del planner, in realtà riflette la strategia caratterizzante il *Localism Act* di procedere nel modo più "spinto" possibile verso l'affidamento alla comunità locale. È ipotizzabile che, nell'ambito del contesto inglese, considerati gli obiettivi del *Localism Act* e la domanda di autonomia emergente dalla società civile, le comunità potrebbero interpretare un'attività di accompagnamento "densa" come invasiva e riduttiva rispetto al loro protagonismo. È in gioco quindi il ruolo e la rilevanza dell'esperto nei processi di supporto alle comunità, nell'attività di sviluppo delle loro competenze.

Attori competenti **Il *Localism Act* si realizza mediante l'azione locale di attori che sviluppano competenze, mediante l'attivazione di processi di capacità che consentono loro di mobilitare risorse.**

Il *Localism Act* consolida la tendenza, che già aveva caratterizzato i precedenti programmi di rigenerazione urbana fondati su attività di capacity building, intesa come attività grazie alla quale la comunità dei residenti poteva acquisire nuove capacità e ricoprire un ruolo attivo nella riorganizzazione del sistema delle competenze locali, facendo affidamento sulle capacità dei soggetti locali di riconoscere problemi, mobilitare risorse, inventare soluzioni efficaci. La promozione della *Big Society* si realizza quindi in un contesto in cui, in termini di costruzione di capacità, la riflessione e le pratiche sono particolarmente avanzate. L'affidamento progressivo alla società civile dei meccanismi di governo di quartiere implica che i soggetti locali mettano in campo le proprie capacità ma, soprattutto, siano disponibili a mettersi in gioco in processi finalizzati a sviluppare nuove competenze. Il *Neighbourhood Planning* infatti richiede che le comunità locali, mediante processi associativi e interattivi, avvino processi di confronto e pratiche di progettazione che hanno come obiettivo la soluzione di problemi collettivi e che comportano il ripensamento del proprio ruolo nei confronti degli altri soggetti. Ai membri di un *Neighbourhood Forum* si richiede di mettere in campo risorse materiali e immateriali, capacità tecniche e relazionali, che solo raramente posseggono. Nel caso di Highgate (cfr. §4.6) il NF ha raccolto questa sfida, interpretandola come sfida comune e avvalendosi degli strumenti di supporto messi a disposizione dal Governo. Nel corso del processo ha valorizzato le risorse che i singoli individui e soggetti locali erano in grado di mettere in campo, promuovendo dispositivi di partecipazione, coinvolgimento e comunicazione utili al raggiungimento dell'obiettivo (non solo la redazione del *Neighbourhood Plan* ma anche

la propria affermazione come soggetto di riferimento per il quartiere, rispetto alle varie dimensioni di sviluppo), ed ha superato momenti di crisi/stallo o colmato le proprie carenze grazie al contributo degli esperti. Ciò ha consentito loro di raggiungere gradi di autonomia sempre maggiori, sino ad affermare oggi che un eventuale futuro senza attività di accompagnamento non desta loro particolari preoccupazioni, perché le dinamiche per alimentare il processo sono state interiorizzate. I momenti di progettazione che hanno riguardato sia la trasformazione di alcuni spazi, sia la promozione di attività di natura sociale si sono configurati come momenti di indagine e ricerca, reciproca conoscenza, ma soprattutto come momenti di sviluppo di nuove capacità da mettere a frutto.

Più in generale, l'esperienza dei *Neighbourhood Forum* ha dimostrato come, anche nei contesti in cui le condizioni di partenza apparivano proibitive rispetto ad esperienze di pianificazione che richiedevano una buona disponibilità di risorse, tali processi abbiano visto sviluppi positivi, invertendo l'ipotesi per cui il *Neighbourhood Planning* può funzionare solo in quartieri con un buon livello di dotazioni materiali e immateriali. La ricerca condotta dall'inglese Watts (2013) in cui lo studioso mette a confronto due quartieri londinesi opposti dal punto di vista socio-economico (Highgate e West Ealing), mette in luce come i processi di attivazione abbiano incrementato e migliorato la partecipazione locale in modo più marcato a West Ealing, in condizioni di maggiore deprivazione, che ad Highgate, nonostante le migliori condizioni sociali e la consolidata abitudine ad attivarsi. Tale miglioramento della dimensione partecipativa si è fondato sulla creazione di capacità in un contesto che si è reso disponibile ad imparare ad apprendere. Ad Highgate, invece, processi di questo tipo sono più lenti e difficoltosi e richiedono di mettere in discussione equilibri e posizioni di forza consolidate; i soggetti locali fanno più fatica ad assumere un atteggiamento di rischio rispetto ai nuovi spazi d'azione potenzialmente attivabili.

L'efficacia delle forme di cittadinanza attiva si fonda sull'emersione e la valorizzazione delle competenze locali, attraverso processi di capacitazione. Nel linguaggio comune per "competenza" si intende ciò che si sa fare per raggiungere un determinato obiettivo, ciò che garantisce un individuo a priori rispetto alla possibilità di affrontare un problema noto in situazioni note. Esiste tuttavia una tradizione di pensiero alternativa che, in una prospettiva ecologica, definisce la competenza come "l'effetto di un complesso di interazioni tra l'attore e i 'materiali' del compito, [...] tra elementi anche molto diversi, quali gli scopi e gli interessi dell'agente, la natura dei materiali trattati, i vincoli dell'ambiente, le caratteristiche del compito, le informazioni, gli strumenti e le risorse disponibili, i significati condivisi, altri agenti e azioni" (Lanzara, 1993); come processo interattivo e sociale che "dipende dagli attori sociali che si attivano in specifiche interazioni (attori che non sono sempre, né necessariamente, condizionati dai loro interessi, che sono variabili), e perché le poste in gioco vengono definite durante e attraverso le interazioni" (Crosta in Pizzorno et al., 2013). Secondo questa prospettiva sviluppare una competenza è un atto creativo esito di un processo interattivo; è nel corso dell'azione che la società ha l'opportunità di essere

Competenza

riflessiva (la riflessione nel corso dell'azione di Donald Schön, 1993) e di mettere in discussione meccanismi e competenze date. Il "metodo sperimentale" (Dewey, 1927) fondato sull'azione è il modo di procedere più rivoluzionario per verificare nuove ipotesi di relazione con il contesto e costruire nuova competenza.

La prospettiva dello sviluppo di competenze si è prestata nel tempo a interpretazioni diverse - anche tra loro contraddittorie - che si fondano su diverse concezioni di capacità e a cui corrispondono distinti paradigmi di sviluppo. In un'ottica di *capacity building* il tema è "come" rendere capaci altri "di che cosa" (Cottino, 2009) e richiama direttamente la relazione tra tecnico e assistiti.

Capacità come
skill
e cooperazione tecnica

Ad un primo livello, la capacità può essere intesa come *skill*, facendo riferimento ad un approccio razionale che implica un legame unidirezionale di trasferimento delle tecniche; i processi di sviluppo di capacità di fondano sulla cooperazione tecnica, sul dotare i "destinatari" delle risorse tecniche mancanti. Non si prevede né interazione di merito, né una relazione con il contesto specifico dell'azione.

Capacità come
ability
e capacity building

Tale modello viene messo in discussione, perché inadeguato rispetto al suo obiettivo di costruire le condizioni di autonomia, e "sostituito" da quello di *capacity building*, in una nuova prospettiva che valorizza la dimensione del radicamento locale dello sviluppo. In questo secondo paradigma si fa riferimento all'*ability* e si rivolge l'attenzione al "come" fare sviluppo in relazione alle caratteristiche del contesto, rispetto al quale l'intervento di creazione di nuove competenze consiste nella valorizzazione delle risorse già disponibili che divengono costitutive della locale capacità di sviluppo. La comunità locale diventa capace di nuove competenze se messa nelle condizioni di interagire con le risorse: l'esperto deve quindi occuparsi di facilitare ed alimentare questo processo interattivo. Limite di questa concettualizzazione è il concepire le risorse come "dati" e non come costrutti esito di un processo interattivo.

Capacità come
capability
e capability building

È un terzo paradigma che va a superare questo limite, intendendo la capacità come *capability* e proponendo una concezione di sviluppo come processo naturale che avviene in ogni caso, in modo quasi mai lineare. In quest'ottica il professionista ha il compito di impiegare le proprie abilità a integrazione di quelle già presenti, per rendere le persone coinvolte in grado di governare il proprio percorso di sviluppo, affiancandole nella ricerca di soluzioni e nella loro implementazione, in una prospettiva di fattiva collaborazione; non trasferimento di risorse ma rapporto collaborativo bidirezionale. Un accompagnamento "critico" mediante cui l'esperto mette a disposizione il proprio sapere, la propria esperienza, non in un processo istruttivo ma nel confronto con i protagonisti dello sviluppo. Obiettivo della costruzione di capacità è favorire condizioni di autonomia, dove l'autonomia è da intendersi come "il percorso per tentare di accrescerla, che richiede l'esercizio delle capacità già disponibili e la loro messa alla prova" (Donolo, 2004). Cruciale è quindi il contributo che l'esperto può dare in termini di processo, e "superare una concezione del progetto come attività tecnica, a favore di approcci che ne enfatizzano la dimensione sociale" (Fareri, 2009).

Capacitazione come
sviluppo autonomo

Rispetto ai precedenti modelli di sviluppo, emerge il principio della capacitazione come principio alternativo al *capacity building*, che fa rife-

rimento a forme di sviluppo autonomo (Cottino, 2009), dove l'autonomia non è intesa solo come fine ma anche come mezzo di sviluppo e dove l'apprendimento avviene nel confronto con il problema operativo, attraverso la sperimentazione che diviene occasione per sviluppare una competenza pratica. Tale approccio si sviluppa a partire dalla critica dello sviluppo come azione educativa e della necessità dell'intervento di un soggetto esterno, che mette la comunità nella condizione di poter svolgere un ruolo "passivo". Ciò non significa escludere l'utilità del supporto e del trasferimento di conoscenza tecnica, ma se ne inverte il meccanismo: non si inizia con il trasferimento di *skills* ma si avvia l'azione e se ne identifica l'eventuale necessità; l'esperto assume un ruolo di "facilitatore di processo" che supporta i partecipanti nella relazione con l'oggetto dell'azione, senza interferire ed influenzarne l'autonomia.

La capacitazione, sostiene Donolo (2011), "è parte intrinseca del processo, in quanto mobilitazione delle forme della conoscenza, diffuso problem solving, emancipazione da preferenze irrazionali e insostenibili, ampi spazi di libertà positive". Tuttavia l'origine e lo sviluppo autonomo di processi di questa natura non è certo operazione facile; spesso si verifica che, in condizioni di particolare complessità, gli attori non dispongano delle necessarie dotazioni e risorse, manifestando problemi di apprendimento. Emerge in queste situazioni la necessità di integrare le capacità proprie degli attori sociali con le capacità riflessive dell'esperto, che ha il compito di facilitare tali processi a partire dalle esperienze già vissute. L'esperto, grazie alla capacità di riflessione nel corso dell'azione (Schön, 1993) e grazie alla distanza critica che il non totale coinvolgimento gli consente, non si pone l'obiettivo di fornire l'interpretazione più "giusta" ma di provocare una reazione: quel che è rilevante è l'attività di reframing finalizzata a mettere le persone nella condizione di praticare spazi d'azione inesplorati (*ibid.*).

Rispetto al ruolo cruciale che un'attività di accompagnamento può svolgere è opportuno segnalare il rischio che la comunità ne sia dipendente. In questo senso compito dell'esperto è creare le condizioni affinché i processi siano sostenibili dalla comunità locale al di là del proprio contributo. Tale condizione fa riferimento direttamente allo sviluppo di condizioni di autonomia nel corso del processo e nella creazione di dispositivi organizzativi che, oltre a consentire il funzionamento della nuova competenza, si configurano come strumenti necessari per garantirne il dinamismo.

Il Pas di Ponte Lambro ha nella dimensione di creazione di capacità uno dei suoi elementi caratterizzanti, in una prospettiva di valorizzazione delle risorse locali e di consolidamento delle condizioni realizzate mediante il CdQ. A tale scopo ha progettato nel tempo dispositivi appositi come strumenti [4] per alimentare la dimensione progettuale locale, tra cui il Tavolo Sociale, divenuto oggi punto di riferimento per tutti i soggetti locali, luogo della progettazione e della concreta collaborazione tra le realtà che a vario titolo operano a Ponte Lambro. Con la guida dell'èquipe del Laboratorio di Quartiere, il Tavolo ha progressivamente acquisito capacità, riconoscibilità, rappresentatività e legittimazione. Un'azione di questa natura nell'ambito di un Piano di Accompagnamento Sociale ad un programma di rigenerazione urbana diviene

particolarmente rilevante in una prospettiva di “uscita dal quartiere” del LdQ, rispetto alla quale un cambio di regia nella gestione del Tavolo Sociale e la sua autonomia divengono condizioni necessarie. Rimane infatti aperta una questione cruciale: la sostenibilità del Tavolo Sociale quando il Laboratorio di Quartiere non sarà più attivo e, quindi, l’opportunità che le questioni locali siano trattate da questo nuovo soggetto, qualunque sia la forma che intenderà assumere.

Sussidiarietà come empowerment della comunità locale

I percorsi di attivazione delle comunità locali in una prospettiva di autonomia, da realizzare a partire dallo sviluppo delle competenze locali, richiedono di intraprendere processi di empowerment che sono condizione per realizzare una efficace sussidiarietà.

Nel Regno Unito si è assistito al progressivo affermarsi di un processo di devoluzione dei poteri verso la dimensione locale, a partire dalle iniziative a scala di quartiere per la rigenerazione di contesti urbani in crisi e rivitalizzare la democrazia locale (sin dagli anni '90, con i governi laburisti), fino alla *Big Society* e al *Localism Act* dell’attuale Governo di Coalizione. Tale processo di devoluzione ha visto, nel ventennio laburista, una maggiore inclusione di attori non istituzionali nella produzione delle politiche pubbliche, rispetto a quanto avvenuto con il governo conservatore precedente: non più solo attori economici in programmi finalizzati alla crescita economica, ma anche società civile e soggetti del no-profit, in programmi orientati alla risoluzione di condizioni di deprivazione. In queste esperienze, tuttavia, minore importanza veniva assegnata all’empowerment della cittadinanza con la creazione di opportunità per attribuire poteri decisionali ai cittadini: agli attori sociali era consentito avere voce, ma non esercitare un controllo sulle scelte. L’emanazione del *Localism Act*, quindi, promuove un cambiamento culturale che si fonda sullo sviluppo di comunità attive, autonome e sostenibili, in grado di attivare meccanismi di *self-help*. La democrazia locale viene riconosciuta come terreno di innovazione, impegno e partecipazione civica, e come attività di responsabilità della comunità. La riforma si caratterizza quindi come strategia politica attiva, fondata sui principi di empowerment della comunità, attivazione sociale, apertura dei sistemi di fornitura e gestione dei servizi pubblici, per promuovere lo sviluppo dei quartieri e delle comunità residenti.

