



EUGENIO PETZ\*

## L'ESPERIENZA PARTECIPATIVA DEL COMUNE DI MILANO E L'ASSEMBLEA PERMANENTE DEI CITTADINI PER IL CLIMA\*\*

**Abstract [It]:** Questo contributo presenta le esperienze di partecipazione compiute dal Comune di Milano nel corso della passata consiliatura e l'esperimento partecipativo più cospicuo in corso nella presente, l'Assemblea *permanente* dei cittadini per il clima un organismo deliberativo chiamato al sostegno delle politiche attuate per realizzare il Piano aria e Clima, il programma di lungo periodo con il quale si prevede di portare la città alla carbon neutralità entro il 2050. Il contributo analizza sinteticamente la riforma del *Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione* attuata nella passata consiliatura, nel cui alveo si colloca l'Assemblea stessa, toccando alcuni nodi controversi nel rapporto tra processi deliberativi e organi rappresentativi.

**Abstract [En]:** This contribution presents the participation experiences carried out by the Municipality of Milan during the past council and the most conspicuous participatory experiment underway in the present one, the Permanent Assembly of Citizens for the Climate, a deliberative body called upon to support the policies implemented to achieve the Air and Climate Plan, the long-term program with which aims to bring the city to carbon neutrality by 2050. The contribution synthetically analyzes the reform of the *Regulation for the implementation of participation rights* implemented in the past council, within which places the Assembly itself, touching on some controversial issues in the relationship between deliberative processes and representative bodies.

**Parole chiave:** Partecipazione, Processi deliberativi, Rendicontazione, Piano aria e clima, Assemblea permanente.

**Keywords:** Participation, Deliberative processes, Accountability, Air and Climate Plan, Permanent assembly.

**SOMMARIO:** 1. Breve rassegna di alcune tappe significative. – 2. Cenni sul quadro politico normativo in tema di partecipazione e democrazia deliberativa. – 3. Il nuovo Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione. - 4. Il Piano Aria e Clima. – 5. L'assemblea permanente dei cittadini. – 6. Risultato dei lavori effettuati nel 2024. – 7. Valutazioni e prospettive.

\* Funzionario del Comune di Milano – Area Energia e Clima.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

## 1. Breve rassegna di alcune tappe significative

Nel corso della passata consiliatura (2017-2021) il Comune di Milano ha dedicato un articolato programma di riforma ai processi di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche, creando una delega politica orientata verso questa materia e consegnata ad un assessore mono delegatario. Il programma ha seguito un percorso scandito dallo svolgimento sperimentale di alcuni processi<sup>1</sup>, quali il “dibattito pubblico sull’apertura dei Navigli”, tra il 2018 e il 2019, e due edizioni del “bilancio partecipativo”, nel 2017 e nel 2019; infine è culminato in una cospicua revisione del *Regolamento per l’attuazione dei diritti di partecipazione popolare*,<sup>2</sup> arricchito da 15 articoli inediti sotto le parti rubricate “Disposizioni generali” (Parte I) e “Istituti di democrazia deliberativa”<sup>3</sup> (parte II), e con l’approvazione del *Regolamento per l’amministrazione condivisa dei beni comuni urbani*<sup>4</sup>. In parallelo, e con la coerente finalità di favorire il coinvolgimento dei cittadini nelle politiche di sviluppo del territorio cittadino, con deliberazione di Giunta comunale n. 1086/2016 sono state licenziate ‘linee guida’ per la sperimentazione di processi partecipativi nell’ambito della riqualificazione urbana, che successivamente hanno ispirato il documento “Spazio pubblico – linee guida di progettazione” pubblicato nel 2021 da AMAT (Agenzia Mobilità Ambiente Territorio – S.p.A. in house dell’Amministrazione comunale), quale documento di indirizzo per la progettazione *in house*. La scelta di un approccio provvedimentale, anziché normativo, a questa materia, rispondeva da un lato alla complessità del diritto urbanistico, non riformabile se non con l’intervento del legislatore, e dall’altro alla scelta di approvare la disciplina definitiva della materia solo a seguito di un confronto pubblico, sulla base del regolamento allora in via di sviluppo con nuovi processi deliberativi.

