



1 DICEMBRE 2021

Rigenerazione urbana e città informale
nel contesto europeo: profili evolutivi,
vantaggi e criticità

di Chiara Mari

Professore a contratto di Environmental Law
Sapienza - Università di Roma



Rigenerazione urbana e città informale nel contesto europeo: profili evolutivi, vantaggi e criticità*

di Chiara Mari

Professore a contratto di Environmental Law
Sapienza - Università di Roma

Abstract [It]: L'articolo tratta i profili evolutivi, i vantaggi e le criticità della rigenerazione urbana e della città informale nel contesto europeo. Al fine di riqualificare le città, i cittadini utilizzano sia strumenti urbanistici sia iniziative informali, prediligendo il modello che si adatta maggiormente alla realtà sociale e giuridica di riferimento. Sussiste, in particolare, una continuità tra formalità e informalità nelle esperienze europee di rigenerazione urbana che può agevolare il ruolo partecipativo dei cittadini nella cura della città.

Abstract [En]: The article deals with the evolutionary profiles, advantages and critical issues of urban regeneration and the informal city in the European context. In order to redevelop cities, citizens use both urban planning tools and informal initiatives, preferring the model that best adapts the social and legal reality of reference. In particular, there is a continuity between formality and informality in the European experiences of urban regeneration which can facilitate the participatory role of citizens in caring for the city.

Parole chiave: Rigenerazione urbana; Città informale; Partecipazione; Ruolo dei cittadini; Continuità tra formalità e informalità

Keywords: Urban regeneration; Informal city; Participation; Role of citizens; Continuity between formality and informality

Sommario: 1. Rigenerazione urbana e città informale: temi e problemi. 2. La nozione di “*informal city*” negli ordinamenti europei. 3. Il nuovo ruolo collaborativo dei cittadini. 4. Il rapporto tra formalità e informalità. 4.1. Le gradazioni dell’informalità. 4.2. Le criticità degli interventi informali: l’inerzia dell’amministrazione e l’individuazione dei beneficiari. 5. La partecipazione di attori non istituzionali e cittadini. 5.1. I tratti comuni delle “nuove” forme di partecipazione. 5.2. La democraticità degli interventi informali. 5.3. La sinergia tra decisore pubblico e cittadini: vantaggi e criticità. 6. I livelli di governo coinvolti: relazioni e raccordi. 7. La continuità tra formalità e informalità nel contesto europeo. 8. Verso una *participatory governance* nelle città europee.

1. Rigenerazione urbana e città informale: temi e problemi

Rigenerazione urbana e città informale costituiscono temi di studio attuali e innovativi nel contesto europeo in quanto relativi ai “nuovi” rapporti tra cittadini e decisore pubblico nella programmazione e implementazione degli interventi urbani e nella successiva gestione¹.

La rigenerazione urbana può essere, in particolare, definita come un complesso di attività di trasformazione della città – mediante cambiamenti sia nei beni e negli spazi, sia a livello economico,

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, il Mulino, Bologna, 2017; M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la rigenerazione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2018.

sociale, culturale – che comporta una riqualificazione e valorizzazione urbana con un ridotto impatto ambientale volta a migliorare la qualità della vita dei cittadini².

Tale attività di trasformazione è promossa sia dall'”alto”, vale a dire mediante piani e programmi predisposti e implementati dal decisore pubblico per riqualificare le città che richiedono un mero consenso dei cittadini³; sia mediante forme di collaborazione formale tra pubblico e privato. In quest'ultimo caso, l'amministrazione facilita l'azione dei cittadini nella valorizzazione dei beni urbani utilizzando strumenti e regole che derivano dalla legislazione urbanistica e che sono, dunque, formali⁴.

Nell'ambito della rigenerazione urbana possono verificarsi, però, anche fenomeni di informalità vale a dire pratiche creative promosse solo “dal basso” e autonomamente dai cittadini che si discostano dall'urbanistica formale⁵ e che sono fondate sulla partecipazione, la solidarietà, la gratuità e la reciprocità. Mediante dette pratiche i cittadini promuovono, in effetti, azioni spontanee per far fronte ai bisogni individuali e collettivi che non presuppongono una previa autorizzazione delle istituzioni pubbliche o l'inquadramento in prassi istituzionalizzate⁶. Tali azioni spontanee ed informali vengono promosse sia

² La rigenerazione è stata definita come un: “novero di azioni incidenti non solo sull'ambito urbanistico ma anche sul contesto socio-ambientale del territorio interessato”. F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc. 2, 2018, p. 135. È stato altresì evidenziato che: “il termine rigenerazione è entrato in uso, nella letteratura giuridica più recente, con una buona dose di incertezza, affiancandosi ad altri termini già usati dal legislatore e dagli interpreti ma senza esprimere un preciso significato. Riuso, riqualificazione, trasformazione si affiancano alla rigenerazione e, in genere, tendono ad identificare quella tendenza [...] a favorire un nuovo uso di spazi urbani e di beni pubblici attraverso una collaborazione tra enti territoriali e soggetti privati (singoli o associati). A. FIORITTO, *Come pianificare la rigenerazione urbana*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la rigenerazione*, cit., p. 39.

³ R. GALDINI, *Reinventare la città. Strategie di rigenerazione urbana in Italia e in Germania*, Franco Angeli, Milano, 2008, p. 50.

⁴ In proposito è stato riconosciuto che: “l'utilizzo degli schemi consensuali previsti da numerose leggi nazionali che si sono succedute nel tempo, ha trovato una sempre maggiore applicazione nella prassi, specialmente per il recupero urbano” e che è stato delineato il concetto della c.d. programmazione negoziata vale a dire la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici e privati per interventi di sviluppo delle città. A. FIORITTO, *Come pianificare la rigenerazione urbana*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la rigenerazione*, cit., pp. 55 e ss.

⁵ È stato evidenziato: “Occorre però anche precisare che il diritto amministrativo (e, in specie, urbanistico) può fornire soluzioni innovative che consentano di giungere agli obiettivi di cura del contesto urbano pur in presenza dei problemi richiamati. Il diritto può, in particolare, favorire la partecipazione dei privati ai processi di rigenerazione sia operando in contesti formali, sia contribuendo alla costruzione di processi più informali. In tal modo, si ottiene un risultato importante ovvero la possibilità di introdurre nel sistema risorse economiche, professionali e tecniche altrimenti non disponibili. Tale opzione deve, quindi, essere valorizzata quale priorità dalle scelte politiche che legittimano l'avvio dei progetti decidendo al contempo l'allocazione possibile delle fonti di finanziamento”. F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città*, cit., p. 135.

⁶ M. V. FERRONI, G. RUOCCO, *L'informalità: una difficile qualificazione* in M.V. FERRONI, G. RUOCCO (a cura di) *La città informale*, Castelvechi, Roma 2021, p. 8 dove si evidenzia: “con l'aggettivo informali qualificiamo quindi queste pratiche sociali messe in atto da gruppi di cittadini che rivendicano bisogni individuali e/o collettivi e promuovono azioni dirette per soddisfarli. Si tratta di pratiche transitorie o durature, realizzate localmente, con forme più o meno partecipative (si sviluppano cioè in misura maggiore o minore, con modalità di deliberazione ed azione democratica), promosse dai cittadini autonomamente, cioè senza una richiesta di autorizzazione alle istituzioni pubbliche”.

per far fronte alla “crisi” degli strumenti urbanistici tradizionali sia per la cura della città mediante la riqualificazione di beni e spazi a fini di utilità sociale⁷.

Nelle dinamiche reali i rapporti tra cittadini e decisore pubblico si manifestano, quindi, sia attraverso procedure regolate e codificate sia tramite relazioni informali che però possono guidare e condizionare le scelte collettive⁸. In effetti, sussistono varie gradazioni nei rapporti tra formalità e informalità⁹ a seconda della relazione tra cittadini e decisore pubblico che vanno dalle iniziative del tutto autogestite, alle iniziative avviate dai cittadini e riconosciute dall’amministrazione, ai casi in cui è l’amministrazione a coinvolgere i cittadini.

Partendo da questa premessa, il presente lavoro è volto a verificare – da un punto di vista giuridico – se sussiste una continuità tra informalità e formalità nell’ambito della rigenerazione urbana in ambito europeo¹⁰ e in che misura l’intervento della cittadinanza in forme più o meno organizzate affianca le forme di partecipazione previste nelle procedure di adozione degli strumenti urbanistici tradizionali¹¹. Aiuta l’indagine un’analisi riguardo a quei Paesi dove tale continuità si riscontra, come avviene nelle esperienze di Olanda¹², Germania¹³ e Spagna¹⁴ che costituiranno quindi oggetto di studio tenendo presente anche la corrispondente esperienza nazionale.

⁷ In proposito è stato rilevato: “in questa tensione fra prassi informale e ruoli istituzionali si concentra tutto il dibattito sulla democrazia locale e sulla *governance* dei sistemi urbani quale risultante da un lato, della ‘crisi’ del modello classico di governo di questi sistemi e, dall’altro, delle risposte che cittadinanza, associazionismo e movimenti sociali mettono in atto per fronteggiare la suddetta crisi attivandosi sia attraverso percorsi di cura che mediante azioni di rivendicazione che sfociano in occupazioni illegali?”. In tale contesto: “l’informalità (va) intesa come assenza di norme scritte, di ruoli gerarchici e, più in generale, di fluidità e plasticità delle regole (spesso non scritte) che animano le relazioni in questi luoghi”. A. PUTINI, *Beni comuni urbani*, Franco Angeli, Milano, 2019, p. 81; p. 154.

⁸ In relazione al ruolo delle città è stato evidenziato: “*the cities are on frontline facing new social challenges where they are forced to play a creative role so that they are not the only final entities to implement national or regional statutes. Cities use more and more negotiations to address a growing social demand of regeneration so that a creative role of law prevails over the order by (national or regional) law*”. F. GIGLIONI, *Order without law in the experience of Italian cities*, in *Italian Journal of Public Law*, vol. 9, issue 2, 2017, p. 294.

⁹ L. LUTZONI, *In-formalised urban space design. Rethinking the relationship between formal and informal in City, territory and architecture*, Springer, n. 20, 2016 dove si evidenzia che: “*Urban informality challenges the formalisation of the current design and planning processes that, based on abstract techniques and theories, create a system devoid of contact with reality*”. Inoltre, si afferma che da una concezione dicotomica dei rapporti tra formalità e informalità si è passati ad un nuovo approccio secondo il quale i due concetti vanno messi in relazione. Si tratta di un nuovo “punto di vista” che coinvolge non solo l’urbanistica ma anche aspetti sociali, culturali ed economici legati allo sviluppo delle città.

¹⁰ È stato evidenziato che: “si tratta, dunque, di esperienze informali che mostrano potenzialità giuridiche di interesse e, proprio per questo, meritano di essere approfondite, poiché il dubbio che sollevano è che l’informalità, a dispetto delle premesse iniziali, possa invece essere conciliata con il diritto formale”, F. GIGLIONI, *Il valore giuridico dell’informalità per l’interesse generale. L’esempio delle città*, in M.V. FERRONI, G. RUOCCO (a cura di) *La città informale*, cit., p. 81.

¹¹ Per un approfondimento si veda L. CASINI, *L’equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2005.

¹² Con riferimento all’Olanda è stato riscontrato il passaggio dalla pianificazione formale ad interventi informali: “*In the Netherlands, we observe a shift from governmental, formal planning practices (statutory planning), toward more informal, community-led initiatives (self-organization)*”. M. MEIJER, H. ERNSTE, *Broadening the scope of spatial planning: making a case for informality in the Netherlands* in *Journal of Planning Education and Research*, 2019, p. 5.

¹³ Si veda R. GALDINI, *Reinventare la città. Strategie di rigenerazione urbana in Italia e in Germania*, cit., p. 145.

¹⁴ In relazione alle esperienze in Spagna si assiste ad una nuova forma di pianificazione informale poiché: “*both governments and communities practice more informal ways of planning, reinterpreting formal policies and using their political networks to implement*

In particolare, verrà analizzata prima la nozione fondamentale della città informale come declinata nel contesto europeo e di conseguenza il ruolo collaborativo dei cittadini¹⁵. In seguito, l'attenzione si concentrerà sugli strumenti giuridici utilizzati per la rigenerazione urbana nell'ottica della continuità tra informalità e formalità¹⁶ per valutarne non solo l'efficacia e la democraticità intesa come inclusione di tutti i cittadini, ma anche la possibilità di “trapianto” tra ordinamenti, prendendo anche in considerazione casi di studio significativi dei singoli Paesi nel contesto giuridico-amministrativo di riferimento.