Con l’introduzione del *Neighbourhood Planning* la politica di sviluppo urbano e la definizione delle strategie di sviluppo locale si saldano ad una politica di devoluzione dei poteri e di attuazione dei principi di sussidiarietà. Nel *Localism Act* è frequente il riferimento al tema della sussidiarietà, individuato come uno dei principi cardine su cui si fonda il processo di cambiamento, da realizzare mediante processi di empowerment della comunità, a vari livelli, grazie alla previsione di alcuni strumenti chiave (i *Community Rights* ed in particolare il *Neighbourhood Planning*). Per promuovere tali processi le comunità possono costituirsi in un *Neighbourhood Forum*, nuovo soggetto di riferimento locale. Tuttavia emerge come sino ad oggi, in questa prima fase di attuazione della riforma, ciò abbia voluto dire prevalentemente incremento della partecipazione della cittadinanza ai processi di governo, piuttosto che azione indipendente ed autonoma della comunità.

Emerge quindi il tema della sussidiarietà come condizione necessaria per realizzare la *Big Society*. La sussidiarietà da anni ormai occupa uno spazio rilevante all'interno del dibattito pubblico sulla città e sul governo urbano. Il principio della sussidiarietà si basa sul presupposto che ogni decisione e azione venga intrapresa dal livello istituzionale e dall'organizzazione più vicina ai soggetti interessati dal problema da affrontare, ma presuppone che più istituzioni e organizzazioni siano legittimate a interessarsi di una politica o alla risoluzione di un problema. In questo senso il concetto di sussidiarietà verticale si è rivelato insufficiente a garantire forme efficaci di democrazia locale, mentre appare adatto il più recente concetto di sussidiarietà orizzontale che spinge le istituzioni del governo locale a relazionarsi con la società locale, lavorando sul gap esistente tra bisogni affrontati dal sistema dei servizi tradizionali ed il più ampio insieme dei bisogni.

Dal punto di vista delle autorità locali inglesi ciò si verifica in un contesto di rivendicazione di maggiori spazi di autonomia che, secondo lo studioso Pratchett (2004), rappresenta una delle condizioni necessarie affinché si possa stabilire democrazia locale, ed è anche da intendere come la capacità di incidere nella produzione di politiche pubbliche, di sviluppare ed esprimere identità locali, di costruire responsabilità e capacità di autogoverno. Tali principi, enunciati in *"Communities in Control: Real People, Real Power"* (il libro bianco sull'empowerment del 2008) affermano la centralità della dimensione dell'empowerment in relazione alla realizzazione di una democrazia locale fondata su una reale sussidiarietà.

Dunque, l'empowerment si configura come condizione di esercizio della sussidiarietà.

La dimensione di empowerment si fonda sulla rottura della dimensione di passività e dipendenza della società, a favore del rafforzamento dell'autonomia, l'assunzione di responsabilità e l'adeguato accesso alle risorse. Opportuno è il richiamo a John Friedmann che intende il concetto di empowerment come "lento recupero di potere sociale politico da parte delle famiglie, delle associazioni civili e dei movimenti sociali" (Friedmann, 1992) e come estensione della cittadinanza e della democrazia inclusiva (Friedmann 1992; Paba, 2002). Operare nella direzione della costruzione di empowerment significa lavorare sul riequilibrio delle strutture di potere nella società, rendendo lo stato maggiormente accountable, rafforzando i poteri della società civile [5], rendendo le aziende maggiormente responsabili dal punto di vista sociale. L'approccio di empowerment mette al centro l'autonomia delle comunità territorialmente organizzate nei processi decisionali locali, la self-reliance locale, la democrazia diretta partecipativa, l'apprendimento sociale, e assume come punto di partenza la *"locality"* intesa come dimensione locale, perché è attorno alle questioni locali che la società civile si mobilita più facilmente. Nonostante tale sviluppo prenda le mosse localmente, con un ruolo di protagonismo delle comunità e della società, l'azione di empowerment locale richiede uno Stato forte in grado di implementare le sue politiche, dove per "forte" non si intende un'istituzione sbilanciata verso l'alto con una burocrazia rigida ed ingombrante, ma uno stato agile e reattivo, responsabile verso i suoi

Sussidiarietà

Empowerment

cittadini, che poggia sul forte sostegno di una democrazia inclusiva, in cui i poteri di gestione sono consegnati localmente e condivisi dalla comunità. Uno Stato che gioca un ruolo cruciale di enabling, facilitazione e supporto, attrezzandosi per rispondere al meglio all'iniziativa locale. In un modello di sviluppo di questa natura è opportuno anche l'aiuto di soggetti terzi, agenti esterni che generino una risposta organizzata da parte dei gruppi della comunità; "animino", creino senso di comunità; divengano catalizzatori del cambiamento; avviano processi di attivazione e di *self empowerment*. La presenza degli agenti esterni, secondo Friedmann, nasce dai limiti dell'azione spontanea della comunità locale (in genere scarsamente innovativa e non sempre genuina).

Negli anni sono stati diversi i tentativi di realizzare una strategia di empowerment nelle politiche di rigenerazione urbana a scala locale, attraverso l'attuazione del principio di sussidiarietà nella progettazione e gestione di servizi. Tra i dispositivi meglio riusciti emergono le Regie di Quartiere francesi che si configurano come "strumenti di riproduzione del legame sociale secondo i principi dell'*embodied* dell'*outreach*, del *ratting*, l'*enabling*, l'*empowerment*" (Laino, 2002), associando all'efficacia dell'azione un approccio "dinamico, fortemente proiettato al territorio, aperto e rivolto alle persone, selettivo (orientato da un criterio di discriminazione positiva), attento alle differenze e alle specificità, nel quale l'universalismo dei diritti sia coniugato alla pertinenza e all'adeguatezza locale delle azioni e degli interventi: un'impostazione delle politiche finalizzata a costituire e/o accrescere le "capacità", le condizioni di abilitazione" (ibid.). Si sviluppa in questo senso un'attività di capacitazione a partire dalle risorse endogene: non più enabling ("mettere in condizioni di"), ma empowerment ("dare strumenti per"), e la ricostruzione di "nuove forme di democrazia nella gestione del locale a partire da una logica comunitaria" (Laino, 2002).

Più debole è stato, invece, il tentativo di attuare strategie di questa natura in Italia dove il principio della sussidiarietà, enunciato a più riprese come condizione di efficacia dell'azione pubblica, non è mai stato realmente perseguito, rimanendo nella sfera della retorica. Tuttavia in Lombardia una qualche forma di sussidiarietà è stata messa in atto, anche se non ha intercettato i temi del governo urbano: si pensi alle politiche sanitarie e al sistema dei *voucher*. Attraverso un meccanismo di delega a cooperative sociali e a strutture private, Regione Lombardia non eroga direttamente servizi sanitari ma delega competenze e risorse economiche a soggetti privati che svolgono una funzione pubblica. La Lombardia, oggi il caso più avanzato nel contesto nazionale dal punto di vista della sussidiarietà, l'ha interpretata quindi non in funzione di un incremento di empowerment delle comunità locali, ma come forma di devoluzione di risorse al settore privato e al privato sociale.

Per quanto riguarda il contesto milanese, invece, alcune strategie di empowerment sembrano affermarsi grazie all'iniziativa dell'amministrazione comunale attuale che sta progressivamente individuando ambiti in cui le comunità locali possano prendere parte alle decisioni collettive, mediante alcuni dispositivi di progettazione. Si pensi in particolare ai recenti bandi e concorsi di idee in cui, a fronte della grande disponibilità di patrimonio dismesso e inutilizzato, il Comune di Milano

si rivolge alla società per individuare nuove funzioni per questi spazi, chiedendo loro di immaginare anche ipotesi di gestione che li veda direttamente coinvolti.

In una fase come questa l'obiettivo deve essere generare processi interessanti, orientare l'attenzione dal prodotto al processo che lo determina. In questa prospettiva il bando ed il progetto oltre a rappresentare occasione di indagine capace di far emergere bisogni, individuare domande inesprese, orientare le politiche (Lanzara, 1985) possono rappresentare opportunità di empowerment, dispositivi per prendere parte ai processi decisionali; strumenti [4] per attivare politiche in cui la comunità assume un ruolo rilevante. Il progetto si configura quindi come processo di creazione di nuovi significati e contesti di senso e come occasione di apprendimento (Weick, 1995), come attività di "costruzione di senso assieme" (Forester, 1998) che consente di generare innovazione oltre che di sostenere la "relazione dinamica tra competenza ed esperienza" (Cottino, 2009) per ridefinire in modo "creativo" la propria competenza.

Nel caso specifico di Ponte Lambro, in che misura il Laboratorio di Quartiere di Renzo Piano può rappresentare una potenziale occasione di empowerment? Intervento con una storia difficile, molto atteso quanto contestato, rappresenta un'importante risorsa: l'opportunità di ospitare un'eccellenza sul proprio territorio, per il quartiere e nella città. Considerate le difficoltà che Ponte Lambro presenta nell'esprimere nuove energie, risorse e capacità progettuali è opportuno che il quartiere si apra all'esterno e che la progettazione del programma funzionale divenga occasione per aprire il confronto ad una platea più ampia, avviando una sperimentazione finalizzata a capire come il Laboratorio Unesco possa relazionarsi con la città e al contempo svolgere un ruolo trainante dal punto di vista locale. Considerate queste condizioni, il progetto attraversa oggi una fase di ridefinizione in cui l'amministrazione pubblica, attraverso un percorso di co-progettazione sta mettendo a punto un programma funzionale e gestionale per il quale verrà sviluppato un bando pubblico. Si tratta tuttavia di una fase di progettazione in cui, progressivamente, l'amministrazione sta andando a definire i contenuti "con maglie sempre più strette" che non lasciano grandi margini di libertà alla creatività e all'imprenditorialità della società civile.

Diviene quindi rilevante chiedersi se il processo di progettazione sta costruendo o meno occasioni di empowerment. In questo momento infatti sembrano emergere alcuni limiti che fanno riferimento in particolare ad una gestione ancora tradizionale; più opportuno sarebbe muoversi diversamente, uscire dalla prospettiva del programma funzionale, svincolarsi dalla necessità di riempire uno spazio, ma provare a costruire (anche facendo leva sulle risorse generate dal Contratto di Quartiere) un soggetto che si faccia carico di portare avanti quella prospettiva progettuale e il futuro di quello spazio, alimentare un confronto con interlocutori esterni che sia fertile rispetto alla progettazione innovativa del Laboratorio. Ciò, come si diceva, significa favorire il processo e non il prodotto, in quanto tale approccio si fonda su una dimensione di empowerment e non sull'obiettivo di riempire un vuoto (con l'effetto però che quel vuoto verrà riempito).

Pur riconoscendo il ruolo di protagonismo della società civile in una prospettiva di empowerment, è necessaria l'azione di un'istituzione locale proattiva in grado di promuovere ed implementare le sue politiche e di supportare l'attivazione della comunità, divenendo agile e reattiva, responsabile verso i cittadini, inclusiva.

La dimensione di empowerment della comunità è strettamente connessa al ruolo delle istituzioni che, nei processi di attivazione e di responsabilizzazione, è cruciale. Ricerche condotte nel Regno Unito sulle forme di governo locale mostrano infatti come le esperienze di società civile attiva e vibrante si siano verificate in concomitanza con la presenza di un *Local Council* dinamico ed "imprenditivo", in cui la comunità e l'autorità locale non si configurano come alternative o *competitor*, ma collaborano e concorrono allo sviluppo locale. In questi termini, la "bontà" delle autorità locali inglesi si misura nell'attivazione di politiche pro-partecipazione, nelle opportunità di coinvolgimento e attivazione, nella capacità di risposta rapida e onesta (Lowndes, Pratchett, 2012).

Il *Localism Act* introduce per i *Local Council* il "duty to cooperate", il "duty to involve" e la necessità che provvedano all'assistenza tecnica nei confronti dei NF. Si tratta tuttavia di compiti che ogni autorità locale può svolgere in modo diverso e con differenti motivazioni, da cui derivano inevitabilmente rapporti diversi tra istituzione e società. In una strategia in cui i rapporti di fiducia e collaborazione assumono un ruolo cruciale, l'attitudine dell'autorità locale fa la differenza. Come emerso dal caso di Highgate (che in qualità di NF *cross-boundary* si è relazionato con due Borough), l'atteggiamento di Camden, che ha individuato il *Neighbourhood Planning* come priorità e ha fortemente orientato la propria azione a favorirne lo sviluppo, ha generato un rapporto tra istituzione e società fertile e riconosciuto localmente, dando vita a numerose esperienze di *Neighbourhood Forum*. Diversamente, il *Borough* di Haringey ha colto le indicazioni della legge come una nuova incombenza in una fase di scarsità di risorse e non ha promosso ulteriormente l'attivazione locale; per effetto di questa scarsa proattività, Highgate è ad oggi l'unica iniziativa partita sul suo territorio di competenza amministrativa, ed è anche emersa qualche difficoltà di avvio nelle fasi iniziali, in cui l'autorità locale ha svolto i suoi compiti al minimo consentito.

La dimensione di proattività di un'istituzione del governo locale tuttavia, non dipende solo dall'atteggiamento assunto dal singolo *Borough*. A fronte del riconoscimento di un incremento di poteri nelle mani delle autorità locali, lo Stato centrale fatica ad abbandonare l'approccio centralistico che l'ha sempre caratterizzato e sembra avere qualche difficoltà nel creare le condizioni affinché queste possano agire in modo diretto e capacitante nei confronti delle proprie comunità.

Si sottolinea inoltre come, se è evidente la rilevanza del ruolo delle istituzioni locali in una riforma di questa natura, meno immediata risulti l'importanza assunta dal livello centrale. Il *Localism Act* assegna al Governo un ruolo cruciale nelle pratiche di *Neighbourhood Planning*, sia dal punto di vista del supporto finanziario (nella promozione dei programmi di supporto), sia per l'attenzione prestata, organizzando momenti di formazione, networking e confronto, partecipando direttamente alle fasi più delicate di ciascun percorso, perseguendo in prima

persona l'obiettivo di attivazione della società. A dimostrazione della rilevanza riconosciuta in questi processi, sono state previste all'interno del DCLG strutture dedicate ai vari aspetti della riforma che assicurano la presenza costante del Ministero a ridosso delle pratiche.