Questo programma presentava, per la complessità dell’argomento, una significativa sfida: era necessario comporre in un quadro giuridico possibilmente dotato di chiarezza e coerenza concetti, temi, processi di natura politologica, sociologica e giuridica, oggetto di una vasta letteratura sia di carattere astratto che empirico, e per lo più alquanto controversi o lontani da una configurazione sistematica. Tuttavia il programma era munito di una chiara ispirazione, consistente nella valorizzazione del contributo dei cittadini al perseguimento dell’interesse generale, in chiave di ‘collaborazione’ con l’Amministrazione comunale, nel rispetto delle relative funzioni e competenze, mediante i processi di un variegato ‘dialogo civico’<sup>5</sup>; alla ricerca di una nuova *governance* cittadina, nella quale potesse svilupparsi la cura condivisa dell’interesse generale sia quando elevato al rango di *public policy*, che quando

<sup>1</sup> I processi accennati hanno offerto, in un terreno denso di incognite, fondamentali indicazioni per la elaborazione delle misure giuridico amministrative da coordinare in un quadro regolamentare, fungendo da laboratorio per un approccio ‘induttivo’ alla produzione normativa.

<sup>2</sup> Approvato in questa veste a scadenza di consiliatura, nel 2021, nell’ultima seduta del Consiglio comunale.

<sup>3</sup> Per la gestione digitale degli istituti partecipativi introdotti nel 2021 l’Amministrazione si è dotata di una piattaforma digitale, denominata “MilanoPartecipa”, che è uno sviluppo locale della piattaforma digitale per lo svolgimento di questi processi realizzata dalla città di Barcellona, denominata “Decidim”, e successivamente adottata da svariate città europee.

<sup>4</sup> Per il paradigma dell’amministrazione condivisa dei beni comuni urbani si vedano di G. ARENA, che ne è stato l’ideatore, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare l’Italia*, Bari, Laterza, 2006.

<sup>5</sup> Tale ispirazione è espressa nell’art. 2, comma I, del *Regolamento per l’attuazione dei diritti di partecipazione popolare*.

manifestato a livello localizzato, come nel caso dei ‘beni comuni’; conferendo ai cittadini e ai corpi sociali un ruolo deliberativo efficace, intergando il loro contributo nei processi di *decision making* degli organi competenti.

Come prima applicazione del rinnovato *Regolamento per l’attuazione dei diritti di partecipazione popolare*, all’inizio della presente consiliatura (2022), è stata effettuata l’“istruttoria pubblica” del Piano Aria e Clima, un articolato documento programmatico con il quale Milano viene guidata alla neutralità carbonica entro il 2050. Come previsto dal Piano Aria e Clima, nel 2023 è stata istituita l’Assemblea permanente dei cittadini, con la quale un gruppo opportunamente selezionato di cittadini, avvicendato di anno in anno, per tutto l’arco di vita del Piano stesso, discute gli interventi esposti nel Piano con l’ottica di renderli più praticabili ed efficienti.

## **2. Cenni sul quadro politico normativo in tema di «partecipazione» e «democrazia deliberativa»**

Per quanto attiene alla dimensione urbana, il tema della partecipazione è sviluppato dalla disciplina rappresentata dall’art. 8 del decreto legislativo n. 26 del 18 agosto 2000 (Testo unico degli enti locali – T.u.e.l.), che al comma I prevede: “I comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all’amministrazione locale. I rapporti di tali forme associative sono disciplinati dallo statuto.” La prospettiva si completa con il comma III: “Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l’ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere, altresì, previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini.”

Se da un lato il comma I enfatizza la promozione della partecipazione popolare all’amministrazione locale, in realtà guarda essenzialmente alla spontanea generazione di organismi civici, alla creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo della cittadinanza attiva, senza entrare in alcun modo nei rapporti che darebbero luogo a una qualche forma di partecipazione all’amministrazione; anzi il comma III restringe il perimetro delle forme possibili alla semplice consultazione, senza postulare altra condizione che la tutela del tempestivo esame. Gli istituti di cosiddetta democrazia diretta, poi accennati, sono indirizzati a mere finalità di tutela, cioè alla difesa di un interesse collettivo che si presume inciso da una decisione già presa; a tutti questi istituti non è conferita, neppure in ipotesi, alcuna valenza politica, è escluso, cioè, che possano essere ricompresi in un processo decisionale. Pur sotto questa luce circoscritta il tema avrebbe meritato qualche coordinata giuridica ulteriore, ad esempio per definire un telaio minimo di condizioni a valenza generale per scoraggiare processi di consultazione simulata ed eccessivo divario territoriale. Nel solco che pone la consultazione quale formula essenziale della partecipazione si collocano anche