2. La nozione di “*informal city*” negli ordinamenti europei

La nozione di “*informal city*” indica le esperienze di cittadinanza attiva che consistono nella promozione di iniziative per la rigenerazione in via informale vale a dire spontanea a prescindere da una base normativa di riferimento¹⁷. In particolare, si tratta di processi che originano “al di fuori di percorsi tradizionali di legalità”¹⁸ e, dunque, mediante soluzioni di fatto volte a riutilizzare spazi o beni degradati nelle città¹⁹ ai fini di utilità sociale. Rispetto a tali iniziative il decisore pubblico si pone in un'ottica di riconoscimento

polices”. M. MEIJER, *Community-led and government-fed: comparing informal planning practices in depopulating regions across Europe*, in *The Journal of Rural and Community Development*, vol. 14, n. 4, 2019, p. 7.

¹⁵ Al riguardo si è affermato: “la cultura della gestione condivisa dei beni comuni si è instaurata nella nostra società fino a stimolare logiche di partecipazione attiva dei cittadini in ordine alla cura dell'interesse pubblico. Sono certamente dei meccanismi nuovi sia per le Amministrazioni che per i cittadini e il percorso da compiersi è ancora lungo ma «la via da percorrere non è facile, né sicura. Ma deve essere percorsa e lo sarà»”, M.F. ERRICO, *Modelli di gestione dei beni comuni: i patti di collaborazione* in *Foro Amministrativo (II)*, fasc.12, 1° marzo 2019, p. 2197.

¹⁶ In tema di rapporti tra informalità e formalità è stato evidenziato: “Spesso l'informalità è considerata prevalentemente come una forma di illegalità e, come tale, si contrappone alla pianificazione tradizionale. Questa concezione è legata al più diffuso approccio dicotomico tra formale e informale, oggi messo in discussione da teorie contrastanti che superano questo rapporto oppositivo e segnano l'emergere di un approccio dialogico che comprende e postula le relazioni tra i due ambiti”. R. GALDINI, *Informalità ed evoluzione nello spazio urbano*, in M.V. FERRONI, G. RUOCCO (a cura di) *La città informale*, cit., p. 17.

¹⁷ M. G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Diritto Amministrativo*, fasc.4, 2018, p. 787. Tale nozione di città informale va distinta da quella derivante dalla disciplina urbanistica riferita agli agglomerati spontanei creati in assenza di regole pianificatorie e in contesti di emergenza o emarginazione sociale. Cfr. anche S. VALAGUZZA, *Il diritto delle città e il dibattito sulla autonomia differenziata* in *Federalismi.it*, n. 19, 2019.

¹⁸ Così F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc.1, 2018, p.3 che evidenzia: “Le autorità di governo delle città si misurano costantemente con esperienze sociali che, pur originando al di fuori di percorsi tradizionali di legalità, assumono rilievo perché, agendo su spazi e beni che sono andati in disuso o si trovano in stato di abbandono, ne riattivano l'uso per finalità sociali: ne sono un esempio gli interventi per il decoro urbano, la gestione di spazi verdi lasciati in degrado, la rigenerazione di spazi ed edifici che hanno perso la loro destinazione originaria e altro ancora. Rispetto a queste situazioni di fatto le autorità di governo sempre meno ricorrono a soluzioni che prevedano la riappropriazione, che quindi colmino i vuoti con nuovi pieni, mentre sempre più sperimentano forme di riconnessione delle esperienze meramente sociali dentro una cornice giuridica accettabile per un ordinamento fondato sul diritto positivo”.

¹⁹ Sui beni comuni urbani si veda A. PUTINI, *Beni comuni urbani*, cit., p. 35 dove si evidenzia che: “nell'idea di cittadinanza rafforzata presentata negli approcci ai beni comuni [...] così come nelle azioni dirette messe in atto dai movimenti sociali, i cittadini non intervengono più solo [...] nelle fasi pre-decisionali, ma ricoprono un ruolo di decisori e, soprattutto, di gestori di beni e risorse. Si passa dunque da un'idea di cittadinanza partecipe ma controllata a cittadini che si attivano a tutto tondo: prendendo l'iniziativa, decidendo le destinazioni d'uso di beni e risorse, stabilendo collettivamente le loro regole d'uso, operando scelte d'uso orientate al principio di sostenibilità”.

delle attività tentando una riconnessione nel quadro normativo di riferimento ma senza riappropriarsi degli interventi. In altri termini le iniziative informali costituiscono, come sopra ricordato, soluzioni alternative alle forme tradizionali di pianificazione e cura del territorio²⁰.

Tali iniziative sono espressione di una forma di democrazia che viene definita di prossimità dal momento che coinvolge i cittadini più vicini all'effettivo intervento da realizzare²¹ i quali partecipano attivamente alle iniziative locali promuovendone lo svolgimento. Dette iniziative possono, poi, solo eventualmente condurre ad una produzione di fonti formali del diritto. Si è fatto riferimento, partendo dalle esperienze olandesi, ad una “nuova era” in cui la società civile prende le iniziative per la collettività e si assume la responsabilità di portarle a termine e l'amministrazione partecipa al processo solo in minima parte²².

La “nuova era” richiede, però, come meglio poi si dirà, un mutamento nella definizione dei rapporti tra decisore e cittadini nell'ottica della promozione di una amministrazione condivisa²³, oltre che una “accettazione” pubblica e privata della rilevanza delle iniziative. In effetti, l'informalità nelle istituzioni democratiche dei Paesi europei non viene sempre vista come utile dal momento che rischia di essere assimilata ad esperienze di illegalità o di irregolarità determinando “resistenze” da parte dell'amministrazione pubblica o degli stessi cittadini. Il superamento di tali resistenze è, però necessario poiché da un lato il settore dell'urbanistica non può prescindere dall'intervento dei cittadini, dalla negoziazione e dalla collaborazione con la popolazione²⁴; dall'altro lato gli strumenti formali potrebbero

²⁰ Cfr. S. VALAGUZZA, *Il diritto delle città e il dibattito sulla autonomia differenziata*, cit., p. 11 dove si afferma: “In particolare, le città, divenute *global actors*, stanno creando una socialità nuova; famiglie di individui e di organizzazioni che operano assieme, che dialogano consapevolmente e si influenzano perfino inconsciamente, vivendo dentro alle medesime correnti culturali, economiche e sociali. Le città sono un luogo di diversità continua, in cui si animano le energie individuali e collettive. Nella città, perfino il diritto, inteso come metodo per il governo ordinato della casa comune, viene ad assumere connotazioni peculiari, diviene atipico, si distacca dalle forme della tradizione legislativa statale”.

²¹ M.V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, n. 3, 2017 evidenzia al riguardo: “Essa si distingue dalle altre forme pur condividendo i medesimi presupposti della democrazia partecipativa ma spostandola a livelli di microfenomeno (comunità locali) e specialmente di quelle che vivono in aree di degrado urbano e comunque di scarsa sostenibilità ambientale”, p. 4.

²² In proposito si è detto che: “*In this new era, civil society should take policy initiatives and assume responsibility for implementing them, and the government was to participate only minimally in the process, if at all*”. M. MEIJER, H. ERNSTE, *Broadening the scope of spatial planning: making a case for informality in the Netherlands*, cit., p. 2.

²³ L'amministrazione condivisa si caratterizza per alcuni elementi essenziali: “autonomia dell'iniziativa; perseguimento di un interesse generale [...]; trasversalità ed eterogeneità dei protagonisti delle azioni di cittadinanza attiva. A venire profondamente ripensati sono anche i ruoli e le funzioni dell'amministrazione, che da espressione funzionale al perseguimento di interessi pubblici di volta in volta individuati dallo Stato, diventa funzione che accompagna e favorisce l'iniziativa cittadina”. In sostanza: “il paradigma dell'amministrazione condivisa si fonda su un diverso rapporto fra amministrazione e cittadinanza, un rapporto che, sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale, diventa paritario, e vede, anzi, l'amministrazione muoversi in direzione di supporto alle iniziative di una cittadinanza che acquista autonomia d'azione nella cura e nella rigenerazione degli spazi urbani”. A. PUTINI, *Beni comuni urbani*, cit., p. 58; p. 85.

²⁴ In relazione alla connotazione negativa dell'informalità ed al suo superamento è stato specificato: “*Informality often has a negative connotation in countries with established democracies, in the global North. Informality is associated with illegality, lack of adequate legislation or corruption. However, formal institutions cannot always provide an effective framework that covers everyday interactions between policy-makers, politicians and citizens [...]. The development and implementation of spatial plans often involves informal interactions as well: new property development initiatives by private developers are often negotiated, developer contributions to public infrastructure costs are negotiated at least to some extent in most jurisdictions and established spatial plans are subject to (informal arranged) modifications*”. M.

non essere da soli sufficienti alla promozione di iniziative soprattutto di rigenerazione urbana. In altri termini l'informalità non va vista necessariamente come correlata alla mancanza di un quadro normativo adeguato o alla presenza di fenomeni di illegalità e, dunque, al “fallimento” della formalità ma come strumento ulteriore per riqualificare le città²⁵.

In conclusione, la nuova concezione della città informale è intesa nel contesto europeo come associazione o altra forma di aggregazione di cittadini in grado di gestire il proprio territorio²⁶ e, dunque, di creare diritto mediante nuove forme di partecipazione²⁷ e collaborazione alle decisioni pubbliche²⁸ come si vedrà nel paragrafo che segue.

3. Il nuovo ruolo collaborativo dei cittadini

La nuova concezione della città informale richiede la partecipazione e la collaborazione attiva²⁹ dei cittadini modificando così il loro ruolo nei confronti del decisore pubblico³⁰.

In effetti, i cittadini si fanno promotori delle iniziative di rigenerazione urbana utilizzando strumenti anche informali ossia non correlati alla pianificazione urbanistica e agli strumenti partecipativi messi a disposizione dall'ordinamento³¹. L'azione promossa dai cittadini richiede solo in un secondo momento l'intervento del decisore pubblico che può favorire oppure frenare le iniziative.

MEIJER, E. VAN DER KRABBEN, *Informal institutional change in De Achterhoek region: from citizen initiatives to participatory governance*, in *European Planning Studies*, 2018, vol. 26, n. 4, p. 748.

²⁵ Con riferimento alle esperienze italiane è stato sottolineato: “*The cases presented here are an example of the reactions of public local authorities that, in the face of claims from civic participation, do not react by applying legislative command (because they are often not in a position to do so), but by producing a new legality that coexists with the strictly positive one. This is perhaps their feature of greatest interest*”. F. GIGLIONI, *Order without law in the experience of Italian cities*, cit., p. 301.

²⁶ La città viene intesa come: “insieme e intreccio degli interessi, delle istanze, delle attività, delle relazioni della società radicata nel rispettivo territorio nelle sue molteplici e articolate componenti, con superamento di ogni sua considerazione in termini squisitamente fisici e materiali, di semplice ambito geografico e di realtà edificata”. M.G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 787.

²⁷ La nozione si differenzia, dunque, da quella di *city* intesa in senso meramente geografico e così definita: “A livello internazionale ed europeo si è invece affermata una distinzione tra *city* e *municipality* che fa leva su dati relativi alla popolazione. La *city*, secondo la definizione elaborata dalla Commissione europea e dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, corrisponde alla *municipality* o alle *municipalities* raccolte intorno a un ‘centro urbano’ caratterizzato da una determinata densità della popolazione (1.500 abitanti per chilometro quadrato) e da un determinato numero di abitanti (come minimo 50.000). Tutte le *municipalities* con almeno metà della loro popolazione all'interno del centro urbano possono diventare parte della *city*, ed essa è definita in base a tre requisiti: che esista un collegamento al livello politico, che almeno il 50% della popolazione della *city* viva nel centro urbano e che almeno il 75% della popolazione del centro urbano viva nella *city*”. M. ROVERSI MONACO, *La città nell'ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del federalismo*, n.4, 2016, p. 976.

²⁸ In tema di città informale è stato evidenziato: “*Actually cities can be also seen as a free association of human beings who share urban land and spaces for better value of their interests. From this perspective cities are able to exhibit a polity itself with the task of ruling the territory interests*”. F. GIGLIONI, *Order without law in the experience of Italian cities*, cit., p. 292.

²⁹ M.V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., p. 6.

³⁰ S. BISSCHOPS, R. BEUNEN, *A new role for citizens' initiatives: the difficulties in co-creating institutional change in urban planning*, in *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 62, n. 1, pp. 72-87, 2019.

³¹ In relazione alle esperienze di rigenerazione in Italia è stato specificato: “spetta ai cittadini singoli o associati partecipare all'elaborazione del patto di gestione comune, ben al di là della partecipazione - contraddittorio di cui al capo III della

Nelle esperienze europee si sta, dunque, delineando un nuovo ruolo collaborativo dei cittadini alle decisioni pubbliche che si caratterizza per quattro aspetti principali³².

In primo luogo, si assiste ad un superamento del modello tradizionale dei rapporti tra amministrazione e cittadini. Del resto, mentre in termini tradizionali i cittadini nella gestione del territorio operano in opposizione rispetto all'amministrazione e partecipano al procedimento decisionale principalmente a fini difensivi, con la nuova idea di città informale i cittadini diventano i protagonisti delle azioni relative ad interventi urbanistici³³ in una logica “*bottom-up*”³⁴.