Ciò dimostra come, pur in una riforma che promuove la responsabilizzazione e l'autonomia della società, la centralità delle istituzioni pubbliche rimane una delle condizioni di realizzazione di una più efficace democrazia locale. L'attivismo da parte della comunità, che si manifesta attraverso il diffondersi di una pluralità di iniziative bottom-up e di nuove forme di governance di quartiere, non è sufficiente a risolvere la crisi della democrazia locale. Il semplice "ritrarsi" delle istituzioni nei processi di governo locale di per sé non conduce a riattivare il processo di autonoma espansione delle capacità degli individui; occorre quindi frenare gli entusiasmi nei confronti dell'autonomia delle iniziative locali e dell'idea di una democrazia che può essere valorizzata diminuendo il governo, riconoscendo, piuttosto, il ruolo cruciale che il governo formale svolge in questa prospettiva (Healey, 2011). Le istituzioni locali devono concorrere a valorizzare queste manifestazioni, in una logica di complementarità, reciprocità e mutuo vantaggio, costruendo partnership forti con cittadini, comunità e terzo settore.

Gli attori pubblici sono chiamati ad un mutamento culturale radicale, "sia rispetto alle attività di carattere regolativo, sia rispetto alle pratiche di strutturazione dei problemi e di costruzione delle agende, mentre si sta effettivamente riducendo il campo della produzione diretta di beni e servizi ai cittadini" (Pasqui, 2000). Il governo locale deve agire come punto di riferimento per i gruppi locali dal punto di vista informativo e in termini di assistenza tecnica; divenire "community hub" per tutte le componenti della società civile locale, favorendo lo scambio di esperienze, condividendo buone idee e pratiche; svolgendo un ruolo fondamentale di "place shaping" che Lyons (2007) definisce come "uso creativo dei poteri e la capacità di influenzare i processi per promuovere il generale benessere di una comunità e dei suoi cittadini", con un approccio imprenditoriale alla risoluzione dei problemi. Si tratta, sottolinea Balducci (2000) di attivare politiche di enabling, stimolare la responsabilizzazione diretta su questioni di interesse collettivo, la mobilitazione di interessi molteplici, la ricerca di occasioni di interazione.

Nel contesto italiano il riferimento alle istituzioni richiede necessariamente un ripensamento del ruolo oggi assegnato alle istituzioni del governo locale ed al sistema di decentramento più complessivo, in qualità di istituzioni più prossime alla comunità. La messa a punto delle riforme del decentramento, attuate a partire dagli anni '70, propone un sistema estremamente differenziato a seconda delle città, che hanno assegnato alle istituzioni locali ruoli (politici/amministrativi) e risorse (poteri, personale e risorse) differenti. Nei fatti, il decentramento in Italia ha rappresentato più una questione ideologica che sperimentale, con effetti anche in termini di scarso successo ed innovatività delle politiche urbane; è infatti opportuno chiedersi in che misura queste debolezze abbiano influenzato i processi di sviluppo locale e la promozione dell'attivazione delle comunità. Oggi il ruolo delle istituzioni del decentramento è oggetto di critiche e si pensa al loro ridimensionamento.

Centralità
delle istituzioni
pubbliche

Debolezza del
sistema di
decentramento

Tale debolezza emerge anche nel contesto milanese, nonostante le ulteriori riforme del proprio sistema attuate agli inizi degli anni 2000. A fronte dell'importanza da sempre sottolineata del decentramento come strumento di "partecipazione, consultazione, gestione dei servizi di base e d'esercizio delle funzioni delegate dal Comune", è emersa la difficoltà a realizzare questi obiettivi dotando i Consigli di Zona dei poteri, delle risorse, del personale necessario a divenire punto di riferimento (in qualità di istituzioni più prossime), sia rispetto al sistema dei servizi socio-territoriali, sia come luogo di elaborazione e sviluppo di politiche urbane. Milano si ritrova oggi, con l'attuale amministrazione, a ripensare un sistema del decentramento che, così strutturato, non consente di svolgere un ruolo efficace e non permette di valorizzare le forme di cittadinanza attiva se non, quando possibile, attraverso l'erogazione di fondi e contributi di entità spesso irrisoria. Tema cruciale, da questo punto di vista, è il rapporto che si viene a creare tra le strutture del decentramento (organismi istituzionali "di prossimità") e i livelli superiori da un lato, e dispositivi "partecipativi" dall'altro. Il decentramento si fonda sull'idea di favorire la partecipazione anche al di là delle forme di rappresentanza (le citate forme di democrazia diretta che tuttavia, oggi tendono ad affiancarsi o a sostituirsi a questi organismi). In generale, debole appare il ruolo che i Consigli di Zona riescono a svolgere oggi nel più ampio sistema dei servizi socio-territoriali e al contributo che riescono a dare in termini di migliore rispondenza ai bisogni locali; debole la capacità di divenire interlocutori privilegiati, poiché i processi decisionali si svolgono ad altri livelli. Non viene svolto alcun ruolo di promozione della partecipazione, dell'attivazione e della cittadinanza attiva, né emergono attività di governance sui progetti che interessano gli ambiti territoriali di competenza, a causa della già sottolineata carenza di poteri e risorse, né tantomeno l'attivazione – di sua iniziativa – di politiche. Si afferma un ruolo che spesso si riduce alla concessione di spazi, patrocini o finanziamenti a supporto di iniziative socio-culturali promosse da altri soggetti. Milano oggi si sta quindi confrontando, anche in occasione della revisione del Piano di Governo del Territorio e del Piano dei Servizi e nell'ambito delle riflessioni sul governo metropolitano, con il ripensamento del sistema di governo locale in una prospettiva di più efficace decentramento. Non si può infatti attuare il processo costitutivo della Città Metropolitana al di fuori di una riconfigurazione dei poteri locali, presumibilmente in direzione di una articolazione in Municipalità dotate di ampia autonomia e potere decisionale.

Istituzioni intelligenti

Un efficace sistema del governo locale implica che le istituzioni siano intelligenti e assumano un nuovo ruolo, da provider ad enabler, che intraprendano forme di apprendimento, che creino le condizioni entro le quali è possibile far emergere una nuova domanda di politiche.

Parlare di istituzioni locali proattive, dinamiche, intraprendenti significa pensare ad un nuovo ruolo per l'attore pubblico: non più solo il compito di accogliere le istanze della società, ma anche quello di promuovere il coinvolgimento nella progettazione e gestione dei servizi e prevedere che le istituzioni sviluppino forme di intelligenza.

Il contesto politico istituzionale è caratterizzato da rigide routines, modelli cognitivi e forme di organizzazione consolidate, in cui le pratiche deliberative finalizzate ad inserire la società nei processi decisionali sono viste come innovative e, per certi versi, incerte. Le istituzioni, intese come "corpi intermedi che strutturano e canalizzano l'agire individuale costruendo al contempo vincoli e risorse, presentano una intrinseca difficoltà al cambiamento, una genetica vischiosità che le rende inerti" (De Leonardis, 2001). La reazione delle istituzioni di fronte ai nuovi dispositivi messi in campo dalla società civile può essere di rigetto, opposizione o manipolazione della partecipazione, ma anche di curiosità e di valorizzazione, riconoscendo le risorse e le competenze locali come rilevanti per lo sviluppo locale.

Nel caso di Highgate, e più in generale nel caso inglese, le singole istituzioni locali hanno reagito diversamente alle indicazioni fornite dal *Localism Act*, attribuendo differenti livelli di priorità ai processi di attivazione della società e stabilendo rapporti di diversa natura con le comunità locali. La scelta di aderire "a pieno" (quindi non solo nelle condizioni minime consentite dalla legge) e mettersi in gioco in un sistema che valorizza la dimensione pubblica del trattamento dei problemi genera un incremento di intelligenza delle istituzioni, a fronte di uno sforzo significativo nell'interruzione di routines e nell'improvvisazione. Il progressivo diffondersi di pratiche di natura deliberativa genera infatti effetti destabilizzanti nei setting politico istituzionali, generalmente poco pronti a sostenere pratiche estranee al loro *modus operandi*: le pratiche deliberative spiazzano "i frames cognitivi e le pratiche familiari degli attori; interferiscono con le regole e gli assetti istituzionali vigenti nell'arena politica locale; inducono una mobilitazione e un riposizionamento strategico degli attori" (Lanzara, Lupo, 2013). In gioco è il rapporto tra ruoli consolidati delle istituzioni e ruolo della società, che avvia processi di progressiva istituzionalizzazione (e, si auspica, legittimazione) attraverso i *Neighbourhood Forum*; dimensione cruciale, in quanto difficilmente pratiche di questa natura possono raggiungere gli obiettivi prefissati "in assenza di una struttura di governance riconosciuta come legittima dal milieu istituzionale" (Lanzara e Lupo, 2013). Rispetto a questo nuovo ruolo della società civile, le istituzioni devono intraprendere processi di apprendimento che le metta in grado di divenire "intelligenti". Per chiarire cosa si intende per intelligenza delle istituzioni e attraverso quali processi è possibile sviluppare processi di apprendimento, si richiamano le riflessioni proposte da Carlo Donolo (1997a) che definisce le istituzioni beni comuni, presupposto di ogni forma di agire, ma anche esito dell'interazione tra gli attori. Se le istituzioni sono beni comuni, le dobbiamo considerare non tanto come strumenti, ma come costrutti sociali con i quali la società interagisce e dialoga, alla ricerca di soluzioni collettive a problemi pubblici; come costrutti dell'intelligenza sociale, cioè come risultati dell'intelligenza collettiva. Le istituzioni, inoltre, sono "costrutti continuativamente ricostruiti" (Donolo, 1997a) attraverso l'azione critica e creativa che la società è in grado di mettere in campo. È attraverso l'interazione, ed eventualmente il conflitto, tra individui, società civile e istituzioni pubbliche che si può generare apprendimento; è attraverso il cambiamen-

Intelligenza
delle Istituzioni

Apprendimento istituzionale

to nelle relazioni tra cittadini e istituzioni che possono cambiare le istituzioni stesse.

Per apprendimento istituzionale si intende un processo multilivello e multidimensionale che consente di riconfigurare il ruolo e le modalità di tematizzazione delle questioni da parte delle istituzioni all'interno del processo sociale; di cooperare al problem setting ed al problem solving mettendo in campo le proprie risorse e trattando i problemi anche attraverso il ricorso a risorse extraistituzionali; di creare più forti connessioni tra forme del mutamento istituzionale e adozione di strategie istituzionali attive e interattive.

Donolo, facendo riferimento in particolare alle istituzioni pubbliche, sottolinea come in genere queste non siano pensate, da chi le progetta e formalizza, come "strumenti per pensare", bensì con un carattere fortemente strumentale che le configura innanzitutto come "soluzioni a problemi". Le istituzioni sono intelligenti se "pensano" e se sono in grado di rendere intelligenti (ed intelligibili, precisa Donolo) le interazioni con esse e tra gli attori. Le politiche pubbliche mediante le quali le istituzioni agiscono e promuovono le trasformazioni possono essere intese come strumenti di apprendimento: buone politiche facilitano l'apprendimento istituzionale e buone istituzioni rendono possibili politiche migliori. Altre occasioni di apprendimento (oltre a quelle più dirette che si realizzano mediante riforme amministrative ed istituzionali) possono essere i momenti e i luoghi del confronto collettivo, i movimenti sociali, le forme della partecipazione civile che divengono opportunità di raccordo tra vita delle istituzioni, saperi scientifici, contributi della società civile; ma anche la riduzione dell'approccio autoritario delle istituzioni, a favore della legittimazione dell'azione dal basso, perché "la durezza istituzionale è sempre un sintomo di mancato apprendimento, non può essere confusa con la serietà delle istituzioni" (Donolo, 1997b).

Le istituzioni devono sviluppare capacità che fanno riferimento al saper fare nel corso dell'azione, elaborando risposte adeguate a partire da un repertorio esistente ed in continua evoluzione, se necessario parlando linguaggi altri; e all'attivismo, da intendere come capacità imprenditoriale nel saper rispondere in modo innovativo alle sfide, esplorando nuovi terreni d'azione e rimettendo in gioco le proprie capacità.

Un nuovo ruolo per le istituzioni: da provider a enabler

In questa prospettiva di apprendimento e innovazione, le istituzioni pubbliche sono sollecitate a passare dal ruolo tradizionale di *provider* di servizi al ruolo di *enabler* (Balducci, 2000), avviando processi di sperimentazione con gli attori della città, attivando e facilitando processi in un'esperienza progettuale che non vede ruoli e funzioni predefiniti.

Il compito più importante che in questa fase le istituzioni pubbliche sono chiamate a svolgere ha a che fare non tanto con l'offerta di politiche, quanto con la creazione delle condizioni entro le quali è possibile far emergere una nuova domanda di politiche.

L'Italia è uno di quei paesi caratterizzato da "istituzioni deboli", che hanno dimostrato scarse capacità di facilitazione e orientamento di processi di apprendimento collettivo (Donolo, 1997a). Recentemente, tuttavia, si registrano "tiepidi" tentativi di cambiamento: i Piani dei Servizi di Regione Lombardia hanno provato a recepire alcuni di questi temi mettendo in campo un nuovo approccio alla pianificazione (governance

e partecipazione nella progettazione, modello di rete nell'implementazione) e una definizione di servizio incentrata sull'individuo e sul sistema locale di relazioni in cui è inserito, mirando al risultato in termini di efficacia, efficienza ed equità. Anche le esperienze dei programmi complessi, che hanno caratterizzato la più recente stagione programmatica in Italia sui temi dello sviluppo locale e della rigenerazione urbana, e che hanno riconosciuto la centralità della dimensione locale e dei nuovi modelli di governance, sono state importanti occasioni di sperimentazione ed apprendimento, anche se con esiti contraddittori e spesso insoddisfacenti.

Il caso del CdQ di Ponte Lambro, pur con luci e ombre, ha visto qualche segnale di intelligenza delle istituzioni coinvolte (o quantomeno di alcune di esse), emerso nel ripensamento del proprio ruolo, delle modalità d'azione e nell'interruzione di alcune rigide routine. L'attività di confronto con le istituzioni è stato piuttosto controverso, per effetto delle condizioni interne alle singole strutture, delle capacità e disponibilità individuali, ma soprattutto per la rilevanza che la singola istituzione ha attribuito agli interventi nell'ambito del proprio sistema di priorità e delle proprie strategie d'azione. Si è trattato di un lavoro molto impegnativo che ha richiesto un grande dispendio di energie e risorse da parte del LdQ e delle istituzioni stesse, ma che in alcuni casi ha portato alla definizione di nuove modalità di collaborazione, di dispositivi d'azione innovativi, di sperimentazione di procedure che hanno consentito a tutti i soggetti coinvolti di sviluppare forme di apprendimento. Si fa riferimento in particolare alle esperienze del Tavolo Sociale ed al progetto sperimentale sullo stabile di via Ucelli di Nemi 58, come occasioni di apprendimento in virtù delle modalità innovative di trattamento dei problemi messe in campo, dei nuovi *modus operandi* sperimentati.