le *Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia* emanate con la Direttiva n. 2/2017 dal Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione - Dipartimento della funzione pubblica - ed indirizzato alle ‘amministrazioni’ genericamente intese; documento di raccomandazioni metodologiche che raccoglie alcuni “principi generali affinché i processi di consultazione pubblica producano decisioni informate, di qualità” e risultino “il più possibile inclusivi, trasparenti ed efficaci”. Questo documento si segnala per un progresso: i principi sono corredati da alcuni “criteri attuativi” e come secondo criterio del principio denominato “trasparenza” si trova una versione embrionale di quello che nel regolamento e in dottrina è il “principio di rendicontazione” (accountability), con la significativa precisazione che la portata delle deliberazioni assunte potrà al più “influenzare”<sup>6</sup> le decisioni da prendere.

A fronte di questa interpretazione minimalista, il tema “partecipazione” è oggetto di una concezione potentemente generativa entro l’art. 3 della Costituzione, nel quale il principio di eguaglianza sostanziale è immediatamente connesso all’“effettiva partecipazione dei lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”. La partecipazione, nelle sue tre sfere di espansione, ed in particolare politica, appare un processo indispensabile alla realizzazione del programma di sovranità sostanziale che innerva la carta fondamentale<sup>7</sup>; ed è processo programmaticamente aperto, spinto dal potente vettore performativo che impegna la Repubblica a ‘rimuovere gli ostacoli’, alla ricerca di formule politiche anche innovative, addirittura non prevedibili all’epoca in cui la Costituzione vide la luce, purché in costante adesione alle finalità proclamate.

Il primo elemento che ci viene offerto da questa sommaria ricostruzione del dato normativo è che l’articolo 8 del T.u.e.l. non appare iscritto nel programma dell’articolo 3 della Costituzione; anzi risulta offrire un appiglio debole, incerto, al tentativo di sviluppare a livello locale forme di partecipazione autenticamente politica.

La riforma del Titolo IV della Costituzione<sup>8</sup> inoltre non ha contribuito a rafforzare quel programma, dato che la materia “partecipazione”, non contemplata tra quelle di legislazione esclusiva o concorrente, risulta rimessa *ex silenzio* alle regioni<sup>9</sup>. Una norma nazionale generale, che stabilisse ‘requisiti e standard minimi, indefettibili e omogenei’ per tutto il territorio nazionale, avrebbe arrecato certezza e coerenza, anche ad evitare la deriva verso formule ingenuo o poco rigorose.

---

<sup>6</sup> Il testo del criterio è: «L’amministrazione rende pubblico l’esito della consultazione, al termine di essa ed al termine di ogni fase per i processi consultivi più complessi, attraverso un rapporto di sintesi; il rapporto, oltre a riassumere le posizioni raccolte, chiarisce come queste influenzeranno la decisione finale e/o rende noti i motivi per cui, eventualmente, non potranno essere accolte».

<sup>7</sup> L’art. 3, II comma, della Costituzione, postulando che l’organizzazione politica del Paese si debba avvalere anche dell’«effettiva partecipazione di tutti i lavoratori», pone un rapporto intrinseco tra la partecipazione e la sovranità, che per definizione è la sfera in cui si definisce la compagine dei diritti politici e si struttura l’organizzazione politica della Repubblica. Allora, valorizzando questo postulato, si può affermare che la Costituzione, accanto a forme tipizzate e consolidate di espressione della sovranità popolare, come gli istituti rappresentativi e della democrazia diretta, abbia individuato un campo dinamico di espansione della sovranità, affidato a successiva evoluzione.

<sup>8</sup> Legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.

<sup>9</sup> La Regione Lombardia non possiede una legge in materia di partecipazione.

Il divario profondo nella filosofia delle fonti sovraordinate e la gracilità del quadro normativo potrebbero inibire le migliori intenzioni, ma queste circostanze non sono da considerare bloccanti; per sviluppare forme di ordinamento partecipativo gli enti locali possono avvalersi, tuttavia, dell'autonomia regolamentare tutelata dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione.