In secondo luogo, i cittadini intervengono – seppur per iniziative limitate, come ad esempio la sistemazione dei giardini pubblici o di centri sportivi – nel settore della pianificazione urbanistica demandato alle scelte del decisore pubblico non solo partecipando all'adozione delle decisioni in un contesto formale ma anche facendosi promotori delle iniziative e, dunque, in un'ottica di amministrazione condivisa³⁵ e di informalità.

In terzo luogo, i cittadini intervengono “gratuitamente” nella realizzazione degli interventi poiché non richiedono necessariamente fondi pubblici, ma agiscono spontaneamente in collaborazione con l'amministrazione. D'altro canto, i cittadini attivi hanno un ritorno diretto dagli interventi realizzati che riguardano “beni comuni” da loro utilizzati e, dunque, non si basano sulla contribuzione pubblica che andrebbe comunque incentivata per agevolare dette iniziative³⁶.

legge 7 agosto 1990, n. 241 ed alle associazioni (anche di quartiere) attuare i patti di collaborazione in adempimento dei loro obblighi”. M.V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., p. 5.

³² È stato evidenziato che: “In questo senso, e non solo virtualmente, l'intera parabola deve concludersi con la piena riaffermazione della centralità del cittadino che, come si è intuito felicemente, deve essere considerato come il prodotto ultimo del contratto sociale anche, e forse soprattutto, nella sostanziale dequotazione dello Stato nazionale”. D. DONATI, *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4, 2019, p. 969.

³³ È possibile “dare all'informalità un'accezione ampia e, insieme, puntuale interessata a coglierne il tratto pertinente nell'intenzione di costruire spazi sociali comuni al di fuori della – anche se non necessariamente contro la – sfera delle istituzioni”. G. RUOCCO, *Informalità e innovazione democratica* in M.V. FERRONI, G. RUOCCO (a cura di) *La città informale*, cit., p. 67.

³⁴ È stato in proposito affermato: “Thus, while there are important political drivers for change in the EU governance context, the concept of subsidiarity ensures that change is also driven from the 'bottom up' and emerging new institutional arrangements are as much a product of innovative action at the sub regional and local levels as a formal political project”. P. JENKINS, H. SMITH, K. KIRK, *Governance, citizenship participation and urban planning: exploration of the context for knowledge transfer between Europe and the South*, paper, N-Aerus conference, 2004, p.4.

³⁵ Tale tendenza viene sottolineata nel rapporto ANCI, *Le politiche urbane degli Stati europei*, 2009 dove si legge: “Negli ultimi venti anni l'inclusione di attori non istituzionali nella produzione delle politiche pubbliche è stata ampliata e regolata ricorrendo a metodologie e tecniche fra loro diverse, che si avvicendano in ondate e mode successive, fra le quali spiccano oggi le partnership pubblico-privato e le pratiche di «democrazia deliberativa». Oltre che da fattori e scelte locali, le diverse modalità di inclusione nei processi di governo dipendono anche da fattori esogeni ai sistemi politici territoriali, consistenti negli incentivi e nei vincoli introdotti dalle regolazioni nazionali, laddove gli Stati possono (e vogliono) normare tali aspetti del processo politico urbano”, pp. 101-102. Per di più: “I risultati evidenziano come la cooperazione abbia maggiori *chance* di essere realizzata quando gli strumenti di collaborazione formali sono affiancati da strumenti informali”, p.105.

³⁶ Si è specificato in proposito: “alle diffuse resistenze nei confronti di un maggiore protagonismo delle città occorre contrapporre solide evidenze sul valore aggiunto di questo approccio in termini di miglioramento dell'efficacia delle politiche nei casi in cui è questo che fa la differenza: è un'attività nella quale è opportuno che non solo da parte della

In quarto luogo, i cittadini intervengono non solo nell'ambito del procedimento di adozione della decisione, ma anche in una fase preliminare di scelta degli interventi da realizzare e di individuazione delle zone da riqualificare³⁷.

Inoltre, i cittadini pur agendo per il perseguimento dei propri interessi sociali e collettivi comportano il coinvolgimento non solo dell'amministrazione di riferimento ma anche della restante parte della popolazione creando una rete sociale volta alla cura dei beni utilizzati dalla collettività³⁸.

Una volta ricostruita la nozione di città informale nel quadro più ampio della rigenerazione urbana nonché la correlata nuova idea di cittadinanza nel contesto europeo occorre approfondire il tema prendendo in considerazione i nodi centrali delle iniziative informali: gli strumenti giuridici utilizzati nei rapporti tra iniziative formali e informali; il ruolo partecipativo dei cittadini; il rapporto tra livelli di governo. L'analisi sarà condotta prendendo come punto di riferimento alcune esperienze significative in Europa che costituiranno esempi utili a delineare le maggiori tendenze e le possibili prospettive della *informal city*.

4. Il rapporto tra formalità e informalità

Nell'ambito della rigenerazione urbana, le iniziative portate avanti dai cittadini europei soprattutto nei Paesi oggetto di studio con l'utilizzo di strumenti informali non si contrappongono agli strumenti urbanistici tradizionali ma si affiancano ad essi soprattutto negli spazi normativi e programmatori lasciati "scoperti"³⁹. Tale tendenza è maggiormente evidente, ad esempio, in Olanda dove si fa riferimento ad un sistema rigido di pianificazione, a volte di settore, che, però, non copre tutti i livelli di governo⁴⁰ e in Spagna dove a livello locale si riscontrano carenze nella pianificazione e, pertanto, si sviluppano iniziative

Commissione europea si investa di più" S. DE LUCA, *Politiche europee e città: stato dell'arte e prospettive future*, in *Working papers. Rivista online di Urban@it*, n. 2, 2016, p. 10.

³⁷ In relazione alle esperienze di rigenerazione in Spagna è stato evidenziato che: "una delle prime fasi del progetto inizia con l'identificazione dei luoghi che richiedono un qualche tipo di rinnovamento". Nell'ambito di tale fase: "l'inclusione di consigli di quartiere e rappresentanti di vari gruppi di cittadini nei processi di sviluppo definiscono un nuovo elemento inclusivo e partecipativo nel progetto". H. NAVARRO MARTINEZ, *Rigenerazione urbana sostenibile nelle città consolidate. Piazza Tetuan-Amalich, Santander, Spagna* in *Techne*, n. 19, 2020, p. 170.

³⁸ In proposito è stato evidenziato: "This innovative way of approaching the problems faced by urban areas in decline is not limited to the transformation of physical space and social features, but also represents a focus of interest in urban planning literature the way such initiatives are accomplished, establishing networks of collaboration between government and other public agents and civil society. Recently, numerous initiatives have been launched at national and international level, some of these from the European Union, particularly in the policy field of regional development. The main characteristic of these advanced urban regeneration strategies is represented by the «integrated approach» that concerns social, economic and environmental aspects, promoting sustainable urban development in accordance with strategic policy guidelines of EU", A. ACIERNO, *Integrated urban development and culture-led regeneration in the EU*, in *Territory of Research on Settlements and Environment* – 18, n. 1, 2017, p. 7.

³⁹ Con riferimento alle esperienze in Olanda nella regione di Achterhoek è stata sottolineata la forte connessione dei cittadini con la comunità: "Decision-making processes within these communities are usually rather informal, but must still comply with formal spatial planning regulation (and other relevant regulation). The Achterhoek is a region where inhabitants traditionally feel closely connected to their communities. They are proud of their capability to solve problems within their community", M. MEIJER, E. VAN DER KRABBEN, *Informal institutional change in De Achterhoek region: from citizen initiatives to participatory governance*, cit., p. 747.

⁴⁰ M. MEIJER, H. ERNSTE, *Broadening the scope of spatial planning: making a case for informality in the Netherlands*, cit., p.1.

informali⁴¹. Anche in Germania le esperienze informali si collocano in un contesto relativo alla partecipazione della cittadinanza istituzionalizzato e rigido⁴² che lascia però spazio ad altre iniziative considerato che alcuni settori – come quelli relativi al verde urbano – risultano privi di adeguata disciplina⁴³.

Inoltre, la definizione dei rapporti tra formalità e informalità dipende anche dal contesto non solo giuridico ma anche socio-culturale nel quale si opera che può essere più o meno favorevole all'intervento dei cittadini ed aperto all'idea della partecipazione attiva.

Basti considerare il contesto olandese che si caratterizza per una attenzione alla partecipazione della cittadinanza alle decisioni pubbliche con una rete sociale dei cittadini molto sviluppata e che, dunque, agevola la promozione di iniziative spontanee. Anche in Spagna la legislazione prevede forme di partecipazione incisiva dei cittadini nell'ambito delle scelte urbanistiche, ma solo con modelli partecipativi tradizionali⁴⁴. Infine, in Germania la partecipazione pubblica è fortemente istituzionalizzata dal momento che i comitati e le autorità responsabili non sono completamente “disposte” a demandare le decisioni in materia urbanistica alla popolazione con strumenti del tutto informali⁴⁵.

Il contesto nel quale si collocano le iniziative dei cittadini dipende, dunque, sia dalla cultura giuridica della partecipazione nei diversi Stati, sia dall'attenzione posta a questi temi nelle singole realtà locali.

In tale quadro occorre, dunque, considerare i rapporti tra cittadini e amministrazione nell'ambito delle iniziative informali per valutare le diverse tipologie o gradi di informalità e le loro maggiori criticità⁴⁶.

⁴¹ S. DE GREGORIO HURTADO, *The Implementation of the URBAN Community Initiative: a transformative driver towards collaborative Urban Regeneration? Answers from Spain in European journal of American studies*, vol.10, n. 3, 2015.

⁴² Sulla rigenerazione in Germania si veda P. CARPENTIERI, *Il “consumo” del territorio e le sue limitazioni. La “rigenerazione urbana”*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2020.

⁴³ In proposito è stato evidenziato con riferimento alle esperienze di iniziative di rigenerazione a Berlino: “In primo luogo, occorre considerare la (quasi) totale mancanza di norme che consentano agli *urban garden* e agli *urban gardener* di rivendicare il loro *droit à la ville*, di cui già parlava Henri Lefebvre (1968). L'impressione che resta a seguito dell'indagine svolta è che si tratti di progetti lasciati a se stessi dal punto di vista politico e giuridico”. S. GIOVANSANA – G. ZANOLIN, *Gentrification e urban gardening a Berlino. Riflessioni da Tempelhofer Feld e Prinzessinnengärten*, in *Geography Notebooks*, n. 3, 2020, p. 279.

⁴⁴ Cfr. M. MEIJER, *Community-led and government-fed: comparing informal planning practices in depopulating regions across Europe*, cit., p. 12 dove con riferimento all'Olanda si evidenzia: “the Netherlands has a strong tradition concerning participatory planning. However, here public-private partnerships play an important role in the development and implementation of planning”; mentre in relazione alla Spagna si specifica: “formal institutions provide increased possibilities for communities to generate income and to enjoy autonomous decision-making”.

⁴⁵ Cfr. *Sviluppo urbano integrato collaborativo. Una riflessione sulle possibilità di trasformazione dell'area Ex Snia di Roma con un approccio di sviluppo urbano integrato collaborativo, fondato sull'esperienza berlinese* in *Labsus*, 6 gennaio 2020.

⁴⁶ F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, cit., p. 3.

4.1. Le gradazioni dell'informalità

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

Come già accennato, le varie gradazioni nei rapporti tra formalità e informalità possono essere così delineate: iniziativa autogestita informale; iniziativa dei cittadini formale; iniziativa avviata dai cittadini e riconosciuta dall'amministrazione; iniziativa dei cittadini promossa dalla stessa amministrazione anche mediante sussidi⁴⁷.

Occorre, dunque, approfondire i tratti essenziali delle singole modalità utilizzate dai cittadini per promuovere le forme di rigenerazione anche al fine di ricostruire le relazioni con il decisore pubblico e definire il ruolo dell'informalità. L'analisi dei rapporti tra informalità e formalità basata sulle esperienze di rigenerazione nei singoli Paesi studiate in dottrina porta alla delineazione di almeno quattro modelli generali.

Il primo modello riguarda le iniziative autogestite e, dunque, del tutto informali. Tali iniziative si caratterizzano per due profili sia perché sono promosse interamente dalla popolazione sia perché sono finanziate dagli stessi cittadini senza contributi economici pubblici. Significativo è anche il processo che porta all'adozione di tali iniziative: si parte da una consultazione del tutto informale presso centri di aggregazione come, ad esempio, le piazze o i negozi locali per poi arrivare alla costituzione di appositi comitati per gestire l'esecuzione⁴⁸. La successiva fase di implementazione tiene, comunque, conto delle normative urbanistiche e viene gestita mediante uno scambio di comunicazioni con le autorità locali.