Le occasioni di sperimentazione che hanno caratterizzato le esperienze dei CdQ a Milano hanno generato alcuni tentativi di apprendimento istituzionale che emergono oggi nella promozione di interventi simili anche in altri contesti milanesi, al di fuori di programmi di rigenerazione urbana di carattere straordinario. Si fa riferimento ad esempio ai bandi di Coesione Sociale promossi nei quartieri di Niguarda e Salomone; o al più recente bando per l'attivazione di Servizi di Supporto all'Abitare in sei quartieri milanesi che, in alcuni casi, non sono pubblici ma ugualmente caratterizzati da problematicità multidimensionali. E' in questi contesti privati che le istituzioni pubbliche intendono sperimentare le modalità innovative apprese.

In una prospettiva di apprendimento istituzionale, considerate le sperimentazioni in campo a Milano, potrebbe quindi essere opportuno rivolgersi alle esperienze dei Contratti di Quartiere che, pur essendo programmi di natura straordinaria, hanno svolto un lavoro finalizzato a favorire il coinvolgimento locale, raccogliere la forte domanda di partecipazione e attivazione, promuovere nuove politiche pubbliche che sembrano emergere dalla società locale. Tale azione di promozione della partecipazione è stata realizzata attraverso l'attivazione di apposite strutture locali, i Laboratori di Quartiere. Nel caso specifico di Ponte Lambro, ad esempio, il Laboratorio di Quartiere ha consentito di ridefinire il rapporto con le istituzioni in termini di modalità e codici,

incrementando la dimensione di fiducia (reciproca); ha accompagnato il processo di attuazione mediante un'attività di ascolto che non è stata ridotta ad evento partecipativo; ha orientato il coinvolgimento degli attori locali attorno alle *issues* del programma di riqualificazione, raccogliendo posizioni, valorizzando disponibilità a mettersi in gioco, sostenendo progettualità, mettendo in relazione soggetti diversi (Calvaresi, Cossa, 2011).

Di qualche interesse, tuttavia, sono le condizioni che hanno consentito apprendimento da parte delle istituzioni coinvolte, sia nel caso inglese che nel caso italiano: una prima dimensione fa riferimento alla rottura delle routines consolidate, rispetto alle quali le istituzioni si sono dovute necessariamente attrezzare, anche se con esiti molto diversificati, e anche se (spesso) con modalità provvisorie che non sono state "interiorizzate"; un ulteriore elemento è la natura di novità e straordinarietà che ha caratterizzato i processi, che per poter essere attuati hanno richiesto forme di sperimentazione; infine, elemento che ha favorito lo sviluppo di apprendimento all'interno degli ambiti istituzionali è il fertile confronto e la collaborazione con l'assistenza tecnica, che ha proposto alle istituzioni nuove modalità sia di gestione dei processi, sia di trattamento dei problemi.

Dispositivi locali
ed efficacia
della partecipazione

Per favorire l'attivazione e la responsabilizzazione locale, le istituzioni possono progettare organizzazioni ad hoc, attivare nuovi dispositivi, mettere in campo nuovi "strumenti per far fare" che, caratterizzati da radicamento e prossimità, contribuiscono a lavorare sulla qualità della partecipazione e ad aumentare l'efficacia dell'azione.

Il *Localism Act* trova fondamento nell'avvio di processi di deliberazione che sono andati affermandosi in molti paesi europei a fronte della crisi della democrazia rappresentativa. Anche in Italia, nell'ultimo decennio, si sono progressivamente diffuse pratiche deliberative fondate sull'assunto che l'interazione discorsiva e informata tra cittadini possa rappresentare un valore aggiunto per la definizione delle scelte pubbliche, esplorando vie diverse "attente a quella che è stata definita *insurgent citizenship* di cui l'istituzione rappresentativa è solo una parte, anche se indispensabile" (Crosta in Pizzorno et al., 2013).

La promozione e la valorizzazione della partecipazione delle comunità locali come modalità per rafforzare la democrazia locale sono principi cardine attorno a cui si sviluppa la strategia di rinnovamento democratico del Governo inglese. Tuttavia, lo stretto rapporto tra decentramento, democrazia locale ed autonomia, precisa Fedeli (2005), non è garanzia di una maggior partecipazione dei cittadini ai processi decisionali, né tantomeno è segnale di maggiore democraticità. Molto spesso la partecipazione locale si è infatti concretizzata in un reciproco scambio di informazioni, nella realizzazione di attività di consultazione a posteriori rispetto alla definizione di politiche e progetti, organizzata nella consapevolezza che i giochi decisionali fossero altrove.

Neighbourhood
Forum luogo
della deliberazione

Il *Localism Act* rilancia i temi della partecipazione e si propone di rafforzare il ruolo della società civile nei processi di pianificazione dei loro quartieri attraverso i *Neighbourhood Forum*; ma, in quest'ottica, questione rilevante è chi sarà coinvolto realmente, in che misura la riforma

contribuirà ad incrementare la dimensione partecipativa della comunità locale, quali condizioni di contesto favoriscano tali processi.

Nell'ambito di una recente ricerca (Watts, 2013), è stato fatto un tentativo di verifica di un'idea che vede le sue radici negli anni '70 (Pizzorno, 1970) secondo cui processi come il *Neighbourhood Planning* trovano terreno più fertile e favoriscono la partecipazione in aree caratterizzate da un elevato status socio-economico (SES), in termini di educazione e di conoscenza del sistema politico ed economico. In questa direzione va anche la critica mossa da Bailey (2013) al *Neighbourhood Planning* secondo cui tali processi possono essere avviati solo in contesti caratterizzati dalla disponibilità di risorse e capacità e da una certa consuetudine all'attivismo. Un'idea che in più occasioni è stata criticata perché, se è vero che in questi contesti si ritrovano i fattori che favoriscono la partecipazione e si registra una maggiore propensione all'impegno civico e la presenza di network sociali, non necessariamente questo avviene per il solo fatto di risiedere in un quartiere di SES elevato (Stoker citato da Watts, 2013; Day et al., 1992).

L'area di Highgate rientra tra le aree ritenute ad elevato SES; oltre ai dati statistici sulla sua popolazione, una conferma è data dal fatto che una delle sue strade è nota per avere tra i più alti prezzi medi degli immobili nel Regno Unito [6]. Highgate rappresenta quindi un caso rappresentativo di questa possibile corrispondenza tra condizione socio-economica e partecipazione, anche se i soggetti locali sottolineano come la realtà sia diversa da quella che appare ad un primo sguardo (un quartiere benestante, con una popolazione caratterizzata da elevati livelli di educazione e dal possesso di competenze di livello medio alto sviluppate nell'ambito delle proprie professioni). Tale condizione non è infatti così diffusa e in ogni caso non consente di eliminare il rischio di esclusione dalla vita pubblica del quartiere; infatti, oltre alle – seppur ridotte – zone di deprivazione (caratterizzate da edilizia sociale e consistenti fenomeni di immigrazione) in cui la popolazione partecipa con difficoltà, le zone più ricche, caratterizzate dalla presenza di gated communities e di un forte individualismo, minano alla coesione sociale e riducono il livello di partecipazione della popolazione.

Da un primo bilancio delle esperienze di *Neighbourhood Planning* emerge come, effettivamente, è nelle aree che vivono condizioni socio-economiche migliori che si sono maggiormente diffusi i NF. Tuttavia, sottolinea Watts (2013) ciò non significa che alla più immediata capacità di cogliere questa occasione di attivazione corrisponda un incremento della partecipazione. Per poter meglio comprendere questo aspetto, Watts ha condotto uno studio comparativo tra due quartieri londinesi caratterizzati da un opposto status socio-economico (Highgate e West Ealing), verificando gli effetti della presenza di un NF in termini di partecipazione e attivazione della popolazione. Dallo studio [7] emerge come le aree ad elevato SES appaiono privilegiate per la presenza di capacità e il possesso di strumenti che favoriscono la partecipazione, ma nessun vantaggio è rilevabile in termini di migliori condizioni e migliore qualità della partecipazione; inoltre, in queste aree si registra un disincentivo alla partecipazione dato dal coinvolgimento di persone di livello culturale e di educazione molto elevato (quello che Watts chia-

ma “fattore di intimidazione”). Ciò comporta che in questi processi la partecipazione non cambi significativamente per effetto della presenza di un *Neighbourhood Forum*, perché coloro che partecipano sono i soggetti già attivi che si sarebbero attivati in ogni caso, e non si registri alcun incremento in termini di attivazione di altri soggetti.

In una prospettiva di un incremento e di una migliore qualità della partecipazione, il *Localism Act* propone il *Neighbourhood Forum* come luogo della deliberazione. Ma a quali condizioni tali pratiche possono dirsi di qualità? A quali condizioni il NF può costruire le condizioni per una più efficace dimensione partecipativa?

Qualità della partecipazione

La letteratura propone più elementi a cui far riferimento per valutare la qualità della democrazia deliberativa: innanzitutto fa riferimento al rispetto degli standard procedurali; alle caratteristiche degli scambi dialogici (parità, rispetto, giustificazione dei propri argomenti, approccio costruttivo, espressione del dissenso); si riferisce inoltre al valore aggiunto che essa crea, all’output generato (cambiamento delle preferenze, raggiungimento del consenso o di un “meta-consenso”, confluenza dell’indagine e sviluppo di un “valore aggiunto cognitivo” (Lanzara, 2005), cioè la possibilità che gli attori ristrutturino le conoscenze pregresse dando vita ad un nuovo tipo di conoscenza); infine, la capacità di generare cittadini migliori e più attivi nella società (più informati, più razionali, più motivati e più tolleranti).

Condizione affinché le pratiche partecipative possano produrre effetti significativi sulle policy è la presenza di una struttura di opportunità favorevole; Bobbio (2004) sottolinea come la costituzione di nuovi organismi che entrano a far parte delle strutture di governo hanno conseguenze sulle arene politiche (pur senza alterarne la natura) e rappresenta modalità per portare avanti tali pratiche e approcci anche nelle fasi successive.

Il caso del *Neighbourhood Planning* è interessante da questo punto di vista poiché è uno degli esempi in cui un’organizzazione (il *Neighbourhood Forum*), a fronte di un percorso di partecipazione e deliberazione della cittadinanza, prende delle decisioni arrivando a definire il piano per il proprio quartiere, realizzando uno strumento con valore legale che le istituzioni non possono non riconoscere e rispettare. Si tratta in questo caso di una notevole capacità di influenza (pur nella conformità con le scelte definite a livello superiore) del NF sui processi decisionali, che può essere descritta come “*actually making policy*” (Bobbio, 2002), condizione non molto frequente in cui il processo deliberativo è formalmente inserito all’interno del processo decisionale “normale” e le decisioni condizionano in modo determinante le scelte.

Laboratorio di Quartiere luogo della partecipazione

La cura della dimensione partecipativa è una delle caratteristiche principali anche dei Piani di Accompagnamento Sociale ai Contratti di Quartiere a Milano, che hanno individuato nell’attivazione dei Laboratori di Quartiere il luogo della partecipazione. Nel caso specifico di Ponte Lambro è opportuno distinguere tra come è stata intesa la partecipazione nelle fasi iniziali, a ridosso della progettazione degli interventi del CdQ, e come è stata realizzata nelle fasi di attuazione del programma. Dal punto di vista degli intenti, si prevedeva il coinvolgimento degli abitanti e dei soggetti locali nella definizione delle scelte progettuali. Ciò

ha voluto dire avviare un percorso di consultazione (nell'ambito dell'esperienza del Forum) che è confluito in una proposta progettuale poi risultata vincitrice dei finanziamenti regionali. Tale processo di partecipazione, tuttavia, si è esaurito con la proposta progettuale (e con esso si è esaurito lo stesso Forum), non avendo a disposizione ulteriori dispositivi d'azione. L'avvio del Pas, nella fase di attuazione, ha invece inteso la partecipazione come attivazione della comunità locale nelle azioni previste e nella progettazione di nuovi interventi a carattere innovativo, non limitandosi ad interventi di progettazione partecipata attorno a specifici progetti. La dimensione partecipativa dell'azione locale si è quindi concretizzata nella creazione di dispositivi *ad hoc* che hanno consentito agli abitanti del quartiere di attivarsi in azioni non previste, finalizzate al miglioramento dell'abitare e della coesione sociale: è il caso ad esempio dell'azione sperimentale sul contesto di via Ucelli di Nemi 58, progetto finalizzato a favorire l'autonomia abitativa, che ha fatto della partecipazione diretta e dell'attivazione degli inquilini il suo punto di forza; dell'intervento di riuso della portineria di via Rilke, realizzato con il coinvolgimento in prima persona dei soggetti locali; e di Straponte, evento sportivo divenuto tradizione che vede abitanti e soggetti locali collaborare attivamente. Pur nella diversa concezione di partecipazione, si deve riconoscere come il passaggio dal Forum all'accompagnamento al CdQ abbia portato al secondo una grande eredità, relativa alla presenza di pratiche partecipative già sperimentate e alla percezione di un senso di appropriazione verso tali pratiche.

Un ulteriore segnale del rafforzamento della partecipazione grazie all'azione del LdQ è dato dal numero di istanze presentate al Consiglio di Zona. Il rilancio della dimensione di partecipazione e di attivazione ha generato un progressivo aumento del numero di segnalazioni pervenute agli organi del Consiglio di Zona, un incremento delle proposte progettuali e delle richieste di supporto. Gli abitanti non hanno più concepito le istituzioni in un senso esclusivamente strumentale, come interlocutori ai quali porre domande, ma si sono attivati, esprimono motivazione a partecipare, si interessano alle problematiche, intendono l'istituzione locale come soggetto con cui collaborare attivamente.

La partecipazione, infine, non ha riguardato allo stesso modo tutti i soggetti locali: sono stati progettati e attivati dispositivi diversificati in base ai gruppi di popolazione e alle tematiche da affrontare, anche per caratteristica metodologica dell'Irs (società incaricata del Piano di Accompagnamento Sociale), che privilegia la costruzione di dispositivi sempre contingenti ritagliati sulla situazione problematica, le opportunità, le risorse e gli attori che definiscono il campo di azione (Calvaresi, Cossa, 2011).

In questo senso, il Laboratorio di Quartiere è emerso come catalizzatore per la costruzione di nuove reti di relazioni che sono divenute base dei meccanismi di partecipazione, attivazione, responsabilizzazione.

Gli strumenti di presidio ed attivazione locale si configurano come dispositivi inclusivi e rappresentativi favorendo azioni bottom-up, nonostante siano stati promossi secondo una prospettiva top-down.