Il problema della mancanza di bussole, di criteri orientativi, ovvero la mancanza di una norma nazionale o regionale nella quale radicare un regolamento comunale, infatti, non è nuovo; si è presentato anche in connessione con il principio di sussidiarietà orizzontale, scolpito nell'articolo 118, IV comma, della Costituzione, all'inizio della vicenda che ha visto svilupparsi il paradigma dell'amministrazione condivisa dei beni comuni. Il punto è stato affrontato e deciso, in questa materia, dal parere della Corte dei Conti, sez. Autonomie, deliberazione n. 26 del 24 novembre 2017, che ha coniato la massima seguente: "le norme costituzionali di principio debbono (nei limiti del possibile) essere applicate direttamente, anche in mancanza di una interposizione legislativa, in quanto le stesse vincolano l'esercizio della funzione amministrativa nell'ambito del margine di discrezionalità spettante alle autorità pubbliche".

Operando un radicamento diretto nell'articolo 3 della Costituzione, pertanto, gli enti locali possono emanciparsi da queste remore e sperimentare l'apertura dei processi di policy/decision making al contributo dei cittadini, fungendo da laboratorio in cui viene ad essere elaborato il diritto dei processi partecipativi, come lo sono stati per l'elaborazione del diritto dell'amministrazione condivisa dei beni comuni.

### 3. Il nuovo Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione

"Partecipare" si pone all'interno di uno spettro molto ampio di formule che annovera sia processi di "democrazia deliberativa", che forme non deliberative, ma semplicemente concertative, come consultazione e ascolto, dall'alto o dal basso, o all'estremo opposto forme di taglio più militante e "movimentista", tese a dare manifestazione alle voci del dissenso politico. La più ampia, semplice e intuitiva definizione del concetto di "democrazia deliberativa" che la letteratura ci offre è forse la seguente, che si deve a Luigi Bobbio: essa consiste in «un insieme di pratiche in cui amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni, grandi o piccoli interessi organizzati e cittadini comuni vengono chiamati, in forme anche molto diverse, ad affrontare congiuntamente, dibattere e risolvere specifici problemi pubblici».<sup>10</sup>

Questo modello deliberativo intende la partecipazione come un confronto – dialogo munito di argomenti (*deliberation*), tra cittadini liberi ed eguali, che hanno idee, punti di vista o interessi diversi o contrapposti, allo scopo di chiarire i termini di un problema politico e/o amministrativo e pervenire a soluzioni il più ampiamente condivise. La deliberazione si nutre del pluralismo intrinseco alla cittadinanza, pertanto aspira ad accogliere nel dibattito,

<sup>10</sup> L. BOBBIO, *La democrazia deliberativa nella pratica*, in "Stato e Mercato", n. 73/2005, 67 ss.

possibilmente, tutte le sue espressioni. Senza lo scopo surrettizio di “addomesticare” il dissenso, ma di mettere il dissenso a “fattor comune”. Nell’arena deliberativa la relazione tra la cittadinanza riunita e l’amministrazione non è di tipo polarizzato, o antagonistico; l’amministrazione entra nel confronto pubblico con le proprie argomentazioni, esponendosi alla valutazione degli altri membri senza lo scudo della sua autoritatività<sup>11</sup>.

Questa concezione generale dei processi deliberativi è il perno della riforma del Regolamento per l’attuazione dei diritti di partecipazione, che ha mirato ad insediare i nuovi istituti nel programma dell’articolo 3, II comma, della Costituzione, ad adeguare la governance della città di Milano al modello del “governo aperto”<sup>12</sup>, di matrice anglosassone, nonché alle ripetute “raccomandazioni” di fonte europea agli stati membri in tema di democrazia deliberativa. Nella logica del regolamento, i processi deliberativi non si pongono in alternativa alla democrazia rappresentativa, ma ne costituiscono uno sviluppo: i processi deliberativi si integrano ai processi di *policy* e *decision making*, aprono questi processi al contributo pubblico e trasparente dei cittadini, mediante procedure formalizzate; ma le decisioni finali restano nella responsabilità e nella libertà degli organi preposti, senza alcuna lesione delle prerogative loro assegnate dall’ordinamento rappresentativo.