Il secondo modello attiene alle iniziative promosse dai cittadini ma utilizzando anche strumenti formali e mediante le quali la popolazione contribuisce – ove possibile secondo le discipline di riferimento dei singoli Stati – alla pianificazione urbanistica a livello locale.

Tali iniziative rientrando nell'ambito di strumenti formali si caratterizzano per essere definite mediante procedure determinate che contengono varie fasi quali: l'analisi dei problemi; la consultazione pubblica; la valutazione e il monitoraggio. In effetti, l'adozione di una procedura formale anche se promossa dai cittadini può essere necessaria per consentire sia l'appoggio della popolazione che non ha promosso il

⁴⁷ M. MEIJER, E. VAN DER KRABEN, *Informal institutional change in De Achterhoek region: from citizen initiatives to participatory governance*, cit., p. 745.

⁴⁸ Cfr. M. MEIJER, H. ERNSTE, *Broadening the scope of spatial planning: making a case for informality in the Netherlands* cit., p. 8 dove si evidenzia che: “*Citizens usually start by establishing consensus on a priority list of projects the community would benefit most from and that are actually feasible. This is mostly done informally: matters are discussed in the street, at kitchen tables, or in the local shop. Once this informal conversation has been picked up by the village council (or another representative body) they start investigating the possibilities for implementation?*”.

progetto, sia il dialogo con le autorità pubbliche locali⁴⁹ e, in definitiva, per superare le resistenze pubbliche e private alla realizzazione dei progetti. Esempi sono costituiti dalle iniziative promosse in Olanda dai cittadini per la redazione di “*village plans*” che costituiscono piani relativi alle scelte urbanistiche di un determinato centro abitato non necessariamente riconducibili nell’ambito della pianificazione urbanistica⁵⁰. Un ulteriore esempio è dato da alcune iniziative di riqualificazione in Germania, come quella dell’aeroporto dismesso di Berlino trasformato in parco, dove la cittadinanza è intervenuta nell’ambito degli strumenti messi a disposizione dall’ordinamento⁵¹. In tali casi, dunque, il ruolo attivo dei cittadini caratteristico dell’*“informal city”* si esplica mediante l’uso di strumenti formali.

Il terzo modello riguarda le iniziative avviate dai cittadini e riconosciute dall’amministrazione o in determinati casi sviluppate in cooperazione con il decisore pubblico⁵². Tali iniziative attengono ad ipotesi in cui gli interventi di rigenerazione da realizzare sono complessi e, dunque, non possono prescindere da un intervento dell’amministrazione. Si verifica in proposito una sorta di suddivisione dei compiti tra cittadini e decisore pubblico: i primi si occupano della ricerca del consenso tra la popolazione; il secondo della realizzazione del progetto⁵³. Un esempio è costituito dalle esperienze olandesi della regione

⁴⁹ Come avviene, ad esempio, in Italia con i patti di collaborazione ed i regolamenti per l’amministrazione condivisa che tendono a “formalizzare” le iniziative spontanee favorendo il dialogo e l’accordo tra cittadini e comunità locali, L. MUZI, *L’amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell’ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in F. GIGLIONI, F. DI LASCIO (a cura di) *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., pp.123-124, dove si afferma che “nello svolgimento delle attività di amministrazione condivisa gli organi amministrativi si configurano come «facilitatori» dell’azione sussidiaria dei cittadini [...]”.

⁵⁰ E’ stato evidenziato che in Olanda “*Some communities have gone a step further in their efforts to maintain livability and good living conditions. They have coordinated several autonomous initiatives by developing village plans: future initiatives designed and developed by local communities?*”. M. MEIJER, H. ERNSTE, *Broadening the scope of spatial planning: making a case for informality in the Netherlands*, cit., p. 9.

⁵¹ Ad esempio, è stato utilizzato lo strumento del *referendum* previsto dall’ordinamento tedesco: “Il disaccordo fra i cittadini e i cosiddetti «poteri forti» ha portato così alla richiesta di un referendum nel 2014. I cittadini vinsero votando contro il Piano, ma non avendo il voto carattere vincolante non vennero ascoltati, e quindi ricominciò una nuova protesta «*Volksentscheid retten!*» (Salva il referendum!). L’iniziativa continua oggi con le sue azioni: la richiesta di un referendum cittadino per la discussione dell’uso futuro del campo e, più recentemente, l’azione nel dibattito sulle abitazioni temporanee per i rifugiati che vivono all’interno e intorno al parco. L’iniziativa mira a preservare *Tempelhofer Feld* come spazio pubblico per l’intera città contro gli investimenti privati e lo sviluppo dell’area. *100% Tempelhofer Feld* è un’iniziativa indipendente che vede il parco come una grande risorsa. Si impegna a mantenere il valore storico dell’area e a contribuire allo sviluppo dello spazio pubblico. [...] Ecco un caso in cui si dimostra che l’implementazione *top-down* dei progetti pionieristici sono – prevalentemente – una strategia per valorizzare l’area con l’intenzione di renderla desiderabile agli investitori; mentre gli usi temporanei hanno contribuito a formare una comunità che rivendica il diritto alla città come una possibile via per rigenerare la democrazia”. A. VECCHIOTTI, *Berlino, Tempelhof: da aeroporto nazista a parco di comunità*, in *Labsus*, 23 luglio 2019.

⁵² In relazione al terzo modello è stato specificato: “*A third gradation along the community/government-led continuum concerns those examples that were initiated by nongovernmental actors, but were developed in close cooperation with governmental stakeholders. Sometimes the agenda of citizens intersects with the planning domain of governments; this could serve as an incentive to discuss partnerships with local authorities. Cooperation is not always fruitful, but it can lead to projects that otherwise would not have been accomplished, either by formal means or by pure informality?*”. M. MEIJER, H. ERNSTE, *Broadening the scope of spatial planning: making a case for informality in the Netherlands*, cit., p. 10.

⁵³ Si è fatto riferimento: “ad un nuovo concetto di pubblico, frutto dell’alleanza tra il pubblico, come apparato, e il pubblico inteso come comunità; comunità che, va precisato, non è più considerata soggetto terzo, consultabile attraverso strumenti di partecipazione, ma siede al tavolo insieme alle istituzioni”. C. DE LUCA, *La rigenerazione urbana come*

Achterhoek nelle quali la riqualificazione di alcune aree comuni ha richiesto anche interventi significativi su luoghi ed edifici pubblici realizzabili sono con un'azione dell'amministrazione⁵⁴. Nell'ambito di tale modello la rigenerazione viene, dunque, promossa in parte con strumenti informali, utilizzati dalla popolazione per la ricerca del consenso, in parte con strumenti formali laddove interviene l'amministrazione pubblica.

Il quarto modello attiene, invece, alle iniziative promosse dalla stessa amministrazione mediante incentivi, anche economici, che inducano i cittadini ad occuparsi dei beni della collettività. Tali ipotesi si verificano soprattutto quando le autorità pubbliche locali non sono in grado di gestire determinate attività e, dunque, sono indotte a chiedere il supporto dei cittadini attivi⁵⁵. Anche se gli incentivi corrispondono a logiche formali, la successiva azione essendo demandata ai cittadini può essere anche fondata sull'informalità e sulla promozione di iniziative che esulano dagli strumenti urbanistici tradizionali messi a disposizione dall'ordinamento.

I modelli delineati sono ricostruzioni teoriche nella definizione dei rapporti tra informalità e formalità, di conseguenza essi non vanno analizzati in un'ottica statica ma nella loro dimensione dinamica e flessibile⁵⁶. In effetti, il grado di informalità prescelto dipende dalla situazione delle singole realtà locali che, a seconda delle esigenze, possono trovare gli strumenti adeguati per le iniziative di rigenerazione anche passando da un modello all'altro o unendo i vari modelli. Per approfondire ulteriormente il tema occorre considerare se i modelli analizzati presentano criticità o nodi problematici che sarebbe opportuno risolvere per promuovere le iniziative informali nell'ambito della rigenerazione urbana in Europa.

4.2. Le criticità degli interventi informali: l'inerzia dell'amministrazione e l'individuazione dei beneficiari

Le iniziative informali, pur consentendo la partecipazione attiva dei cittadini per la rigenerazione delle città, comportano non solo vantaggi ma anche criticità che devono essere prese in considerazione per un effettivo sviluppo della città informale.

laboratorio di cittadinanza attiva, in M. PASSALAQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI, (a cura di) *Ri-conoscere la rigenerazione*, cit., p. 316.

⁵⁴ M. MEIJER, E. VAN DER KRABBE, *Informal institutional change in De Achterhoek region: from citizen initiatives to participatory governance*, cit., p. 745 e ss.

⁵⁵ Con riferimento al quarto modello è stato affermato: "The fourth gradation along the community/government-led continuum involves an anomaly: policy-driven community initiatives. Some municipalities stimulate specific community initiatives. As part of austerity and/or empowerment policies, particular tasks are outsourced at the community level", M. MEIJER, H. ERNSTE, *Broadening the scope of spatial planning: making a case for informality in the Netherlands*, cit., p. 10.

⁵⁶ È stato evidenziato che: "è questo richiamo alla fluidità e all'eterogeneità della composizione e dell'organizzazione dell'azione collettiva nei movimenti sociali che ne determina il carattere dell'informalità", A. PUTINI, *Azione collettiva, spazi urbani e beni comuni: il concetto di informalità in una prospettiva sociologica*, in M.V. FERRONI, G. RUOCCO (a cura di) *La città informale*, cit., p. 41.

La rigenerazione urbana promossa dai cittadini con strumenti informali può, in effetti, costituire un vantaggio sia per l'amministrazione che vede realizzati gli interventi anche senza o con un limitato intervento pubblico; sia per i cittadini che migliorano l'ambiente in cui vivono. In tale contesto si pongono nodi critici sia in relazione al lato pubblico sia in relazione al lato privato⁵⁷.

Da un punto di vista pubblico può sussistere il rischio di una amministrazione inerte che si ritragga a fronte delle iniziative dei cittadini⁵⁸. Nelle esperienze analizzate l'amministrazione locale tende, in effetti, ad intervenire soltanto se necessario e in un momento successivo alla raccolta dei consensi e alla decisione relativa all'intervento da realizzare. In altri termini, la scelta del progetto utile per la collettività viene effettuata dai cittadini e, in seguito, solo se la realizzazione implica un intervento decisionale pubblico interviene l'amministrazione.

Dal lato privato, vi è il rischio che i reali beneficiari siano soltanto i cittadini attivi che intervengono e non la cittadinanza in generale: in sostanza le iniziative potrebbero favorire solo una parte della popolazione o dei portatori di interesse. Per di più la popolazione non coinvolta potrebbe essere portata a contrastare gli interventi dai quali ritiene di non trarre alcun beneficio mediante forme di "opposizione" più o meno strutturata, ad esempio mediante proteste o addirittura il ricorso al giudice. Nei casi oggetto di studio citati nel paragrafo precedente relativi all'Olanda si è riscontrata la promozione di ricorsi giurisdizionali da parte della restante porzione della popolazione non coinvolta negli interventi di rigenerazione⁵⁹.

Le criticità delineate possono essere superate se si considera che l'amministrazione, anche se svolge un ruolo a volte passivo solo di approvazione nei confronti dei cittadini, non si ritrae del tutto dal decidere ma in qualche modo contribuisce alla rigenerazione promossa dai cittadini. Ciò è maggiormente evidente per iniziative complesse che richiedono necessariamente un intervento pubblico⁶⁰. Pertanto, sarebbe opportuno promuovere modalità adeguate di azione dell'amministrazione nell'ambito delle iniziative promosse dai cittadini mediante interventi sull'organizzazione o sulla formazione dei funzionari e amministratori come meglio poi si dirà.

⁵⁷ S. MUSTERD, W. OSTENDORF, *Integrated urban renewal in The Netherlands: a critical appraisal*, in *Urban Research & Practice*, vol. 1, n. 1, pp. 78-92, 2008.

⁵⁸ "Un primo rischio, ad esempio, è quello dell'arretramento dell'amministrazione, che potrebbe essere indotta a ritirarsi dalle proprie responsabilità nel curare gli interessi generali, sfruttando le iniziative dei cittadini. [...] Tale eventualità [...] prospetta una relazione con i cittadini che è di strumentalità, anziché di valorizzazione come richiederebbe il principio di sussidiarietà orizzontale". F. GIGLIONI, *Il valore giuridico dell'informalità*, in M.V. FERRONI, G. RUOCCO (a cura di) *La città informale*, cit., p. 91.

⁵⁹ In proposito è stato evidenziato che occorre individuare i beneficiari degli interventi: "*In a more general sense, one might ask who benefits from a stronger emphasis being placed on informal planning practices: is it the government, the communities, or a selected set of actors within the local communities who are able to create public support for their ideas?*" M. MEIJER, H. ERNSTE, *Broadening the scope of spatial planning: making a case for informality in the Netherlands*, cit., p. 12.