Il tema della legittimazione di un soggetto che si candida ad operare in

Inclusività e
rappresentatività
dei dispositivi locali

modo prossimo e radicato fondando il suo intervento su modalità dal basso, pur facendo parte delle istituzioni ed essendo promosso dall'alto, è questione rilevante a Ponte Lambro, dove l'ingresso in quartiere e l'avvio delle attività del Laboratorio di Quartiere non sono stati facili. Il CdQ ed il LdQ sono arrivati a Ponte Lambro dopo una fase molto delicata e si sono dovuti confrontare con un passato pesante, fatto di fallimenti delle politiche pubbliche e di uno stigma che segnava negativamente il quartiere, e con una comunità fortemente sfiduciata nei confronti dell'intervento istituzionale. L'obiettivo era conquistare la fiducia degli interlocutori locali e guadagnare la legittimità ad operare in quartiere. In questa prospettiva grande attenzione è stata prestata anche allo spazio del Laboratorio: localizzato tra le case e articolato in più ambienti che ne ospitano le varie attività, si è scelto di caratterizzarlo come luogo informale, con un arredamento semplice e "laboratoriale" che si è arricchito nel tempo dei materiali prodotti ed ha favorito il reciproco confronto e la costante informazione.

Progressivamente il Laboratorio è divenuto punto di riferimento su più fronti, anche grazie alla forte dimensione di prossimità che lo connota. Una dimensione di prossimità da intendere dal punto di vista fisico (è in quartiere, all'interno degli edifici oggetto di ristrutturazione, in uno spazio che facilita la reciproca conoscenza e lo scambio di informazioni); dal punto di vista dell'*accountability* (dopo aver raccolto le segnalazioni, il Laboratorio ne sollecita il trattamento ed aggiorna il richiedente sui tempi e modi di risoluzione); in termini di diversificazione dei servizi ospitati, in una logica di avvicinamento all'utente; ed infine relativamente ai codici linguistici, per approssimarsi alle parole degli abitanti, per tradurre in forme comprensibili il linguaggio delle istituzioni. Un lavoro di ingresso a Ponte Lambro e avvicinamento al quartiere che non è stato privo di ostacoli. L'episodio dell'incendio appiccato alla porta del Laboratorio, in occasione della decisione di Aler di intervenire con lo sfratto di alcuni occupanti abusivi, ne è la prova. Così come è evidente che la presenza in quartiere di questo nuovo soggetto è stato uno strumento a favore di coloro che da anni contendevano a famiglie legate alla criminalità organizzata il controllo del territorio. Inoltre, l'arrivo del Laboratorio di Quartiere ha ridefinito gli equilibri interni al quartiere ed ha comportato modifiche alla rete dei soggetti attivi: da un lato alcuni attori hanno deciso di uscire dal processo, dall'altro si è assistito al generarsi di effetti di appropriazione da parte di alcuni soggetti che hanno deciso di mobilitarsi.

Elemento che ha contraddistinto il LdQ di Ponte Lambro in questi oltre otto anni di accompagnamento è stata la continua ridefinizione e reinterpretazione del mandato che il Comune di Milano aveva espresso, cercando di costruire creativamente il proprio spazio di intervento e legittimare la propria azione.

Vantaggi e rischi dell'istituzionalizzazione

Il processo di istituzionalizzazione della partecipazione pone però davanti al rischio di indebolire il senso delle pratiche partecipative. Se, infatti, l'istituzionalizzazione consente ai NF di entrare a pieno titolo a far parte del sistema, emerge qualche perplessità circa l'efficacia di tali strumenti di partecipazione e la capacità di essere effettivamente inclusivi e rappresentativi. Bacquè (2005) sottolinea come, se da un

lato l'istituzionalizzazione contribuisce a radicare i movimenti sociali nel tempo e facilita l'inserimento delle loro posizioni e dei loro temi nel sistema politico formale, "si presenta il rischio di cooptazione dei leader delle associazioni o della comunità in posizioni di responsabilità e una perdita di autonomia della società civile in relazione allo stato". L'istituzionalizzazione delle forme di partecipazione, denuncia Gelli (2005), mette di fronte al rischio che le forme di cittadinanza attiva vengano "imbrigliate nelle logiche tradizionali della rappresentanza", generando una combinazione tra attori e risorse che è "frutto più di un design preconstituito che di un processo collettivo di assemblaggio e di reinvenzione, attraverso l'interazione sociale" (ibid.).

Tuttavia, Fung e Wright (2002) mettono in luce come esperienze di questa natura, pur essendo meno radicali rispetto a quelle dei movimenti sociali informali, siano al contempo più radicali negli effetti poiché autorizzati e legittimati dalle istituzioni. Infatti, l'impressione che si ha dai soggetti coinvolti nelle esperienze dei NF, ed in particolare da Michael Parkes che lo dichiara con grande lucidità, è che questo processo di istituzionalizzazione abbia fornito uno strumento d'azione e di legittimazione unico a quella porzione della società che, spinta dalla volontà di attivazione e motivata all'assunzione di responsabilità nei confronti dei proprio contesti di vita, non aveva dispositivi e strumenti per far riconoscere il proprio punto di vista e le proprie competenze, né per intraprendere processi di progressiva responsabilizzazione.

I processi di istituzionalizzazione delle forme di partecipazione che hanno caratterizzato la recente stagione della programmazione complessa, così come il *Neighbourhood Planning*, hanno messo in campo nuovi organismi che entrano a far parte delle strutture di governo e hanno conseguenze sulle arene politiche. Il tema rilevante, in questo senso, è la capacità di questi nuovi dispositivi di essere inclusivi, rappresentativi e quindi legittimati nell'azione dal basso (su cui queste esperienze si fondano) pur essendo promossi dall'alto e costituiti con rigide procedure istituzionali.

Le esperienze dei NF sono relativamente recenti ed è quindi complicato valutare oggi se questi siano riconosciuti come soggetti rappresentativi a livello locale, dalle comunità e dalle amministrazioni pubbliche. I Neighbourhood Forum hanno il compito di assicurare che il processo di piano (su cui prioritariamente stanno lavorando) sia riconosciuto, condiviso e legittimato dalla comunità e dagli stakeholder locali e che questi, assieme alle autorità locali, possiedano le risorse per implementare quanto previsto al suo interno.

Nel caso specifico di Highgate, il quartiere si caratterizza per uno sviluppato senso di comunità e di appartenenza al proprio quartiere, che motiva i suoi abitanti rispetto ad una dimensione di cura. Tuttavia, su una popolazione molto numerosa, poche centinaia di persone partecipano attivamente e si assumono responsabilità dirette per la costruzione di migliori condizioni di vivibilità del quartiere. Per decenni buona parte dei suoi abitanti ha delegato a soggetti locali (in particolare all'Highgate Society) il ruolo di promotore dello sviluppo ed il compito di proteggere il valore storico ed ambientale. Anche rispetto alla più recente esperienza del *Neighbourhood Planning*, la forza del settore

del volontariato e della comunità (sempre guidati dalla leadership della Highgate Society) sembra aver favorito una minor presa in carico da parte dei cittadini che continuano ad attuare forme di delega verso i soggetti più "forti".

Il settore del volontariato ad Highgate è molto forte e legittimato; mettere in rete tutti i soggetti, renderli consapevoli dell'esistenza di altre realtà e delle attività svolte, farli collaborare, definire una vision e obiettivi condivisi è stata una delle attività più complesse in cui il NF è stato impegnato nelle fasi iniziali. Dalle parole di uno dei membri del Forum, "Highgate non è certo un quartiere che necessitava drasticamente di un NF", proprio perché molto presidiato dalla ricchezza del tessuto associativo locale. Tuttavia, la messa in rete dei soggetti e l'acquisizione di poteri formali assegnati dal *Localism Act* consentono al quartiere di guadagnare una posizione di maggior forza come punto di riferimento locale, e nell'affrontare alcuni fenomeni che vanno dal "controllo" delle nuove trasformazioni, tendenzialmente poco attente ai caratteri identitari del quartiere, sino alla costruzione di occasioni di aggregazione che provano a ricucire un tessuto comunitario sempre più frammentato. Il NF ad Highgate svolge quindi un importante ruolo di collegamento ed un significativo lavoro di rete, con l'attenzione però a riconoscere ad ogni soggetto il proprio ruolo e a non innescare meccanismi di competizione con/tra le singole realtà del volontariato. Esiste infatti un delicato equilibrio tra organizzazioni del volontariato e *Neighbourhood Forum*: da un lato, il NF ha bisogno del supporto delle organizzazioni per essere rappresentativo, dall'altro il volontariato compete con un nuovo soggetto per la propria legittimazione.

Il rischio è che i *Neighbourhood Forum* non siano rappresentativi delle esigenze e dei soggetti locali, che non siano accountable e che alcuni gruppi locali siano esclusi dalla partecipazione o prevaricati da altri soggetti più forti. Generalmente, infatti, solo una piccola parte della popolazione ha tempo, motivazione, capacità per partecipare attivamente e regolarmente; ma non è detto che questi soggetti rappresentino i differenti punti di vista. Capita che, in nome dei principi di sussidiarietà e partecipazione, l'azione pubblica si affidi (a volte acriticamente) a chi sul territorio è più organizzato, con il conseguente prevalere di rappresentazioni del quartiere fortemente situate e portatrici di una rilevante carica ideologica.

Secondo uno dei funzionari del *Borough* di Haringey probabilmente il NF di Highgate non è completamente rappresentativo nonostante gli sforzi per esserlo, ma il livello di adesione è in crescita e consentirà nel tempo di rappresentare la più ampia comunità, dal punto di vista della condizione sociale, della condizione abitativa, delle caratteristiche anagrafiche, degli interessi.

Per quanto riguarda il riconoscimento da parte delle istituzioni, è sempre più diffusa la conoscenza dei NF, delle loro attività, del loro ruolo; si stanno gradualmente affermando e tutti i soggetti coinvolti a vario titolo nel sistema di governo della città si confrontano costantemente con la loro presenza. Un segnale in questa direzione è rappresentato dalla scelta della società dei trasporti londinese (*TfL - Transport for London*) che ha creato un portale dedicato ai Forum, riconoscendone innanzi-

tutto l'esistenza, ma anche le esigenze e le specificità. Inoltre, uno dei risultati più rilevanti dell'azione dell'HNF consiste nell'essere entrati (ed affermati) nelle agende pubbliche dei due Local Council coinvolti. Di fatto oggi, grazie al *Localism Act*, il quartiere ha un nuovo soggetto che presidia il territorio; una nuova "istituzione", promossa e approvata dall'alto, che rappresenta un nuovo interlocutore dell'amministrazione locale, ponendosi l'obiettivo di influenzare lo sviluppo del quartiere a partire da meccanismi di governo dal basso.

Rispetto al ruolo oggi assunto dal LdQ (ma anche dal NF) questione rilevante tuttora irrisolta è il futuro dei dispositivi, a conclusione dell'attuale "mandato". Oggi, a pochi mesi dalla conclusione del Pas, ci si chiede quali possibili sviluppi potrebbe avere un soggetto come il LdQ in un contesto altro rispetto al Contratto di Quartiere (che volge al termine), quale forma potrebbe assumere, se e in che misura i soggetti locali hanno la capacità di continuare il percorso senza il gruppo di esperti che oggi svolgono un significativo ruolo trainante. Il LdQ ha raggiunto un buon livello di riconoscibilità sia tra gli abitanti (che si sentono parte del Laboratorio stesso), sia tra le istituzioni (che riconoscono nel Laboratorio un valido interlocutore), ed una rilevante legittimità ad operare. La rete dei soggetti locali non sembra però oggi sufficientemente matura, nonostante nella fase finale un lavoro il Laboratorio preveda di lavorare su questa dimensione. Nè il Consiglio di Zona sembra possedere le risorse per andare in quella direzione, anche perchè soggetto a cambiamenti nella sua componente politica.

Il Localism Act e l'affidamento di poteri di governo locale alla società civile si fonda sull'attivazione di processi di innovazione sociale.

Innovazione sociale

Nella prospettiva di una società che si attiva per farsi carico di alcune funzioni di governo e della gestione dei servizi locali rientrano le sempre più numerose esperienze che mettono in campo pratiche di innovazione sociale in cui le modalità di progettazione, gestione e partecipazione nell'ambito dell'azione locale vedono l'affermarsi progressivo del protagonismo della società civile e, in modo particolare, lo sviluppo della responsabilità d'impresa verso scenari maggiormente innovativi e sostenibili. In un'Europa che vive una diffusa condizione di crisi e in cui le politiche tradizionali non sembrano più in grado di rispondere efficacemente ai bisogni e alle emergenze sociali ed ambientali, con un conseguente spreco di risorse, l'azione creativa dal basso che genera innovazione sociale diviene risorsa indispensabile.

L'innovazione sociale è concetto complesso e forse non così necessario da definire a livello teorico, facendo prevalentemente riferimento al campo delle pratiche: l'innovazione sociale, infatti, si fa sul campo, con l'obiettivo principale di colmare la distanza tra un'idea e la sua realizzazione, mettendo in campo sperimentazioni che mettono al centro l'idea e il cittadino, con un approccio trasversale non solo nelle modalità di azione ma anche dal punto di vista della collaborazione (non solo tra imprese, amministrazioni pubbliche o istituzioni, ma anche con e tra i cittadini). Tuttavia, è possibile fare riferimento alla definizione contenuta nel Libro Bianco dell'Innovazione Sociale: "Definiamo innovazioni sociali le nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che soddisfano dei bi-

sogni sociali (in modo più efficace delle alternative esistenti) e che allo stesso tempo creano nuove relazioni e nuove collaborazioni. In altre parole, innovazioni che sono buone per la società e che accrescono le possibilità di azione per la società stessa” (Caulier-Grice, Mulgan, Murray, 2009).

L’innovazione sociale è un’attività che interrompe modalità consolidate ed abbandona le procedure del passato, che ripensa le attività grazie ad una maggiore fiducia nelle relazioni sociali, nell’ottica di una nuova visione che prende le mosse da risorse, valori, ricchezze, qualità e legami riconsiderati in modo differente. Elementi essenziali sono l’efficacia e la sostenibilità economica della pratica: l’innovazione sociale non è solo un’idea, ma una pratica innovativa in cui la dimensione di efficacia fa riferimento all’uso ottimale delle risorse per il conseguimento di un risultato sociale (Avanzi, 2013). Inoltre, dimensione caratterizzante è la capacità di “stare sul mercato” e di finanziarsi grazie a dei ricavi generati dall’attività stessa.