⁶⁰ P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico, Manuale breve*, Giuffrè, Milano, 2020 dove si analizzano gli strumenti di intervento pubblico in tema di urbanistica che sono affiancati dalle iniziative volte alla integrazione sociale.

Così, dal lato privato sono gli stessi cittadini attivi a farsi da promotori nei confronti dei cittadini meno attivi promuovendo l'idea della amministrazione condivisa e creando una connessione sociale che produce effetti favorevoli nella rigenerazione delle città⁶¹ ampliando anche la platea dei beneficiari degli interventi. Tale connessione si attua in contesti del tutto informali quali addirittura le piazze, i negozi, i luoghi di ritrovo sociale per poi sfociare in iniziative più “strutturate” come la costituzione di associazioni o comitati.

Un ulteriore strumento per mitigare le suddette criticità potrebbe consistere nel superamento della episodicità degli interventi a favore di un sistema flessibile ma maggiormente regolamentato, come avviene con la definizione dei regolamenti per i beni comuni o delle carte di principi o con l'istituzione di appositi uffici. In tal modo, pur rimanendo nell'informalità, si potrebbero individuare le modalità di coinvolgimento sia dell'amministrazione, sia dei cittadini. Tale soluzione è maggiormente utile nelle grandi realtà e per interventi locali ma di significative dimensioni che potrebbero richiedere una “messa a sistema” incidendo anche sugli strumenti di pianificazione tradizionale oltre che sull'organizzazione⁶².

A conclusione di questo paragrafo appare evidente che le iniziative informali secondo i modelli sopra delineati richiedono necessariamente alcuni “aggiustamenti” anche a seconda delle realtà locali per essere effettivamente utili alla promozione della rigenerazione urbana in un'ottica inclusiva che coinvolga non solo una parte della amministrazione o della cittadinanza. Il tema della partecipazione dei cittadini è, in particolare, cruciale per la promozione della *informal city* e per questo merita uno specifico approfondimento.

5. La partecipazione di attori non istituzionali e cittadini

Ulteriore tema significativo correlato alla *informal city* attiene, come appena detto, alla partecipazione dei cittadini e degli attori non istituzionali alle iniziative informali di rigenerazione urbana⁶³.

La città informale implica, in effetti, la collaborazione dei cittadini con il decisore pubblico mediante forme di partecipazione alle decisioni pubbliche urbane che possono essere definite innovative⁶⁴.

⁶¹ G. ARENA, *I custodi della bellezza*, Touring editore, Roma, 2020.

⁶² Si veda F. GIGLIONI, *Organizzare il governo di prossimità*, in B. CARAVITA (a cura di), *A centocinquat'anni da Roma Capitale*, Catanzaro, Rubettino, 2020, p. 94.

⁶³ Per un quadro generale si v. G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Giuffrè, Milano, 2010; A. ANGELETTI (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, ESI, Napoli, 2011; S. RUINI, *La disciplina comunitaria dei diritti di partecipazione alle decisioni ambientali*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 17 che fa riferimento alla evoluzione verso un modello di tutela ambientale che coinvolge gli attori istituzionali, le imprese private ed il pubblico.

⁶⁴ Si è fatto riferimento ad un “rinnovato e moderno rapporto tra amministrazione e cittadini, in cui questi ultimi assumono un ruolo determinante e da protagonista all'interno della funzione amministrativa”. Così G. ANNICHIARICO, *Contraddittorio e partecipazione: due principi di democrazia procedimentale* in *Amministrativamente*, n. 8-9, 2009.

Nell'ambito delle iniziative dei cittadini emerge, in effetti, un cambiamento nel ruolo della partecipazione che non è più correlata ai procedimenti formali, ma è volta ad incidere sulle scelte urbanistiche in maniera anche del tutto informale⁶⁵ o nell'ottica della continuità tra formalità e informalità.

Al riguardo si riscontrano forme più o meno strutturate utilizzate dai cittadini come i comitati o altre forme di aggregazione che derivano “dal basso” e, pur essendo caratterizzate dalla autonomia e dalla informalità, possono avere proprie procedure. In effetti, anche l'iniziativa spontanea dei cittadini sembra richiedere in alcuni Paesi una forma di procedimentalizzazione seppur promossa dalla stessa popolazione e, dunque, essa stessa di natura informale.

Si verificano altresì forme di partecipazione che seppur spinte dal nuovo ruolo dei cittadini tipico dell'*informal city* sono state introdotte “dall'alto” vale a dire in sede legislativa per promuovere le esperienze di rigenerazione urbana.

Infine, si assiste anche ad ipotesi di strumenti che partono da iniziative informali “dal basso” e trovano un riconoscimento “dall'alto” come per le forme di accordo tra cittadini ed amministrazione⁶⁶.

I casi maggiormente significativi riguardano rispettivamente l'Olanda, nella quale le iniziative sono promosse dai consigli di cittadini appositamente costituiti per lo scopo; la Germania, dove è stata introdotta la figura del c.d. *manager* di quartiere; le esperienze olandesi e spagnole dei patti di collaborazione.

Queste esperienze vanno, dunque, brevemente delineate per comprendere le modalità ed il ruolo della partecipazione della cittadinanza.

In particolare, le esperienze olandesi denotano la tendenza all'aggregazione dei cittadini in comitati o altre forme di organizzazione anche qualora le iniziative siano informali. La tendenza può essere giustificata dalla presenza di una rete sociale tradizionalmente attiva che, dunque, trova riscontro nelle aggregazioni spontanee come strumento per guidare le scelte della collettività. Tali comitati o aggregazioni possono essere anche affiancati da forme di associazioni maggiormente strutturate come ad esempio le organizzazioni non governative ma sono esperienze che partono comunque “dal basso”⁶⁷. In altre parole, si tratta di forme di partecipazione organizzate dagli stessi cittadini e, quindi, informali in quanto non

⁶⁵ Per un approfondimento si veda R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Diritto Amministrativo*, n.2, 2017, p. 209 ss.

⁶⁶ In effetti è stato evidenziato che i processi decisionali partecipativi “sono sempre più utilizzati, nonché oggetto di riflessione. Soprattutto [...] il coinvolgimento dei cittadini nei processi di pianificazione territoriale”. D. DELLA PORTA, *Democrazia: sfide e opportunità*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2, 2010, p. 181.

⁶⁷ E' stato evidenziato che anche i cittadini o le organizzazioni non governative possono diventare promotori dei progetti di rigenerazione: “*In addition, «other» stakeholders – such as citizens, nongovernmental organizations (NGOs), or even project developers – can be considered as planners, thus including their capacity to substitute the role of governments as planning officials*”, M. MEIJER, H. ERNSTE, *Broadening the scope of spatial planning: making a case for informality in the Netherlands*, cit., p. 3.

riconducibili, seppur strutturate, alle tradizionali forme di associazione della cittadinanza della legislazione urbanistica di riferimento.

In Germania le esperienze di partecipazione risultano maggiormente istituzionalizzate ed hanno portato alla istituzione “dall’alto” della figura del *manager* di quartiere che svolge un ruolo di coordinamento e raccordo tra popolazione e decisore pubblico. Si tratta, in effetti, di uno strumento innovativo fondato sia sulla cooperazione tra società civile ed istituzioni, sia sul coordinamento delle risorse finanziarie e culturali a disposizione per interventi di miglioramento della città⁶⁸. Pertanto, il *management* di quartiere richiede una organizzazione complessa che può fondarsi anche sulla costituzione di apposite agenzie volte proprio a stimolare le iniziative dei cittadini e sviluppare un senso di responsabilità nonché di autonomia organizzativa della popolazione⁶⁹. Inoltre, detto strumento richiede anche l’utilizzo di conoscenze imprenditoriali per consentire la realizzazione dei progetti anche da un punto di vista economico⁷⁰. Il *manager* di quartiere costituisce, in sostanza, uno strumento formale poiché introdotto dal decisore pubblico, ma volto a promuovere l’azione attiva dei cittadini nell’ambito di iniziative autogestite e, dunque, anche informali.

Infine, per la rigenerazione sono utilizzati soprattutto in alcune esperienze olandesi e spagnole strumenti di raccordo tra decisore pubblico e cittadini come i patti di collaborazione i quali, come è noto, sono presenti anche nel nostro ordinamento. Si tratta di accordi relativi alle modalità di implementazione dei progetti di rigenerazione urbana promossi dalla cittadinanza che si fondano su iniziative spontanee che richiedono un consenso dell’amministrazione. In Olanda un esempio può essere costituito dalla città di Gouda dove è stata promossa la riqualificazione di un *brownfield*⁷¹ mediante un accordo c.d. *cooperation agreement* tra autorità pubblica e cittadini attivi.⁷² Mentre, in Spagna un esempio significativo riguarda la

⁶⁸ R. GALDINI, *Reinventare la città. Strategie di rigenerazione urbana in Italia e in Germania*, cit., pp. 158-159 dove si specifica che lo strumento del *management* di quartiere richiede tre livelli di azione: “la presenza di attori intermedi capaci di individuare e coordinare interessi, idee e risorse degli abitanti. Secondo, occorre prevedere la presenza di una struttura sul luogo che possa stimolare ed attivare le iniziative locali; infine si richiede da parte dell’amministrazione pubblica la capacità di predisporre e calibrare a seconda delle necessità le risorse pubbliche”.

⁶⁹ R. GALDINI, *Reinventare la città. Strategie di rigenerazione urbana in Italia e in Germania*, cit., p. 161.

⁷⁰ Si v. M. MEIJER, *Community-led and government-fed: comparing informal planning practices in depopulating regions across Europe*, cit., p. 13, dove si effettua un confronto tra le esperienze olandesi e tedesche relative ai rapporti tra iniziative formali e informali per la rigenerazione urbana e si specifica: “the core of community-led planning is characterised by strong cultures of self-governance has implications for governments dealing with community-led planning and the development of future planning strategies. Whereas formal, statutory planning is «makeable» and can be steered in a top-down manner, informal community-led planning cannot. Informal, community-led planning practices evolve in an organic way, follow their own development paths and base their planning objectives on what is desired – or accepted – within the community”.

⁷¹ Sul tema dei *brownfield* si veda G. F. CARTEI, E. AMANTE, *Strumenti giuridici per la rigenerazione urbana*, in M. PASSALAQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la rigenerazione*, cit., p. 27.

⁷² È stato evidenziato: “When the city council voted in favor of the acquisition of the area, they also automatically ratified the partnership. The basis for this initiative was formalized with a Cooperation Agreement between the municipality of Gouda and the citizens’ initiative. It contained general conditions for the formal relationship between the two parties, which would be specified further in a rental agreement foreseen upon key transfer in July 2016”. S. BISSCHOPS, R. BEUNEN, *A new role for citizens’ initiatives: the difficulties in co-creating institutional change in urban planning*, cit., p. 77.

riqualificazione della città di Barcellona che è avvenuta in relazione ad alcuni quartieri mediante accordi tra privati – soprattutto imprenditori – ed amministrazione (intesa sia come comune sia come altre istituzioni interessate)⁷³. La partecipazione informale dei cittadini viene, dunque, riconosciuta dalla stessa amministrazione ma non necessariamente ricondotta nell’ambito di rigide regole formali o inglobata nella sfera di azione pubblicistica.

Gli esempi delineati evidenziano, in conclusione, come la partecipazione della cittadinanza trovi forme diverse e “originali” per la rigenerazione urbana che, a seconda della base istituzionale di riferimento, si esplicano in modalità più o meno autogestite, spontanee e, più in generale, informali. Emerge comunque che a prescindere dalla forma di partecipazione prescelta vi è una tendenza ad una collaborazione attiva della cittadinanza nella cura della città che si svolge a seconda del contesto ordinamentale di riferimento⁷⁴ e che presenta tratti comuni.

5.1. I tratti comuni delle “nuove” forme di partecipazione

La partecipazione nell’ottica dell’informalità e nell’ambito della rigenerazione urbana si configura con strumenti diversi rispetto all’intervento classico nel procedimento amministrativo. Gli strumenti richiamati si caratterizzano per alcuni elementi comuni che verranno di seguito considerati.

Innanzitutto, tali strumenti possono essere introdotti negli ordinamenti al solo fine di promuovere la rigenerazione urbana mediante la collaborazione attiva dei cittadini come nel caso del *manager* di quartiere nell’esperienza tedesca o dei patti di collaborazione in Olanda o in Spagna. In altre parole, detti strumenti pur essendo calati “dall’alto” hanno lo scopo di coinvolgere e responsabilizzare la cittadinanza nella cura della città mediante iniziative spontanee ed autonome.

Inoltre, essi si caratterizzano per configurare una forma di intervento dei cittadini comunque “strutturata”. In altri termini, anche se le iniziative sono informali, le forme di partecipazione dei cittadini richiedono una certa procedimentalizzazione per essere effettive ed efficaci. In particolare, nella esperienza olandese le iniziative dei cittadini si svolgono tendenzialmente mediante comitati strutturati di cittadini che possono avere un confronto diretto con l’amministrazione.

⁷³ Il riferimento è alla riqualificazione del quartiere industriale di Poble Nou in relazione al quale è stato evidenziato: “*But the real driving force behind this strategy has been the capacity of the Barcelona Municipality to develop specific agreements with public institutions and relevant private companies regarding concrete projects for the area*”. J. L. DE LAS RIVAS SANZ, *Urban Regeneration and its role in city planning: perspectives from Spain*, in *ISOCARP Review* 09, 2013, p. 67.

⁷⁴ La cittadinanza attiva viene definita come una “pre-condizione, che definisce e da forza ad una preferenza collettiva per l’identità e la coesione di una comunità in evoluzione, per quanto complessa e diversificata [...] Il potenziale di mobilitazione dei cittadini è maggiore in presenza di un ambiente preservato e non deteriorato, con l’opportunità di trascorrere tempo in una dimensione paesaggistica stratificata di fattori identitari e culturali, elementi da cui dipende il riconoscimento in una comunità, la condivisione e la qualità della vita”. P. MONTALBANO, F. PALUMBO, *Il ruolo dei “fattori intangibili” per lo sviluppo locale: indicazioni di policy e primi indicatori per la valutazione* in M.V. FERRONI, G. RUOCCO (a cura di) *La città informale, cit.*, pp.124-125.

Al contrario le forme meno strutturate di intervento che potremmo definire di informalità “pura” non sempre raggiungono il risultato di rigenerare la città poiché determinano inevitabilmente conflitti interni⁷⁵ oppure impediscono la partecipazione di cittadini che hanno a disposizione meno risorse. Del resto, l'appartenenza ad un gruppo organizzato trova giustificazione nella circostanza che la partecipazione attiva richiede tempo, risorse cognitive, risorse economiche e una particolare predisposizione e, dunque, è agevolata da forme di organizzazione più o meno strutturate⁷⁶.

Per approfondire il tema va, però, specificato che tali strutture non sono create per consentire una rappresentatività dei cittadini – come, ad esempio, le associazioni ambientaliste nel nostro ordinamento – anche nei confronti dell'amministrazione pubblica, ma soltanto per consentire che le esperienze e le iniziative abbiano una regolamentazione seppur informale⁷⁷. Ed ancora, tali strutture o aggregazioni si differenziano nettamente dai patti di collaborazione in cui invece si agisce nella logica dell'accordo non solo tra i cittadini, ma tra i cittadini e l'amministrazione. Si tratta, dunque, di aggregazioni spontanee volte solo ad agevolare la promozione delle iniziative informali di rigenerazione urbana da parte dei cittadini.

Un'ulteriore forma è rappresentata dall'utilizzo degli strumenti di partecipazione per la rigenerazione urbana che passa per un confronto “a monte” del tutto informale che, poi, una volta raccolto il consenso di una consistente parte della popolazione sfocia in forme organizzative consentite dall'ordinamento di riferimento⁷⁸. Le esperienze europee sopra delineate evidenziano che il consenso tra i cittadini si ottiene nell'ambito dei luoghi sociali di aggregazione e, dunque, al di fuori dei procedimenti formali sia per le iniziative promosse interamente dalla popolazione, sia per le iniziative condivise con l'amministrazione pubblica.

Infine, la partecipazione avviene non nella sede decisionale pubblica ma in un momento precedente prima della scelta di procedere ad un dato intervento, vale a dire quando tutte le opzioni sono ancora possibili;

⁷⁵ In relazione alle forme anche strutturate utilizzate dai cittadini in Olanda, Spagna e in generale nel contesto europeo è stato evidenziato: “*Through informal contacts with local governments and other organisations, citizens explore alternative ways to implement their initiatives when this formally appears to be impossible. These alternative strategies can vary from (a) reformulating subsidy requests to better fit municipal planning strategies (mainly observed in De Achterhoek), (b) applying for EU-funding instead of local funding, (c) establishing community enterprises, to (d) strategic use of political support (or neglect) in the absence of statutory planning (Galicia)*”, M. MEIJER, *Community-led and government-fed: comparing informal planning practices in depopulating regions across Europe*, cit., p. 13.

⁷⁶ Cfr. G.A. ALMOND, S. VERBA, *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*, Princeton, Princeton University Press, 1963; A. PUTINI, *Beni comuni urbani*, cit., p. 127.

⁷⁷ In proposito si è affermato che: “*Ciò significa che la cittadinanza, rappresentata da gruppi eterogenei, deve incoraggiare la partecipazione attiva, che dovrebbe essere promossa dalle entità rappresentative della società civile. In caso contrario, solitamente si instaurano dinamiche che di sovente abbassano il livello di partecipazione attiva*”. H. NAVARRO MARTINEZ, *Rigenerazione urbana sostenibile nelle città consolidate. Piazza Tetuan-Amalich, Santander, Spagna*, cit., p. 171.

⁷⁸ Con riferimento all'esperienza olandese è stato riscontrato che il consenso dei cittadini si ottiene mediante consultazioni informali e solo in un secondo momento si valuta la effettiva realizzabilità dei progetti con gli strumenti messi a disposizione dall'ordinamento. Come già ricordato: “*Once this informal conversation has been picked up by the village council (or another representative body) they start investigating the possibilities for implementation*”. M. MEIJER, H. ERNSTE, *Broadening the scope of spatial planning: making a case for informality in the Netherlands*, cit., p.8.

mentre il colloquio con il decisore pubblico avviene solo in un secondo momento e, a differenza della partecipazione iniziale, può seguire regole formali.

In definitiva, l'analisi svolta evidenzia la tendenza della città informale a richiedere l'intervento dei cittadini che tra loro trovano forme di organizzazione strutturate per svolgere al meglio il ruolo tipico della cittadinanza attiva. Tali modalità di partecipazione possono prescindere dal coinvolgimento del decisore pubblico o coinvolgerlo in forme e gradi diversi come visto nei precedenti paragrafi. Resta fermo che senza una adeguata regolamentazione o procedimentalizzazione dell'intervento dei cittadini seppur informale le iniziative di informalità risultano, almeno nei casi dei Paesi analizzati, meno efficaci.

5.2. La democraticità degli interventi informali

La partecipazione dei cittadini implica un approfondimento anche in relazione alla grandezza della platea dei partecipanti. In altri termini va considerato se la partecipazione coinvolge solo una parte della popolazione o è estesa potenzialmente a tutti i cittadini in un'ottica democratica aperta.

La “democraticità” degli interventi informali costituisce, in effetti, uno dei nodi centrali nell'ambito delle iniziative promosse dai cittadini.

Al riguardo i casi analizzati denotano innanzitutto la necessità di ottenere un consenso anche della restante parte della popolazione rispetto ai promotori delle iniziative per favorire una realizzazione maggiormente rapida degli interventi ed evitare contenziosi⁷⁹. Del resto, la restante parte della popolazione potrebbe non essere d'accordo con gli interventi promossi dai cittadini attivi e, di conseguenza, opporsi alla loro realizzazione o implementazione.

Il mancato consenso tra cittadini potrebbe dipendere in particolare da una asimmetria informativa tra la stessa popolazione – tra cittadini attivi e altri – o nei riguardi dell'amministrazione. In effetti, soltanto una conoscenza consapevole delle iniziative informali di partecipazione che metta in risalto la possibilità di

⁷⁹ Sul tema si veda M. FEOLA, *Ambiente e democrazia. Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Giappichelli, Torino, 2014 che evidenzia come: “una vera cittadinanza attiva non può fermarsi alla sfera politica. L'ampliamento della democrazia partecipativa alla sfera dell'amministrazione è andato di pari passo con l'ormai consolidata ascensione e trasformazione del potere amministrativo”, p. 12; C. PITEA, *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, ESI, Napoli, 2013 dove si evidenzia che “la mancanza di una complessa e costosa attitudine proattiva dell'amministrazione al coinvolgimento delle fasce marginali della popolazione, le opportunità di partecipazione sono in gran parte sfruttate dalle grandi organizzazioni [...] o da individui e gruppi appartenenti o espressione delle classi socio-culturali più elevate”, p. 27.

coinvolgimento anche della restante parte della popolazione può contribuire alla democraticità degli interventi⁸⁰ poiché “l’interazione sociale può essere facilitata dalla comunicazione e dall’informazione”⁸¹. In altri termini, gli interventi dei cittadini seppur informali per essere efficienti devono essere ricondotti in qualche modo ai principi cardine degli ordinamenti europei come quello di trasparenza che deve trovare, però, altre forme di declinazione⁸². In particolare, la trasparenza potrebbe passare anche da comunicazioni istituzionali svolte, però, dai cittadini in collaborazione con il decisore pubblico⁸³ e volte a far conoscere le modalità di realizzazione degli interventi di rigenerazione e soprattutto l’”apertura” a tutti gli interessati.

Ulteriore aspetto riguarda il coinvolgimento dei cittadini meno attivi. Infatti, per promuovere la democraticità delle iniziative occorre che il sistema di partecipazione sia, come appena ricordato, “aperto” vale a dire consenta il coinvolgimento di tutti i cittadini interessati e non solo dei promotori. Pertanto, va evitato il rischio che si formino caste di cittadini virtuosi che escludono la restante parte della popolazione⁸⁴ o che le iniziative siano promosse solo da cittadini già inclusi nella vita associativa della città⁸⁵. Oltre alla trasparenza va, dunque, individuato una sorta di diritto di ascolto e co-progettazione che coinvolga tutti i cittadini interessati chiamati a confrontarsi e a dialogare tra loro.

Le considerazioni svolte portano a ritenere che per aumentare la democraticità degli interventi informali occorre che la restante parte della cittadinanza sia coinvolta mediante adeguate forme di trasparenza e partecipazione tali da consentire non solo di conoscere le iniziative ma anche di comprendere appieno il loro funzionamento e la possibilità di coinvolgimento di altri soggetti. La trasparenza e la pubblicità

⁸⁰ Del resto, è stato sottolineato come “la partecipazione può produrre, nello stesso tempo, inclusione o ulteriori forme di esclusione sociale; *empowerment* e responsabilizzazione della società civile o deresponsabilizzazione degli attori pubblici; democratizzazione o de-democratizzazione delle scelte; forme di legittimazione solo procedurale o sostanziale delle decisioni pubbliche; riduzione o accentuazione delle disuguaglianze sociali” G. MOINI, *Teoria e critica della partecipazione. Un approccio sociologico*, Franco Angeli, Milano, 2012, p. 38.

⁸¹ R. GALDINI, *Reinventare la città. Strategie di rigenerazione urbana in Italia e in Germania*, cit., p. 63.

⁸² S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, *Saggio di diritto comparato in Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2007, pp. 13-41; B. GAGLIARDI, *Intervento nel procedimento amministrativo, giusto procedimento e tutela del contraddittorio*, in *Diritto Amministrativo*, n. 2, 2017, p. 373.

⁸³ Si è fatto riferimento ai “doveri informativi da parte dell’amministrazione, diretti ancor prima che a conservare la partecipazione stessa, a formare un nuovo senso di cittadinanza e una rinnovata coscienza sociale, secondo gli insegnamenti di ordinamenti, da questo punto di vista, notevolmente più avanzati del nostro”. M. G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 787.

⁸⁴ È stato evidenziato in relazione alla partecipazione della cittadinanza che “si tratta di una «sfida nella sfida»: è abbastanza evidente, infatti, che sussistono interessi diversi, e spesso contrastanti, tra i diversi portatori di interesse (*stakeholders*), ma è altrettanto evidente che non possono essere le autorità politiche, da sole, a gestire il cambiamento”. E. GIOVANNINI, *L’Utopia Sostenibile*, Laterza, Bari, 2018, p. 44.

⁸⁵ È emerso al riguardo che: “i protagonisti dei nostri patti di collaborazione non rispecchiano tanto il «cittadino comune» che viene attratto da una iniziativa amministrativa [...] ma sono piuttosto soggetti già inclusi nella realtà politica e/o associativa con percorsi strutturati e rapporti con gli attori istituzionali che in alcuni casi mostrano lunga durata e momenti di sovrapposizione”. A. PUTINI, *Beni comuni urbani*, cit., p. 116.

possono contribuire ad evitare che le iniziative seppur utili siano portate avanti solo da – e a beneficio di – una parte della popolazione.

5.3. La sinergia tra decisore pubblico e cittadini: vantaggi e criticità

L'analisi effettuata relativa al tema della partecipazione evidenzia che, nonostante le criticità, le iniziative informali possono effettivamente contribuire alla promozione della rigenerazione urbana mediante la sinergia tra decisore pubblico e cittadini.

Tale sinergia richiede inevitabilmente il cambiamento giuridico - culturale e la promozione della cultura della amministrazione condivisa⁸⁶.

In particolare, il decisore dovrebbe sia mutare prospettiva per adattarsi ai cambiamenti promossi dalle esperienze di informalità⁸⁷; sia trovare adeguate forme di organizzazione anche degli amministratori che possano agevolare la rigenerazione.