Fare innovazione sociale, tuttavia, non vuol dire solo trovare i finanziamenti per realizzare progetti: l’innovazione sociale si fonda su idee innovative e sul confronto costante con percorsi e reti che permettano uno scambio di informazioni e competenze, finalizzate alla realizzazione dei progetti. Non solo, quindi, risposta innovativa alla domanda sociale ma anche nuove modalità di decisione e azione mediante meccanismi di intervento di tipo reticolare, forme di coordinamento e collaborazione, affermando una dimensione fortemente collettiva dei processi; un attivismo diffuso a servizio del miglioramento sociale inteso nelle sue due dimensioni: come aumento del benessere della società, ma anche di nuove relazioni, di assetti di governance, di capitale sociale attivato. L’innovazione sociale è prevalentemente un fenomeno bottom-up, legato a specifiche condizioni di contesto; ciò comporta particolare attenzione nella fase di elaborazione di politiche e programmi che intendono sostenerne lo sviluppo (Masetti-Zannini, Pacchi, Zannoni, 2013). Non sono sufficienti riforme che favoriscono i processi di innovazione, ma la promozione di un cambiamento di paradigma che vede l’intervento innovativo fondarsi sulla socialità (una maggiore fiducia nei legami), sulla democrazia partecipativa (a fronte della crisi della democrazia rappresentativa), su nuove forme di economia che creino nuovi valori (in una fase di delicata crisi del sistema economico tradizionale). Per realizzare azioni innovative, in termini di efficacia e sostenibilità, sono rilevanti “politiche che abilitano i fattori di contesto, che liberano energie positive, che favoriscono l’emergere spontaneo di pratiche dal basso, non politiche che programmano, indirizzano e ingessano processi spontanei di azione/innovazione collettiva” (ibid.).

Le pratiche di innovazione sociale sono state al centro della programmazione della Commissione Europea in questi ultimi anni, con programmi di supporto e monitoraggio (si ricordano tra i più interessanti *SBI - Social Business Initiative* e, soprattutto, *SIE - Social Innovation Europe Initiative*).

Gli indirizzi dell’Unione Europea sono stati recepiti a livello internazionale, in cui il contesto è molto diversificato, con il caso inglese che emerge come particolarmente interessante (Masetti-Zannini, Pacchi,

Zanoni, 2013) grazie alla grande attenzione dedicata alle tematiche dell'innovazione sociale dal mercato, dal terzo settore, dai media e anche nell'ambito del settore pubblico. Tale attenzione all'attivazione di pratiche di innovazione sociale (che assumono forme variegate [8]), precisano Masetti-Zannini, Pacchi e Zanoni (2013), trovano motivazione nella condizione economica attuale della Gran Bretagna (in cui emerge una crescente domanda di servizi di qualità a fronte della progressiva riduzione della spesa pubblica), nella condizione sociale, politica (le spinte verso il decentramento, la valorizzazione della partecipazione e l'emergere di nuove forme di governance), culturale (attivazione di comunità, cooperazione, collaborazione, co-produzione, etc.); tecnologica (nuove strumenti per creare relazioni, interazioni, partecipazione). Per quanto riguarda invece il contesto italiano, progetti come Bollenti Spiriti promosso da Regione Puglia, Torino Social Innovation a Torino, MilanoSmartCity del Comune di Milano (ma l'elenco potrebbe proseguire ulteriormente) stanno sperimentando questa nuova dimensione dell'azione, anche in funzione della programmazione comunitaria o delle occasioni di finanziamento promosse da alcune fondazioni (quale Fondazione Cariplo, a Milano, sui temi della cultura).

A Ponte Lambro la dimensione di innovazione sociale è molto debole; ma è probabilmente questa la dimensione che la progettazione del Laboratorio Renzo Piano dovrebbe assumere per ragionare in modo innovativo ed efficace sul futuro del quartiere.

La Big Society inglese incoraggia un cambiamento culturale che si fonda su nuove forme di governance finalizzate a favorire l'autonomia delle comunità locali nella promozione dello sviluppo del quartiere e nella gestione dei servizi; una strategia che si confronta però con la critica rivolta alla progressiva riduzione dell'intervento statale, agli ingenti tagli alla spesa pubblica e ai fondi erogati alle autorità locali.

Pur con queste criticità, il *Localism Act* risponde ad una domanda di autonomia che ha caratterizzato la società civile inglese nell'ultimo decennio, concretizzatasi nel proliferare di iniziative dal basso, più o meno formali, che però – di frequente – non hanno avuto la forza di consolidare l'eventuale cambiamento apportato perché faticosamente riconosciute dalle forme tradizionali di governo istituzionale. Il *Localism Act*, in particolare attraverso i *Community Rights* e il *Neighbourhood Planning* e con la costituzione dei *Neighbourhood Forum*, sta abbandonando progressivamente ogni forma di assistenza diretta a favore di processi di attivazione della società civile e di dinamiche di self-help, muovendosi verso una democrazia che si guida da sé, anche a fronte di un intervento centrale sempre più debole nella sua capacità d'azione.

La crisi del sistema del welfare mette oggi lo Stato in difficoltà rispetto allo sviluppo di coesione sociale, fatica ad infondere senso di sicurezza nei cittadini, manca di efficacia nella capacità di risolvere i problemi; non sembra inoltre nelle condizioni di promuovere e supportare le plurali manifestazioni di attivismo e la domanda di partecipazione della società contemporanea. Ciò genera un clima di disaffezione alla politica, di sfiducia nelle istituzioni, di apatia nei confronti della cosa pubblica da parte dei cittadini, che mina alla coesione sociale e allo sviluppo di capitale sociale. Tuttavia, nonostante la (condivisa) crisi della parte-

Progressivo spostamento
di responsabilità
dallo Stato alla Società

Lindblom e la
"società che fa da sé"

cipazione formale nell'ultimo decennio che caratterizza molti contesti europei, emergono più ampie forme di impegno civile che restituiscono invece l'immagine di una società vibrante: si riconoscono forme di partecipazione molto diverse tra loro, si diffondono pratiche di deliberazione, si sviluppano reti di attori e si moltiplicano i livelli della governance. Balducci (2000) propone una definizione di governance come "effetto di governo, in una determinata area di politiche, prodotto dall'azione (intenzionale e non) di molti attori, ma non riconducibile direttamente ad uno di essi" che, come sottolineato da Pasqui (2000), apre ad una duplice interpretazione: da un lato l'eclissi del pubblico a favore di processi di governo liberisti, dall'altro la prospettiva di una società che fa da sé, a partire dal riconoscimento delle risorse della società stessa.

Si assiste oggi, come sostiene Donolo (2006), alla morte progressiva del vecchio Stato amministrativo, centralizzatore e burocratico, che si trasforma in un "arcipelago di organismi differenti per tipo e funzione, fortemente intrecciati con attori economici, sociali e tecnico-scientifici". Quel che sembra essere cambiato è che queste attività vengono realizzate in modo più diffuso: "uno spazio civile in espansione" (Atkinson, 2012); non crisi dello Stato - afferma Donolo (2006) - ma evoluzioni della funzione pubblica.

Ciò comporta uno spostamento di responsabilità nei confronti della società che si trova a dover colmare le mancanze delle istituzioni. A questo scopo lo Stato attiva "strumenti per far fare", producendo mobilitazione di una pluralità di soggetti e/o la corresponsabilizzazione nella definizione e nel perseguimento degli interessi generali, nella prospettiva della cosiddetta "cittadinanza attiva" (Bifulco, de Leonardis, 2006).

Al di fuori di ogni ideologia sul rapporto tra Stato e società, particolarmente adatto risulta il richiamo ad una questione di natura teorica, ovvero la *self guiding society* di Lindblom (1990), la "società che si guida da sé". Lindblom offre un'alternativa ad una visione consolidata della società, proposta dalle amministrazioni pubbliche classiche, in cui si prevedono forme di consulenza tecnica a supporto delle decisioni, con il rischio frequente di dipendenza dagli esperti. Alla *scientifically guided society* (la società scientificamente guidata nella quale, precisa Crosta (2005), viene in un qualche modo definito il ruolo della decisione), Lindblom contrappone la *self-guiding society* in cui tutti i cittadini hanno un ruolo, in un processo che questi pensano per loro stessi e in cui sviluppano capacità di decidere. È una società in cui le decisioni non possono non coinvolgere una pluralità di soggetti pubblici e privati, a tutti i livelli di governo, in cui una pluralità di attori è impegnato nella costruzione del bene comune.

La società che si guida da sé è una società aperta, con istanze provenienti da soggetti diversi, in cui si riesce a rispondere con maggior efficacia e gli esperti, i tecnici, gli scienziati sociali aiutano a risolvere i problemi, anziché risolverli in completa autonomia. Ciò implica l'affidamento nella capacità della società civile di guidarsi da sé, mettendo in discussione il modello professionale della pianificazione basato sulla distinzione tra pianificatori e pianificati (Attili, 2008), sia quando concepisce la società civile come domanda sociale, sia quando la riconosce come soggetto con cui dialogare, ma in modo asimmetrico (Crosta, 1998).

Crosta (2010) riconduce la società che fa da sé alla sfera dell'informale come modalità per "fare quelle cose che le istituzioni formali (lo Stato) non riesce più a fare, ovvero non riesce a fare in modo efficiente". In quest'ottica emerge qualche incertezza sulla reale corrispondenza tra la *Big Society* del Ministro Cameron e la *self-guiding society* di Lindblom, che fanno riferimenti a sistemi di government, governance e ruolo dello Stato differenti. L'obiettivo della società che fa da sé alimenta una criticità che fa riferimento al ruolo dello Stato: la "società che fa da sé" non deve esistere solo nello spazio lasciato dalle istituzioni, in quello spazio che le istituzioni lasciano scoperto perché non possiedono risorse per agire.

La promozione della società che fa da sé, nei processi di innovazione sociale che caratterizzano la fase più recente dell'azione pubblica in Italia, non può rappresentare un passo indietro dello Stato ma, anzi, deve fondarsi su un ruolo centrale delle istituzioni pubbliche che, come emerso, è condizione essenziale perché tali processi possano realizzare un efficace sistema di governo, ancor più a livello locale. L'attribuzione di responsabilità alle organizzazioni della cittadinanza attiva ed un impegno civile crescente non sono sufficienti se a queste non corrisponde il fattivo riconoscimento della loro funzione politica e sociale, se non vengono previste forme di supporto dal punto di vista delle conoscenze, delle tecnologie, delle risorse. In questo senso cruciale è uno Stato che sia in grado di costruire le condizioni affinché possano svilupparsi forme di attivazione dei cittadini ed un ambiente favorevole alla cittadinanza attiva, anche a partire dal riconoscimento di un ruolo differente delle istituzioni del governo urbano.

Un valido esempio in questo senso è quello offerto dalle *Community Enterprises* inglesi, dispositivi nati da vicende di conflitto che hanno affrontato le sfide dello sviluppo urbano con uno spirito competitivo sia nei confronti delle istituzioni, sia del mercato. Si tratta di "imprese di comunità" (Lexuan, Tricarico, 2014) che non si sono limitate ad agire su ambiti specifici (quali ad esempio l'housing o lo sport) ma che hanno messo in campo politiche urbane in quanto hanno attuato politiche integrate lungo l'intero ciclo di policy in un ambito che è quello urbano. È stata quindi la comunità, in una logica che non è né di Stato, né di mercato, a provvedere alla promozione di processi di sviluppo locale. L'emanazione del *Localism Act* ha messo in discussione questo ruolo (Cossa, 2014) in quanto le *Community Enterprises* non sono stati individuati quali soggetti competenti a condurre pratiche di *Neighbourhood Planning*, a meno di costituirsi in *Neighbourhood Forum*, richiedendolo loro, quindi, di inserirsi in un meccanismo formale caratterizzato da una forte dipendenza dal settore pubblico che ne riduce inevitabilmente l'autonomia, uno dei loro riconosciuti punti di forza. Tuttavia ciò non necessariamente rappresenta un limite: il *Localism Act* è infatti l'occasione per ripensarsi in una nuova prospettiva che vede la società al centro, mettendo in tensione il dispositivo verso ulteriori sviluppi innovativi della propria natura e del proprio ruolo.

Rispetto alla riflessione sviluppata, dimensione rilevante è quindi quella assunta dalla partecipazione come forma evoluta della progettazione partecipata. Una reinterpretazione che non vede più la partecipazio-

ne come forma di democratizzazione dei processi decisionali ma come coinvolgimento diretto e autoorganizzazione delle persone rispetto alla produzione di nuove forme innovative di trattamento dei problemi collettivi, dove ai soggetti esterni (gli esperti) che accompagnano i processi non è richiesto di organizzare momenti partecipativi ma di valorizzare la dimensione di mobilitazione sociale in una prospettiva di capacitazione e presa in carico dei problemi collettivi.

Note:

[1] Il quartiere nella scuola di Chicago diviene oggetto di studio sociologico; i quartieri sono concepiti come ambiti che si distinguono tra loro per funzioni prevalenti, popolazioni insediate, figure sociali, modelli di interazione, sistemi di regole. I quartieri sono "mondi sociali".

[2] Cremaschi (2008) intende il quartiere come "combinazione di habitat locali condivisi, risultati dall'intersecazione di significati da un lato e dai processi combinatori originati dalle relazioni sociali dall'altro".

[3] Ponte Lambro è un quartiere con confini definiti e condivisi; confini che derivano dalla sua storia (era un comune che venne annesso al territorio milanese solo nel 1925), dalla presenza di elementi fisici (il fiume Lambro, le aree agricole, il tracciato della tangenziale), dalle sezioni censuarie ed elettorali (quindi a livello amministrativo) e dal senso di appartenenza dei suoi abitanti, da reti di relazione e da progettualità consolidate. "Ponte Lambro" vuol dire identificare in modo preciso una porzione del territorio milanese.

[4] "Gli strumenti sono principalmente istituzioni, in senso ampio, inclusivo cioè di dispositivi, tecniche, organizzazioni, modi di operare, procedure, introdotti per mettere in opera politiche, ma capaci di avere vita autonoma" (Lascoumes, Le Galés, 2009, nella prefazione di Sabino Cassese).

[5] Friedmann intende per società civile quei soggetti che hanno la capacità di divenire autonomi centri d'azione.

[6] Da The Daily Telegraph, "Highgate trumps Chelsea as pricest postcode", 19 febbraio 2008, <http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/constructionandproperty/2784634/Highgate-trumps-Chelsea-as-pricest-postcode.html>

[7] Lo studio condotto da Watts utilizza come strumento di analisi dei livelli di partecipazione il modello CLEAR, definito da Lowndes, Pratchett e Stoker (2006), acronimo di Can (le persone partecipano se possono, se hanno le risorse necessarie per partecipare), Like (le persone partecipano perché si sentono parte di qualcosa, perché riflette il loro senso di identità), Enabled (le persone partecipano perché esistono le infrastrutture, le condizioni, gli strumenti, le reti civiche e le organizzazioni sociali per poter partecipare), Asked (le persone partecipano quando la loro opinione e il loro punto di vista è richiesto), Responsive (le persone partecipano quando il sistema entro cui si colloca la loro attività di partecipazione è sensibile e reattivo).