Il decisore pubblico in effetti può agire con modalità diverse a fronte delle iniziative dei cittadini attivi: sopportare passivamente le iniziative, approvarle una volta realizzate, promuoverle o addirittura contrastarle⁸⁸.

Nell'ipotesi maggiormente critica in cui non si realizza una sinergia poiché le esperienze sono contrastate dalla stessa amministrazione occorre individuare, invece, le ragioni del dissenso. Queste potrebbero derivare dalla prevalenza di un approccio tradizionale autoritativo di amministrazione che “non lascia spazio” ai cittadini; dalla carenza di professionalità o di strumenti giuridici di decisione che rendono difficoltoso il sostegno alle iniziative; dalla “paura di decidere” o sindrome del c.d. NIMTOO (*not in my term of office*) tipica dei progetti ambientali⁸⁹ e che potrebbe riferirsi anche alle esperienze di rigenerazione soprattutto a fronte della individuazione di eventuali profili di responsabilità – anche erariale – nella approvazione o condivisione degli interventi dei cittadini.

⁸⁶ Con riferimento alle esperienze in Spagna è stato evidenziato: “*Another important function will be to educate the population on these matters in order to increase its participation in the creation of new plans. The bodies responsible for the drawing up of the Plan should include, as part of it, the work of education and of the dissemination of aspects relating to urban planning that will revive the awareness and participation of the general public*”. A. MA FUERTES EUGENIO, A. MASET LLAUDES, P. PARDO FORCADELL, *Integrated Urban Regeneration: an empirical study of the normative framework in Spanish Regions in New Challenges for European Regions and Urban Areas in a Globalised World*, ERSA Congress, Barcelona 2011, p. 26.

⁸⁷ “Le politiche pubbliche dovrebbero supportare le capacità della comunità locale di influire sulle modalità di preservazione e gestione dei beni comuni, o in qualche caso, determinarle attivamente, sorvegliandone l'utilizzazione a fini collettivi (ad esempio promuovendo strumenti come il monitoraggio civico o i patti di collaborazione)”, P. MONTALBANO, F. PALUMBO, *Il ruolo dei “fattori intangibili” per lo sviluppo locale: indicazioni di policy e primi indicatori per la valutazione*, in M.V. FERRONI, G. RUOCCO (a cura di) *La città informale*, cit., p. 127.

⁸⁸ Al riguardo si è affermato che “l'amministrazione locale tende a sottrarsi alle proprie responsabilità gestionali e finanziarie relative all'uso e alla manutenzione degli spazi verdi urbani”, G. MOINI, *Teoria e critica della partecipazione. Un approccio sociologico*, cit., p. 41.

⁸⁹ In analogia con il fenomeno speculare c.d. NIMBY, *Not in my back yard* che riguarda le resistenze ai progetti della popolazione direttamente incisa. Si veda U. BARELLI, *I limiti alle energie rinnovabili con particolare riferimento alla tutela della biodiversità*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Anno XXIX, fasc.1, 2014.

Non va trascurato, poi, il problema della politicizzazione delle iniziative informali che porta il decisore pubblico a strumentalizzare le azioni dei cittadini per il raggiungimento di un mero consenso politico a prescindere dalla concreta realizzazione dei progetti. L'ingerenza della politica può portare il decisore pubblico anche a controllare il perimetro di azione della popolazione ristabilendo tendenzialmente una sorta di rapporto gerarchico con la cittadinanza.

Infine, la politicizzazione può avere effetti negativi anche sulla partecipazione alle iniziative poiché la popolazione può essere portata a non partecipare attivamente qualora non condivida la stessa "linea politica" del decisore pubblico. Pertanto, per favorire la promozione delle iniziative informali di rigenerazione occorre una amministrazione professionale "forte" che non sia eccessivamente influenzata da pressioni politiche e, dunque, sia consapevole del rilievo delle iniziative⁹⁰.

Detto mutamento culturale riguarda, però, non solo l'amministrazione in tutte le sue componenti ma anche gli stessi cittadini che devono ritenersi parte di una rete sociale attiva. Tale mutamento passa, come sopra evidenziato, da una consapevolezza delle potenzialità delle iniziative informali che si ottiene con una maggiore trasparenza delle iniziative e con una sorta di "educazione" della cittadinanza⁹¹. Del resto, mentre in alcuni Paesi come l'Olanda la rete sociale risulta già istituita, in altre realtà va creata sensibilizzando la popolazione sulle potenzialità delle iniziative informali e sulla circostanza che si tratta di modelli non illegali ma che rientrano in una nuova concezione di amministrazione condivisa.

6. I livelli di governo coinvolti: relazioni e raccordi

Un ultimo tema da considerare anche se soltanto nei tratti salienti riguarda il livello di governo coinvolto nella rigenerazione urbana soprattutto con riferimento alle iniziative informali. In effetti, in tutti e tre i Paesi esaminati le iniziative di rigenerazione sono tendenzialmente gestite dal livello regionale o comunque dal livello locale più vicino ai cittadini⁹². In tale ottica occorre brevemente analizzare sia se a

⁹⁰ F. GIGLIONI, *Il valore giuridico dell'informalità per l'interesse generale. L'esempio delle città*, in M.V. FERRONI, G. RUOCCO (a cura di) *La città informale, cit.*, p. 92 evidenzia che: "il secondo rischio che la valorizzazione dell'informalità può produrre è la sovraesposizione del piano politico a spese di quello amministrativo [...]. Anzi, nel momento in cui le amministrazioni favoriscono queste esperienze esprimono una relazione tutt'altro che imparziale. Questa condizione può portare la dimensione politica a prevalere su quella amministrativa e restituire un'amministrazione pubblica troppo soggetta all'indirizzo politico. Per questa ragione i modelli sopra descritti non richiedono meno amministrazione, ma semmai un'amministrazione pubblica ancora più attrezzata e consapevole di quanto già si conosca".

⁹¹ Sul tema si veda V. ANTONELLI, *Cittadini si diventa: la formazione alla democrazia partecipativa*, in G.C. DE MARTIN, D. BOLOGNINO, *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Cedam, Padova, 2010, p. 92 dove si evidenzia: "affinché la partecipazione ai processi decisionali pubblici sia effettiva è necessario soddisfare alcune (pre)condizioni fattuali e giuridiche. Sia ostacoli culturali e linguistici, sia un non consapevole e non libero esercizio dei propri diritti e doveri possono impedire o rendere difficoltoso il coinvolgimento delle persone nei processi di democrazia partecipativa [...]".

⁹² W.K. KORTHALS ALTES, *Local government and the decentralisation of Urban Regeneration policies in The Netherlands in Urban Studies*, vol. 39, n. 8, 2002, pp. 1450, dove si evidenzia: "The territorial integration needs to take place at a level on which there is an understanding of the consequences of spatially relevant decisions for the urban development within the built-up area".

livello locale le amministrazioni hanno competenze e organizzazione idonee per gestire le iniziative di rigenerazione anche informale; sia se sussistono difficoltà di coordinamento tra i vari livelli di governo. Dall'analisi svolta è emerso che i governi locali non sono completamente in grado di gestire la riqualificazione della città sia in termini economici sia in termini di organizzazione e pertanto vengono affiancati da iniziative spontanee dei cittadini.

Il fenomeno è maggiormente evidente nelle comunità di dimensioni ridotte nelle quali vi sono difficoltà organizzative nell'individuazione della modalità adeguata per gli interventi di rigenerazione; nel reperimento di risorse economiche; nel coinvolgimento degli amministratori che temono di incorrere in forme di responsabilità nella promozione delle iniziative di cura della città. Pertanto, le iniziative della popolazione tendono a collocarsi proprio negli spazi di carenza di adeguatezza dell'amministrazione pubblica locale a rigenerare il territorio⁹³.

Inoltre, si verificano diverse difficoltà di coordinamento tra i vari livelli di governo coinvolti. Ad esempio: in Olanda e in Spagna vi sono differenti livelli di pianificazione territoriale non del tutto coordinati che rendono necessario o comunque utile l'intervento della cittadinanza⁹⁴; in Germania le stesse politiche urbane coinvolgono diversi livelli di governo ma non in modo adeguatamente coordinato⁹⁵. Del resto, è evidente che il mancato coordinamento tra livelli di governo determina inevitabilmente uno stallo nella realizzazione delle iniziative relative alla cura della città proprio perché risulta difficile individuare le regole di pianificazione da seguire e le autorità competenti alla realizzazione degli interventi. Pertanto, può essere

⁹³ “È vero, occorre precisarlo, che alcuni fattori di criticità non dipendono dall'impianto giuridico dei processi di trasformazione: così è, senza dubbio, per l'incidenza negativa sui tempi di realizzazione derivante dall'instabilità dei governi locali e per la costante riduzione delle risorse disponibili a tale livello di governo, che può incidere non solo sull'avvio dei progetti ma anche sulla loro fattibilità in corso d'opera”. F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?* cit., p. 135.

⁹⁴ Con riferimento alla Spagna si veda S. SEGURA, B. PEDREGAL, *Monitoring and evaluation framework for spatial plans: A Spanish case study*, in *Sustainability*, n. 9, 2017, p. 4 dove si afferma in relazione ai piani: “They are based on two fundamental scales: regional spatial plans and subregional spatial plans. In some regions, the regional spatial plan is merely a strategic spatial framework [...] subregional spatial plans are more specific than the regional plans”; con riferimento all'Olanda si veda W.K. KORTHALS ALTES, *Local government and the decentralisation of Urban Regeneration policies in The Netherlands* in *Urban Studies*, cit., pp. 1443, 1448, 1450 dove si legge: “Local government must have sufficient capacity to follow through the policies decentralised by national government. Important sources of defragmentation lie in the financial, territorial and political domains [...] Vertically oriented sectoral policies, with their own norms and criteria, together with national spatial policies, may frustrate a local territorial approach to urban regeneration. [...] The Dutch system of financing and organising urban regeneration has not resulted in a hollowing-out of the state at the local level. On the contrary, financial conditions are set up to give local government the capacity to follow through the decentralised policies of the national government.”

⁹⁵ La complessità di coordinamento si riscontra anche in ambito finanziario. Con riferimento alla Germania è stato evidenziato: “Dunque i meccanismi di finanziamento, basati su trasferimenti finanziari da parte dei livelli di governo superiore verso i comuni, responsabilizzati attraverso il cofinanziamento, sono caratterizzati da complessità derivante dai livelli di governo coinvolti e dai numerosi settori che caratterizzano le politiche urbane. Di fronte alla complessità di questi meccanismi sono attivate modalità di integrazione delle azioni e dei finanziamenti mediante accordi amministrativi (tra governi, ministeri, dipartimenti)”. V. FERRI, *Esperienze internazionali. Francia, Canada e Germania*, in *Il finanziamento ordinario delle politiche di rigenerazione urbana*, in *Position paper, Urban@it*, 2019, p. 6.

determinante l'intervento dei cittadini attivi, i quali agiscono autonomamente e con strumenti informali che possono anche esulare dalle regole urbanistiche stabilite a diversi livelli e non del tutto coordinate.

Va comunque sottolineato che la valorizzazione del ruolo del governo locale nell'ambito della rigenerazione dipende non tanto dai rapporti tra i livelli territoriali nei Paesi di riferimento⁹⁶, quanto piuttosto da ulteriori nodi critici a partire dalla adeguata formazione e dalla cultura sul tema dei dipendenti delle amministrazioni. Si ricorda che la prima criticità riscontrata attiene alle possibili resistenze degli amministratori nei confronti delle iniziative informali.

In sostanza, il nodo da sciogliere, anche se il federalismo e il principio di sussidiarietà verticale – attuati nei Paesi oggetto di studio – favoriscono l'attribuzione di un ruolo significativo ai governi locali, attiene alla presenza di una “cultura della rigenerazione” nonché alla apertura alla promozione di iniziative informali⁹⁷. Per favorire tale apertura appare, dunque, necessario investire sulla formazione sul tema anche dei dipendenti pubblici locali chiamati a decidere di fronte alle iniziative portate avanti dai cittadini.

Come ricordato, una seconda criticità attiene alle risorse economiche a disposizione dei governi locali che possono incidere sulle iniziative. In effetti, anche se i cittadini agiscono in genere a prescindere dall'apporto economico pubblico un contributo potrebbe comunque favorire l'ampliamento degli interventi. Con riferimento all'esperienza olandese nella scienza giuridica si è registrata la tendenza favorevole alla decentralizzazione degli interventi promuovendo il ruolo delle municipalità e, dunque, del livello territoriale più vicino ai cittadini⁹⁸; ciò anche mediante incentivi economici forniti dai comuni ai cittadini promotori o nei progetti di rigenerazione.