[8] "Tra le tipologie d'innovazione sociale che stanno prendendo piede, si notano ad esempio: l'uso del design (progettazione, visualizzazione, etc..) per creare soluzioni innovative e radicali ai problemi sociali del paese; coproduzione e collaborazione nell'ambito dei servizi pubblici; l'emergere di tecnologie digitali e collaborative; il crescere di investimenti in servizi di prevenzione tramite strumenti finanziari – ad esempio i Social Impact Bond; il raddoppiarsi di programmi pubblici d'investimento tramite Big Lottery Fund e Big Society Capital" (Masetti-Zannini, Pacchi, Zanon, 2013).

INDICE DELLE FIGURE

[Fig. 1]	Ponte Lambro e il Contratto di Quartiere	16
[Fig. 2]	Il quartiere	17
[Fig. 3]	La cronomappa del Piano di Accompagnamento Sociale di Ponte Lambro	24
[Fig. 4]	Attività del Piano di Accompagnamento Sociale	31
[Fig. 5]	Localism Act, verso la devoluzione dei poteri	39
[Fig. 6]	Livelli di pianificazione prima e dopo il Localism Act	41
[Fig. 7]	Sei azioni per il passaggio dal “Big Government” alla “Big Society”	47
[Fig. 8]	Le componenti chiave dell’attuale sistema di pianificazione inglese	52
[Fig. 9]	Il sistema di pianificazione per la città di Londra	53
[Fig. 10]	Processo di realizzazione di un Neighbourhood Development Plan	63
[Fig. 11]	Il quartiere Highgate	74
[Fig. 12]	Highgate, sobborgo londinese a nord est di Hampstead Heath	75
[Fig. 13]	Servizi e luoghi rilevanti	77
[Fig. 14]	Viabilità principale	79
[Fig. 15]	Trasporto pubblico locale	81
[Fig. 16]	La ricchezza degli spazi aperti	83
[Fig. 17]	Aree di conservazione	84
[Fig. 18]	La popolazione di Highgate	87
[Fig. 19]	Il processo di definizione dei confini della Neighbourhood Area di Highgate	93
[Fig. 20]	Attività di consultazione di strada	98
[Fig. 21]	Brainstorming e Workshop di progettazione	99
[Fig. 22]	Attività di coinvolgimento della popolazione realizzate dagli esperti	100
[Fig. 23]	Attività di coinvolgimento della popolazione	101
[Fig. 24]	Il logo originario e quello attuale del Neighbourhood Forum di Highgate	102
[Fig. 25]	Attività di comunicazione attraverso i Social Network e in quartiere	102
[Fig. 26]	Locandine di invito agli Annual General Meetings e “Planning for Highgate’s future. My Wish for Highgate is...”	103
[Fig. 27]	Abitanti e soggetti locali al lavoro sul Neighbourhood Plan	111
[Fig. 28]	Highgate Neighbourhood Development Plan	112
[Fig. 29]	Diffusione dei Neighbourhood Forum nel Regno Unito a febbraio 2013	134
[Fig. 30]	Diffusione dei Neighbourhood Forum nel Regno Unito a luglio 2014	135
[Fig. 31]	... dai Neighbourhood Forum	138
[Fig. 32]	Il quartiere St. James a Exeter, l’Exeter St. James Neighbourhood Plan e la Neighbourhood Area di St. James	141
[Fig. 33]	Indice ed estratti del Neighbourhood Plan, la popolazione di St. James alle prese con la redazione del piano	144
[Fig. 34]	Il progetto per il Queen’s Crescent Garden	145
[Fig. 35]	I Neighbourhood Forum attivati a Londra	148
[Fig. 36]	Sistema di relazioni tra soggetti e strumenti del Neighbourhood Planning a Londra	161

INDICE DELLE TABELLE

[Tab. 1]	Livelli di disoccupazione	86
[Tab. 2]	Livelli di disoccupazione per sesso	86
[Tab. 3]	Forme di governance di quartiere	129
[Tab. 4]	Una nuova forma di governance di quartiere: il Neighbourhood Forum	130

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Allen, J., Cars, G., Madanipour, A. (2000), *Social Exclusion in European Neighbourhoods. Processes, Experiences and Responses*, European Union, Final Report, Bruxelles
- Atkinson H. (2012), *Local democracy, civic engagement and community. From New Labour to the Big Society*, Manchester University Press 1824, Manchester
- Atkinson R., Carmichael L. (2007), "Neighbourhood as a new focus for action in West European states", in Smith I., Lepine E. and Taylor M. eds, *Disadvantaged by where you live?*, Policy Press, Bristol
- Attili G. (2008), *Rappresentare la città dei migranti. Storie di vita e pianificazione urbana*, Jaca Book, Milano
- Avanzi (2013), *Social Innovation, social business, start up innovative, impact investing, social impact bond, shared value*, Avanzi – Sostenibilità per Azioni, Milano
- Bacqué M.H., Rey H. e Sintomer Y. (a cura di) (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte, Paris
- Bagnasco A. (1992), "La ricerca urbana fra antropologia e sociologia", in Hannerz U., *Esplorare la città. Antropologia della vita urbana*, Il Mulino, Bologna
- Bailey N. (2013), *A critical review of neighbourhood planning in London: 'Empowerment' or a transfer of responsibilities without power?*, Intervento in occasione del seminario "Institutional and Policy Issues: Articulating Scales", Institut d'Urbanisme de Paris - Université Paris-Est Créteil, 22 febbraio 2013
- Bailey N., Pill M. (2011), "The continuing popularity of the neighbourhood and neighbourhood governance in the transiting from the 'big state' to the 'big society' paradigm", in *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29
- Balducci A. (2000), "Le nuove politiche della governance urbana", in *Territorio*, 13, Franco Angeli, Milano
- Barnett N. (2011), "Local Government at the nexus?", in *Local Government Studies*, 37 (3)
- Benington J. (2006), "Reclaiming the neighbourhood", in Benington J., De Groot L., Foot J., *Lest we forget: democracy, neighbourhoods and government*, Solace Foundation Imprint, London
- Bifulco L., de Leonardis O. (2006), "Integrazione tra le politiche come opportunità politica", in Donolo C. (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano
- Bobbio L. (2002), "Le arene deliberative", in *Rivista italiana di Politiche pubbliche*, 3
- Bobbio L. (2004), *A più voci*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli
- Bobbio L. (2013), *La qualità della deliberazione. Processi dialogici tra cittadini*, Carocci Editore, Roma
- Boles N. (2010), *Which way's up? The future for coalition Britain and how to get there*, Biteback, UK
- Borlini B., Memo F. (2008), *Il quartiere nella città contemporanea*, Bruno Mondadori, Milano
- Brenner N. (2004), *New State Spaces: urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford University Press, Oxford
- Briata P., Bricocoli M., Tedesco C. (2009), *Città in periferia: Politiche urbane e progetti locali in Francia, Gran Bretagna e Italia*, Carocci, Roma
- Briggs I. (2012), "Localism. A better future for parish and town councils or a hostage to fortune?", in *The world will be your Oyster? Reflections on the Localism Act of 2011*, University of Birmingham –Institute of Local Government Studies, Birmingham
- Brownill S., Downing L. (2013), "Neighbourhood Plans – is an infrastructure of localism emerging?" in *Town & Country Planning*, Sept.

- Burns D., Hambleton R., Hoggett P. (1994), *The Politics of Decentralisation: revitalising local democracy*, Macmillan, London
- Calvaresi C., Cognetti F. (2010), "Progettare nell'interazione con gli attori", *XIII Conferenza della Società Italiana degli Urbanisti*, "Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza", Roma, 25-27 febbraio
- Calvaresi C., Cossa L. (2011), *Un ponte a colori. Accompagnare la rigenerazione di un quartiere della periferia milanese*, Maggioli, Rimini
- Caulier-Grice J., Mulgan G., Murray R. (2009), *Social Venturing*, NESTA, London; Edizione italiana: Giordano A., Arvidsson A. (a cura di), *Il Libro Bianco sulla Innovazione Sociale. Social Innovator Series: come progettare, sviluppare e far crescere l'innovazione sociale*
- Cella G.P. (2006), *Tracciare Confini. Realtà e metafore della distinzione*, Il Mulino, Bologna
- Cellamare C., Cognetti F. (2007), "Quartieri e reti sociali: un interesse eventuale", in *ASUR Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 90
- Chetwyn D. (2012), *Neighbourhood Plans Roadmap guide*, Locality
- Cochrane A. (1993), *Whatever happened to local government?*, Open University Press, Buckinghamshire
- Cochrane A. (2004), "Modernisation, managerialism, and the culture wars: the reshaping of the local welfare state in England", in *Local Government Studies*, 30 (4)
- Cognetti De Martiis F. (2010), "Accanimento terapeutico", in Laboratorio Città Pubblica, *Città pubbliche. Linee guida per la riqualificazione urbana*, Bruno Mondadori, Milano
- Coppola A. (2009), "Dalla politica del conflitto urbano alla politica della rigenerazione urbana. Il movimento del Community Development negli Stati Uniti", paper presentato alla Conferenza "Urbanistica e Politica", Istituto Nazionale di Urbanistica – Campania, Napoli, 23 ottobre
- Cossa L. (in pubblicazione), "Dalla mobilità alla costruzione di comunità: un progetto sperimentale per lo stabile di via Ucelli di Nemi 58 a Milano", in rapporto finale *Progetto Helps*
- Cossa L. (2014), "Big Society e Localism Act. Un orizzonte per la società locale?", in Le Xuan S., Tricarico L., *Imprese Comuni. Community Enterprises e rigenerazione urbana nel Regno Unito*, Maggioli, Rimini
- Cossa L., Giraudi M., Inguaggiato V. (2004), *Il confine che non c'era. Politiche e territorio nel quartiere Ponte Lambro, la proposta di un nuovo sguardo e la costruzione di una strategia*, tesi di laurea del Corso di Laurea in Pianificazione Territoriale, Urbanistica e Ambientale, Politecnico di Milano
- Cottino P. (2009), *Competenze possibili. Sfera pubblica e potenziali sociali nella città*, Jaca Book, Milano
- Coulson A. (2012), "The Localism Act: Community Empowerment", in *The world will be your Oyster? Reflections on the Localism Act of 2011*, University of Birmingham – Institute of Local Government Studies, Birmingham
- CPRE (Campaign to Protect Rural England) (2012), *Planning explained*, funded by DCLG
- Crevaschi M. (2001), "Quartiere e territorio nei programmi integrati", in *Territorio*, 19
- Crevaschi M., a cura di (2008), *Tracce di quartiere. Il legame sociale nella città che cambia*, Franco Angeli, Milano
- Crosta P.L. (1998), *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale*, Franco Angeli, Milano
- Crosta P.L. (2003), "Reti translocali. Le pratiche d'uso del territorio come 'politiche' e come 'politica'", in *Foedus*, 7
- Crosta P.L. (2005), "Le pratiche dell'uso sociale del territorio come pratiche di costruzione di territori. Quale "democrazia locale"?", in Gelli F. (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Franco Angeli, Milano
- Crosta P.L. (2010), *Pratiche. Il territorio "è l'uso che se ne fa"*, Franco Angeli, Milano
- Day N., Moyser G., Parry G. (1992), *Political participation and democracy in Britain*, Cambridge University Press, Cambridge
- Davies J.S. (2001), *Partnership and regimes: the politics of urban regeneration in the UK*, Ashgate, Aldershot, Hants
- Davies J.S., Pill M. (2012), "Hollowing-out neighbourhood governance? Re-scaling revitalisation in Baltimore and Bristol", in *Urban Studies*, 49 (10)

- DCLG (Department for Communities and Local Government) (2006), *Strong and Prosperous Communities*, Crown Copyright, The Stationery Office, London
- DCLG (Department for Communities and Local Government) (2008), *Communities in control: real people, real power – Summary*, Crown Copyright, The Stationery Office, London
- DCLG (Department for Communities and Local Government) (2010a), *Decentralisation and the Localism Bill: an essential guide*, Crown Copyright, The Stationery Office, London
- DCLG (Department for Communities and Local Government) (2010b), "The New Deal for Communities Programme: achieving a neighbourhood focus for regeneration", in *The NDC National Evaluation: Final report*, Vol.1
- DCLG (Department for Communities and Local Government) (2011a), *A plain English guide to the Localism Act*, Crown Copyright, The Stationery Office, London
- DCLG (Department for Communities and Local Government) (2011b), *An introduction to neighbourhood planning*, Crown Copyright, The Stationery Office, London
- DCLG (Department for Communities and Local Government) (2011c), *Community Right to Challenge: consultation paper*, Norwich, The Stationery Office
- DCLG (Department for Communities and Local Government) (2012), *National Planning Policy Framework*, Crown Copyright, The Stationery Office, London
- De Leonardis O. (2001), *Le istituzioni. Cosa sono e come cambiano*, Carocci, Roma
- De Leonardis O. (2002), "Principi, culture e pratiche di giustizia sociale", in Montebugnoli A. (a cura di), *Questioni di welfare*, Franco Angeli, Milano
- Deloitte (2011), *A little local difficulty: the challenge of making localism work*, Deloitte LLP, London
- Dewey J. (1927), *The public and its problems. An Essay in political enquiry*, Penn State Press, New York
- Donolo C. (1997a), *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano
- Donolo C. (1997b), "Affari pubblici. Sull'incontro tra capacità e beni comuni nello spazio pubblico", in *Rassegna Italiana di Sociologia*, 2
- Donolo C. (2004), *Il distretto sostenibile. Governare i beni comuni per lo sviluppo*, Franco Angeli, Milano
- Donolo C. (a cura di) (2006), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano
- Donolo C. (2011), *Italia Sperduta*, Donzelli Virgola, Roma
- Donzelot J. (2013), *Faire société*, Seuil, Parigi
- Dunrose C., Lowndes V. (2010), "Neighbourhood governance: contested rationales within a multi level System", in *Local Government Studies*, 36 (3)
- Fareri P. (1991), "Londra. Gli anni '80: dal primato delle ideologie alla crisi degli schieramenti", in Cresme, *La costruzione della città europea negli anni '80*, Credito Fondiario Spa, Vol. II
- Fareri P. (2009), *Rallentare. Il disegno delle politiche urbane*, Franco Angeli, Milano
- Fareri P., Cognetti De Martiis F. (2009a), "Vedere le differenze nelle strade. Milano, nuove forme di produzione della città", in Fareri P., *Rallentare. Il disegno delle politiche urbane*, Franco Angeli, Milano
- Fedeli V. (2005), "Decentramento e democrazia: alcune questioni emergenti nel contesto francese", in Gelli F. (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Franco Angeli, Milano
- Forester J. (1998), *Pianificazione e potere. Pratiche e teorie interattive del progetto urbano*, Edizioni Dedalo, Bari
- Friedmann J. (1992), *Empowerment. The politics of alternative development*, Blackwell – Cambridge MA & Oxford UK
- Fung A., Wright E.O. (2002), *Deepening democracy: Innovations in empowered participatory Governance*, www.archonfung.com/papers/FungDeepDemocPS.pdf
- Gallent N. (2013), "Re-connecting 'people and planning': parish plans and the English localism agenda", in *Town Planning Review*, 84 (3)
- Gallent N., Robinson S. (2013), *Neighbourhood Planning. Communities, network and governance*, University of Bristol - Policy Press

- Geddes M. (2006), "Partnership and the limits to local governance in England: institutionalist analysis and neoliberalism", in *International Journal of Urban and Regional Research*, 30 (1)
- Gelli F. (a cura di) (2005), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Franco Angeli, Milano
- Hall P. (1980), *Great Planning Disasters*, Weidenfeld, London
- Healey P. (2011), *Civic Capacity, Progressive Localism and the Role of Planning*, RTPi Nathaniel Lichfield Memorial Lecture, 6th October 2011
- HM Government (2010), *The Coalition: Our Programme for Government*, Crown Copyright, London
- HM Treasury (2011), *The Plan for growth*, The Stationery Office, London
- Holman N. (2008), "Community participation: using social network analysis to improve development benefits", in *Environmental and Planning C: Government and Policy*, 26 (3)
- Holman N., Rydin Y. (2012), "What can social capital tell us about planning under localism?", in *Local Government Studies*, online
- Kearns A., Parkinson M. (2001), "The significance of neighbourhood", in *Urban Studies*, 38
- Imrie R., Raco M. (2003), *Urban Renaissance? New Labour, Community, and Urban Policy*, Policy Press, Bristol
- Jacobs J. (1961 orig., 1994 trad.), *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, Einaudi, Torino
- Jones G., Stewart J. (1983), *The case of Local Government*, Allen and Unwin, London
- Jones G., Stewart J. (2011), "So much for the Centralism Bill's aims", www.localgov.co.uk
- Jones G., Stewart J. (2012), "Reflections on the Localism Act", in *The world will be your Oyster? Reflections on the Localism Act of 2011*, University of Birmingham – Institute of Local Government Studies
- Jupp D., Ali S.I., Barahona C. (2010), *Measuring empowerment? Ask them*, Swedish International Development Agency, Stoccolma
- Jupp E. (2012), "Rethinking local activism: 'Cultivating the Capacities' of neighbourhood organising", in *Urban Studies*, 49
- Laino G. (2002), "Le Regie di quartiere: un dispositivo di cittadinanza attiva", in *La Nuova Città*, n. 6, pp. 69-77, Fondazione Michelucci, Firenze
- Lanzara G.F. (1985), "La progettazione come indagine: modelli cognitivi e strategie d'azione", in *Rassegna Italiana di Sociologia*, XXVI, 3
- Lanzara G.F. (1993), *Capacità negativa. Competenza progettuale e modelli di intervento nelle organizzazioni*, Il Mulino, Bologna
- Lanzara G.F. (2005), "La deliberazione come indagine pubblica", in Pellizzoni L., a cura di (2005), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma
- Lanzara G.F., Lupo G. (2013), "Processi deliberativi e arene politiche locali: come le dinamiche politico-istituzionali influenzano la deliberazione", in Bobbio L., *La qualità della deliberazione. Processi dialogici tra cittadini*, Carocci Editore, Roma
- Lascoumes P., Le Galès P., a cura di (2009), *Gli strumenti per governare*, Bruno Mondadori, Milano
- Lefebvre H. (1976), *La produzione dello spazio*, Moizzi Editore, Milano
- Lindblom C.E. (1965), *The Intelligence of Democracy: decision making through mutual adjustment*, Free Press, New York
- Lindblom C.E. (1990), *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, Yale University Press, New Haven – London
- Lyons M. (2007), *Lyons inquiry into local government, Place shaping; a shared ambition for the future of local government*, Executive summary, HMSO, London
- London Assembly - Planning and Housing Committee (2012), *Beyond Consultation. The Role of neighbourhood plans in supporting local involvement in planning*, Greater London Authority, London
- Lowndes V., Pratchett L., Stoker G. (2006), *Locality Matters: making participation counts in Local Politics*, Institute for Public Policy Research, London
- Lowndes V., Sullivan H. (2008), "How low can you go? Rationales and challenges for neighbourhood governance", in *Public Administration*, 86 (1)

- Lowndes V., Pratchett L. (2012), "Local governance under the Coalition Government: austerity, localism and the 'Big Society'", in *Local Government Studies*, 38 (1)
- Mannarini T., Fedi A. (2013), "La qualità procedurale della deliberazione: parità, cooperazione e pluralismo", in Bobbio L., *La qualità della deliberazione. Processi dialogici tra cittadini*, Carocci Editore, Roma
- Masetti-Zannini A., Pacchi C., Zanoni D. (2013), *Social Innovation Workshops*. Rapporto Finale, Milano
- OPM (Office for Public Management) (2010), *The new neighbourhood army: the role of community organising in the Big Society*, OPM, London
- Painter J., Dominelli L., MacLeod G., Orton A., Pande R. (2011), *Connecting Localism and Community Empowerment*, Research for the AHRC Connected Communities Programme, Durham University
- Paba G. (2002), "Governare la città delle differenze: principi di pianificazione radicale e alternativa", in P. Sullo P. (a cura di), *La democrazia possibile*, Intra Moenia, Napoli
- Pasqui G. (2000), "Sperimentazione sociale e nuove pratiche di governo nell'area milanese", *V Conferenza Nazionale SIU*, Roma, 16-17 novembre 2000
- Pasqui G. (2001), *Il territorio delle politiche. Innovazione sociale, pratiche di pianificazione*, Franco Angeli, Milano
- Pill M. (2013), *The sub-local impacts of Localism: Evidence from two Local Authority areas*, 63rd Political Studies Association Annual International Conference, Cardiff
- Pizzorno A. (1970), "An introduction to the theory of Political Participation", in *Social Science Information*, 9
- Pizzorno A., Crosta P.L., Secchi B. (2013), *Competenza e rappresentanza*, Donzelli editore, Roma
- Pomatto G. (2013), "La qualità sostanziale della deliberazione: cambiamento delle preferenze, meta-consenso e problem solving", in Bobbio L., *La qualità della deliberazione. Processi dialogici tra cittadini*, Carocci Editore, Roma
- Power A. (2012), *The State has a Key Role in Providing the Framework for Action and Policies to Ensure Fairness on Behalf of all its Citizens*, The London School of Economics and Political Science, London
- Pratchett L. (2004), "Local autonomy, local democracy and the 'new localism'", in *Political Studies*, 52 (2)
- Purcell M. (2006), "Urban democracy and the local trap", in *Urban Studies*, 43
- Putnam R.D. (1993), "The prosperous community: social capital anche public life", in *The American Prospect*, 4
- Raco M., Parker G., Doak J. (2006), "Reshaping spaces of local governance? Community strategies and the modernisation of local government in England", in *Environment and Planning C: Government and Policy*, 24 (4)
- Raine J. (2012), "The Localism Act. Introduction and overview", in *The world will be your Oyster? Reflections on the Localism Act of 2011*, University of Birmingham – Institute of Local Government Studies
- Rein M., Schön D. (1994), *Frame reflection. Towards the resolution of intractable policy controvertion*, Basic Books, New York
- Schön D.A. (1993), *Il professionista riflessivo. Per una nuova epistemologia della pratica professionale*, Edizioni Dedalo, Bari
- Sclavi M., Susskind L. (2011), *Confronto creativo. Dal diritto di parola al diritto di essere ascoltati*, et. al., Milano
- Simmel G. (1989), *Sociologia*, Ed. Comunità, Milano
- Smith B.C. (1985), *Decentralization: the territorial dimension of the State*, Allen and Unwim, London
- Smith I., Lepine E., Taylor M. (2007), *Disadvantaged by where you live? Neighbourhood governance in contemporary urban policy*, The Policy Press, Bristol
- Sparano V. (2005), "Il principio del partenariato nelle politiche di sviluppo locale in Italia", in Sparano V., Gilbert F., *Country papers: Italy and Spain*, NEWGOV
- Stoker G. (2011), "Was local governance such a good idea? A global perspective", in *Public Administration*, 89 (1)
- Sullivan H. (2012), "Neighbourhood governance: an opportunity missed?", in *The world will be your Oyster? Reflections on the Localism Act of 2011*, University of Birmingham – Institute of Local Government Studies
- Taylor-Gooby P., Stoker G. (2011), "The Coalition Programme: a new vision for Britain or politics as usual?", in *The Political Quarterly*, 82 (1)

- Tinagli I. (2010), "*Grande Società: l'illusione di Cameron*", 21 luglio, La Stampa
- Tosi A. (2001), "Quartiere", in *Territorio*, 19
- Vicari Haddock S. (2004), *La città contemporanea*, Il Mulino, Bologna
- Watts D. (2013), *Is Neighbourhood Planning likely to increase civic participation?*, tesi di Master in Public Policy, UCL, London
- Weick K.E. (1995), *Sensemaking in organizations*, Sage Publications, Thousand Oaks - London - New Delhi
- Zajczyk F., Borlini B., Memo F., Mugnano S. (2005), *Milano. Quartieri periferici tra incertezza e trasformazione*, Bruno Mondadori, Milano

ALTRE FONTI

Riferimenti normativi

HM Government (2010), The Localism Bill, HMSO, London
HM Government (2011), The Localism Act, HMSO, London
HM Government (2012), The Neighbourhood Planning (General) Regulations, HMSO, London

Siti Web

www.gov.uk/government
www.planningportal.gov.uk
www.communities.gov.uk
www.planninghelp.org.uk
www.mycommunityrights.org.uk
www.ourneighbourhoodplanning.org.uk
www.neighbourhoodeffects.org
www.london.gov.uk
www.highgateneighbourhoodforum.uk
www.londonfirst.co.uk
www.croydon.gov.uk
www.theneighbourhood.info
www.locality.org.uk
www.uvns.org.uk
www.civicvoice.org.uk
www.communitymatters.org.uk
www.rtpi.org.uk/planningaid
www.designcouncil.org.uk/our-work/cabe
www.natplanforum.org.uk
www.nalc.org.uk
www.cpre.org.uk
www.pas.gov.uk
www.placecheck.info
www.communityplanning.net
www.princes-foundation.org
www.acre.org.uk

Interviste strutturate

- *JENNY FREW* / NP Team - London Lead, Department For Communities And Local Government
- *ALEXANDRA BEER* / Planning Team, Greater London Authority (GLA)
- *JENNIFER WALSH* / Planning Team, Camden Council
- *CLODAGH MCGUIRK* / Planning Team, Haringey Council
- *MAGGY MEADE-KING* / Chair dell'Highgate Neighbourhood Forum (HNF)
- *ANGELA KOCHS* / ImaginePlaces, consulente per Prince's Foundation
- *DAVE CHETWYN* / direttore Urban Vision Enterprise, planner per Locality
- *AMY TYLER-JONES*, consulente per Planning Aid England
- *MICHAEL PARKES*, community planner di Planning Aid London, docente alla Bartlett (UCL) e volontario di Voluntary Action Camden (intervista di Michele Santercole)

Ringraziamenti

Questo percorso di ricerca è stato un lungo e faticoso viaggio, in un periodo molto particolare della mia vita. Non sarei arrivata alla meta senza il supporto di molte persone a cui desidero rivolgere un sincero ringraziamento:

Claudio Calvaresi, in particolare, per i preziosi e appassionati consigli, per avermi coinvolto nella sua tensione verso obiettivi sempre più ambiziosi e per aver ripetuto tante volte in questi anni "Paolo avrebbe detto...";

Matteo Bolocan Goldstein, per essere stato una guida durante la stesura della tesi, per la sua disponibilità, per l'interessato e animato confronto e per i tanti suggerimenti;

Silvia Gullino per l'attenzione prestatami e per l'aiuto a orientarmi durante la mia esperienza londinese;

Sandro Balducci, Gabriele Pasqui, Franco Infussi, Paola Briata, Paolo Bozzuto, Arturo Lanzani per le occasioni di confronto e gli insegnamenti, oggi e nel passato;

Francesca Cognetti, non solo per le politiche urbane;

e *Paolo Fareri*, i cui insegnamenti non si esauriscono mai.

Un grazie di cuore

a *Elena, Giulia e Sara*, per l'affetto, la pazienza, il bel clima della bomboniera, le enormi fatiche e le chiacchiere frivole, perché lavorare con delle amiche è il massimo che si possa desiderare; e a *Rosanna*, che nella bomboniera sarebbe la "ciliegina sulla torta";

a *Claudia, Daniela e Mariasilvia* per il supporto durante tutte le attività del dottorato, ma soprattutto per la loro amicizia;

ai miei colleghi del XXVI ciclo del GPT, ed in particolare ad *Alokeparna, Aldo, Guido e Felix*, per le occasioni di confronto ma soprattutto per aver reso tutto più leggero;

alle amiche di una vita: *Manuela, Alicia, Lara, Laura D., Sara L., Erika, Simona, Alice ed Elisa, Laura C.*, per le risate sempre e nonostante tutto; e alle amiche che non mollano mai: *Roberta, Barbara, Chiara, Sara M., Elena, Veronica, Sara T., Ilaria*, per il loro supporto, la comprensione e per tutte le cose che ogni giorno mi insegnano;

a *Chiara, Marco, Stefano, Edo*, alle tante ore passate a tavola davanti ad un bicchiere di vino, perché non potrei fare a meno di loro.

Un ringraziamento speciale va a *Mamma, Papà e Valentina*, mie grandi certezze;

ma anche a *nonna Cristina, Mia, Carlo, Zio, Tommye la famiglia di Dado*, che non smettono mai di supportarmi e credere in me; e a *nonno Michele*, che con il suo sorriso accompagna ogni mia giornata.

Un grazie a *Dado* che per me è tutto, da sempre, insostituibile compagno di vita e di sogni.

Ringrazio *Mariasilvia Agresta* e *Daniela Gambino* per il prezioso supporto nell'elaborazione grafica delle mappe e del documento.

Fonti delle fotografie:

- Calvaresi C., Cossa L. (2011), *Un Ponte a colori. Accompagnare la rigenerazione di un quartiere della periferia milanese*, Maggioli ed.
- Highgate Neighbourhood Forum

Mi scuso per eventuali errori e involontarie omissioni nel rintracciare tutti i titolari di diritti delle immagini utilizzate nella realizzazione di questo documento, con i quali non è stato possibile comunicare direttamente.