Va, però sottolineato, sempre con riferimento all'esperienza olandese, che anche nelle ipotesi di attribuzione ai governi locali di risorse dedicate alla rigenerazione, la carenza di organizzazione e la mancanza di una “cultura” della riqualificazione urbana in capo agli amministratori pubblici rendono complessa la realizzazione di interventi di cura della città⁹⁹. Pertanto, per una effettiva promozione delle

⁹⁶ Sul ruolo del governo locale in materia di tutela ambientale si veda, F. DE LEONARDIS, *Politiche e poteri dei governi locali nella tutela dell'ambiente*, in *Diritto Amministrativo*, n. 4, 2012, p. 779; P. URBANI, *Il ruolo delle istituzioni nel governo dei processi metropolitani: le grandi città come problema nazionale e non locale*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, n. 3, 2007, p. 63 ss.

⁹⁷ Con riferimento alla Spagna è stato evidenziato: “*The main obstacles to these participatory processes in Spain come primarily from the lack of experience in this field and the low social awareness of spatial planning issues. The results of our analysis suggest that administrative bodies must work harder to involve the general public in spatial decision making. In particular, the evaluation of spatial plans should involve robust public participation in order to make the whole spatial planning decision-making process more transparent and democratic*”, S. SEGURA, B. PEDREGAL, *Monitoring and evaluation framework for spatial plans: A Spanish case study*, cit., p. 11.

⁹⁸ “*Dutch municipalities participate directly in urban regeneration projects by buying brownfield sites, redesigning and servicing them, and selling the sites on to market parties and housing associations. Dutch municipalities are willing to take the market risks associated with such a policy*”. W.K. KORTHALS ALTES, *Local government and the decentralisation of Urban Regeneration policies in The Netherlands*, cit., p. 1450.

⁹⁹ W.K. KORTHALS ALTES, *Local government and the decentralisation of Urban Regeneration policies in The Netherlands*, cit., p. 1, *summary* dove si legge: “*Decentralising urban regeneration policies involves more than decentralising the budget. The domain of local government must have sufficient capacity to engage in the policies decentralised by national government*”.

iniziative di cura della città le due criticità relative alla formazione degli amministratori e al reperimento delle risorse economiche andrebbero risolte congiuntamente.

Comunque, a prescindere dalle criticità riscontrate relative al sistema dei rapporti tra livelli di governo e alle possibili soluzioni prospettate è evidente che nelle iniziative di rigenerazione urbana soprattutto informali è il livello più prossimo al cittadino ad assumere un ruolo determinante anche di dialogo con la popolazione e di condivisione delle iniziative. Pertanto, appare opportuno attribuire un ruolo rilevante ai singoli comuni o alle singole amministrazioni locali per favorire gli interventi di rigenerazione anche eventualmente in un sistema più ampio che coinvolga i livelli di governo più in alto in un sistema c.d. scalare a seconda dell'ampiezza o complessità delle iniziative¹⁰⁰.

7. La continuità tra formalità e informalità nel contesto europeo

Lo studio effettuato evidenzia che in ambito europeo sussiste una tendenza a forme di continuità tra iniziative formali ed informali¹⁰¹. Le iniziative spontanee dei cittadini hanno, come visto, varie gradazioni che partono dalla totale informalità fino ad arrivare al riconoscimento e alla promozione da parte della stessa pubblica amministrazione.

Il nodo centrale per promuovere la città informale non è, dunque, la maggiore o minore informalità ma l'unione di entrambi gli strumenti secondo gradazioni che devono essere calate sulla realtà locale dei singoli Stati e dei singoli territori. In effetti, la scelta del grado di informalità dipende da numerosi fattori collegati alla realtà territoriale: coesione tra i cittadini che deriva sia dagli strumenti giuridici a disposizione dell'ordinamento sia dalla cultura della partecipazione; ruolo ed esperienza della pubblica amministrazione locale che si trova a far fronte alle iniziative spontanee.

Detto diversamente, le esperienze risultano molteplici e variegata pur essendo riconducibili a tratti comuni che denotano la tendenza ad utilizzare in continuità strumenti formali ed informali che possano essere maggiormente utili a raggiungere l'obiettivo perseguito di rigenerazione¹⁰². In effetti, nelle

¹⁰⁰ Si è fatto riferimento ad elementi di grande significato relativi alle iniziative di rigenerazione urbana: “una maggiore concretezza nella costruzione dei progetti, la sperimentazione di modalità di coinvolgimento dei principali attori urbani, abitanti e investitori, il ricorso a procedure di tipo concertativo nella regolazione dei rapporti tra pubblico e privato e tra livelli diversi di amministrazione, soprattutto la tendenza al superamento della impostazione settoriale degli interventi urbani al fine di una maggiore integrazione delle politiche a scala locale”. R. GALDINI, *Reinventare la città. Strategie di rigenerazione urbana in Italia e in Germania*, cit., p. 57.

¹⁰¹ È stato riconosciuto in tema di rapporti tra informalità e strumenti urbanistici tradizionali che: “*The relationship between informality and planners is complicated. On the one hand, informal spaces have been perceived as unplannable; on the other hand, there has been a series of attempts to improve and integrate such spaces*”. A. ROY, *Urban informality. Toward an Epistemology of Planning*, in *Journal of the American Planning Association*, n. 2, 2005, p. 150.

¹⁰² Cfr. S. DHAMO, *Understanding emergent urbanism*, Springer, 2021, p. 13 dove si fa riferimento alla c.d. *natural city* in cui si verifica una continuità nell'utilizzo di strumenti informali e formali. L'Autore evidenzia nell'abstract relativo al capitolo secondo dal titolo “*The Natural city*” che: “*In this chapter, I first elaborate the notion of the natural city as a complex emergent phenomenon, spontaneously self-organized from the bottom, that adapts and evolves through coordination at the smallest and that represents a formal/informal continuity*”.

esperienze studiate i cittadini attivi tendono ad utilizzare tutti gli strumenti a disposizione sia informali sia formali qualora intendano realizzare uno specifico progetto¹⁰³.

Inoltre, dalle esperienze analizzate emerge che le iniziative informali si collocano comunque nell'ambito di uno specifico ordinamento e non esulano completamente dalla normativa urbanistica di riferimento: basti considerare che la partecipazione dei cittadini tende a svolgersi secondo modelli predeterminati dalla legge. Occorre, dunque, anche per le iniziative informali una seppur minima procedimentalizzazione o una organizzazione che consenta l'effettiva realizzazione di interventi utili. Anche tali forme di "istituzionalizzazione" vanno parametrize sulle singole realtà locali¹⁰⁴.

Infine, le esperienze dimostrano che nella continuità tra informalità e formalità è necessaria una modifica dell'approccio culturale dell'amministrazione e degli stessi cittadini a prescindere dal grado di informalità. In altri termini le possibili "resistenze" non si fondano sul grado di informalità ma sulla resistenza all'approccio che considera i cittadini come parte attiva dell'amministrazione pubblica.

8. Verso una *participatory governance* nelle città europee

A conclusione dell'analisi svolta risulta evidente la prospettiva di sviluppo della rigenerazione urbana europea nell'ottica di una *governance* partecipata, vale a dire condivisa tra decisore pubblico e cittadini. Nei Paesi presi come riferimento si sono verificati casi di intervento del pubblico nei progetti di rigenerazione urbana promossi dai cittadini che, pur differenziandosi a seconda del contesto giuridico di riferimento, presentano tratti comuni quali la valorizzazione dell'informalità che non si oppone alla formalità ma si inserisce negli spazi scoperti in un'ottica di continuità¹⁰⁵.

Dati tali tratti comuni, è evidente che le esperienze svolte in un Paese possono essere "trapiantate" e promosse negli altri ordinamenti pur tenendo conto del contesto istituzionale e normativo di riferimento. In altri termini i modelli analizzati relativi ai rapporti tra formalità e informalità possono essere adattati

¹⁰³ Con riferimento alle esperienze olandesi è stato evidenziato: "This article demonstrated how the concept of informality could support us in contributing to spatial planning in the Netherlands as a body of knowledge and a set of practices. Informality not only broadens the scope of what is usually considered as spatial planning in the Netherlands but also makes a significant contribution to planning practices in both nonformalized and formalized planning systems (or traditions)". M. MEIJER, H. ERNSTE, *Broadening the scope of spatial planning: making a case for informality in the Netherlands*, cit., p. 11.

¹⁰⁴ Sul punto si veda F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, I grilli Marsilio, Venezia, 1994, p. 35 che fa riferimento ad un istituzionalismo spontaneo e ad una: "forma di rappresentatività e operatività spontanea, non disciplinata dalle leggi pubblicistiche e, il più delle volte, rientrando nelle larghe maglie delle previsioni privatistiche in tema di comitati o di associazioni o anche di fondazioni; e anche quando l'ordinamento pubblicistico accetta e considera queste istituzioni spontanee, riconosce però loro non una partecipazione all'esercizio delle funzioni, e in specie a quelle di controllo, ma le relega, il più delle volte, a momenti di sollecitazione e di ausilio, piuttosto che a veri e propri momenti di cogestione".

¹⁰⁵ È stata evidenziata al riguardo la presenza dell'utilizzo di strumenti di rigenerazione urbana e politiche simili nei paesi europei: "In this process, the Dutch policy on integrated urban renewal shows clear parallels with the experience in other Western European countries, demonstrating that a Western European paradigm of urban policies is in the making: integrated, area-based, with involvement of both public and market partners and residents". S. MUSTERD, W. OSTENDORF, *Integrated urban renewal in The Netherlands: a critical appraisal*, cit., p. 78.

alle realtà giuridiche e sociali dei singoli Paesi ed essere utilizzati per promuovere la rigenerazione delle città.

Tanto più che nei Paesi studiati si assiste ad una possibilità di passaggio da uno strumento all'altro pur nello stesso contesto di riferimento a seconda della realtà locale o dello specifico progetto. Tale flessibilità aiuta evidentemente anche l'estensione delle stesse iniziative in diversi Paesi.

Le iniziative informali di rigenerazione possono essere, dunque, adattate al quadro giuridico di riferimento del singolo Paese mantenendo alcuni punti fermi: la condivisione dell'amministrazione della città tra cittadini e decisore pubblico¹⁰⁶; la promozione di una cittadinanza attiva mediante un mutamento del ruolo del cittadino; un mutamento nell'ottica della stessa amministrazione e dei funzionari pubblici e degli amministratori per promuovere sia le competenze per far fronte al mutamento, sia la "cultura" della possibilità di intervento dei cittadini¹⁰⁷.

Lo scambio tra esperienze dei vari Paesi può essere, dunque, uno strumento essenziale per promuovere una *participatory governance* nelle città europee pur tenendo conto delle singole realtà locali e del quadro giuridico di riferimento¹⁰⁸.

In conclusione, la rigenerazione urbana e la città informale rappresentano processi in via di sviluppo che richiedono una sempre crescente attenzione alle iniziative promosse dai cittadini nei diversi Paesi che possono costituire modelli generali da applicare, mediante un adeguato adattamento, alle singole realtà nel contesto europeo nell'ottica di una tendenza all'amministrazione condivisa¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Cfr. S. R. FOSTER, C. IAIONE, *The city as a commons in Yale law and policy review*, n. 34, 2016 dove si fa riferimento alla c.d. "sharing city" e si afferma: "Increasingly, progressive urban reformers are looking beyond the state (and for that matter the city) to sublocal forms of resistance, and cooperation, to make claims on urban resources and city space as a 'commons'. These claims consist not simply of the assertion of a «rights» to a particular resource; rather, they assert the existence of a common stake or common interest in resources shared with other urban inhabitants as a way of resisting the privatization and/ or commodification of those resources. In other words, the language of the «commons» is being invoked to lay claim to, and protect against the threat of «enclosures» by economic elites, a host of urban resources and goods which might otherwise be more widely shared by a broader class of city inhabitants"; "This model resituates the city as an enabler and facilitator of collaborative decision making structure(s) throughout the city, and attends to questions of political, social and economic inequality in cities. We then explore two innovations in city governance the «sharing city» and the «collaborative city» which embody many of the principles, or pillars, of our urban collaborative governance model", p. 284; p. 290.

¹⁰⁷ Cfr. P. CHIRULLI, C. IAIONE, (a cura di), *La co-città*, Iovene, Napoli, 2018.

¹⁰⁸ Le iniziative dei cittadini sono fondamentali per promuovere una c.d. *participatory governance*. "The prior existence of citizen initiatives can be considered a vital driving force for the shift towards participatory governance. This process of institutional change is remarkable as it did not involve any change of formal laws and regulations. However, the way in which policy-makers and citizens deal with each other and how they both became actively involved in bottom-up, informal and community-led planning practices did lead to an informal institutional change. In line with our theoretical frame, this institutional change is characterized by the collective willingness to change by communities and local governments, and mainly driven by endogenous forces". M. MEIJER, E. VAN DER KRABBEN *Informal institutional change in De Achterhoek region: from citizen initiatives to participatory governance*, cit., p. 760.

¹⁰⁹ G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari di politica costituzionale*, n. 117/118, 1997, pp. 29-65.