Il collegamento organico tra il profilo deliberativo e quello rappresentativo, entro la fisiologia di questo processo unitario, può ricevere assetti e soluzioni diverse, in funzione della tradizione civica locale e delle attitudini dei soggetti coinvolti, cioè della classe politica urbana, della cittadinanza, e dell’amministrazione comunale, rispettando le tipicità di ogni ecosistema civico e promuovendo la crescita del suo capitale sociale<sup>13</sup>. Tuttavia, ciò che non può mancare è l’impegno del decisore a rispettare l’autorevolezza del contributo dei cittadini esprimendo una risposta esaustiva, motivata e formale. Infine, nella deliberata scelta di dare a questo rapporto tra cittadini e istituzioni una densità maggiore di quella che sta nella sfera dell’*influenza* sulle libere scelte dei decisori, il regolamento chiede ai decisori di indicare “gli

---

<sup>11</sup> Le vicissitudini delle vicende partecipative sperimentate a livello locale nel periodo 1990-2010 sono state ampiamente discusse nell’opera pionieristica di Luigi Bobbio in articolato dibattito con altri studiosi, e ad essa è necessario rifarsi per la comprensione del fenomeno: L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2002. L. BOBBIO, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli-Roma, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004. L. BOBBIO, *Quando la deliberazione ha bisogno di un aiuto: metodi e tecniche per favorire i processi deliberativi*, in L. PELLIZZONI (a cura di) *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi, 2005, 177 ss. L. BOBBIO, *Le politiche contrattualizzate*, in C. DONOLO (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, Bruno Mondadori, 2006, 59 ss. L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2007, 11 ss.

<sup>12</sup> L’*Open Government Partnership*, in sigla OGP, è un programma politico lanciato dall’amministrazione degli Stati Uniti nel 2011 sotto la presidenza di B. Obama, a seguito dell’approvazione in seno alla assemblea generale dell’ONU dell’*Open Government Declaration*. L’Italia vi ha aderito nel 2011; la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) cura lo sviluppo del programma.

<sup>13</sup> Con le parole di A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione* - in *Le Istituzioni del Federalismo* n. 5/2007, 27 ss, «perseguire lo sviluppo della partecipazione significa una strategia istituzionale di produzione del capitale sociale. (...) Determinate risorse, quali la fiducia, lo spirito civico, il tessuto associativo, non sono risorse inesauribili, un’eredità della storia destinata a tramandarsi: occorre costruire (e rinnovare, se necessario) la cornice istituzionale in cui tali risorse possano meglio vivere, allargarsi, produrre benefici effetti sull’intera vita sociale, attraverso un processo lento e complesso». Al concetto di “capitale sociale” è dedicata una estesa letteratura in sede di studi politici e sociologici». *Ex multis*: P. BOURDIEU, *Le capital social - Notes provisoire*, in *Actes de la recherche en sciences sociales*, n. 31/1980 168 ss; A. BAGNASCO, F. PISELLI, A. PIZZORNO, C. TRIGILIA, *Il capitale sociale - istruzioni per l’uso*, Bologna, Il Mulino, 2001;

impatti” delle deliberazioni sulle scelte da compiere, cioè di indicare quali iniziative conseguenti con le deliberazioni accettate i cittadini si possono aspettare.

In linea con queste premesse, la riforma del 2021 ha introdotto nel Regolamento per l’attuazione dei diritti di partecipazione fra altre, queste novità più rilevanti:

- È stato scelto di formalizzare 6 processi deliberativi ritenuti fondamentali, ovvero istruttoria pubblica, dibattito pubblico in tema di opere urbane, ambiente e servizi; istituti partecipativi per la progettazione urbana ed edilizia; forme di partecipazione nei servizi pubblici a domanda individuale; convenzione dei cittadini; bilancio partecipativo. Si è deciso programmaticamente di non catalogare tutta la galassia dei processi partecipativi/deliberativi effettuati, ad esempio, nell’ambito dell’urbanistica partecipativa, che sono in continua evoluzione<sup>14</sup> – tema del resto trattato, come già detto, da uno specifico provvedimento di indirizzo licenziato nel 2016 dalla Giunta comunale;

- Il regolamento apre spazio alla sperimentazione, cioè consente, entro la cornice dei principi introdotti, l’adozione di processi non tipizzati, per interagire con l’evoluzione delle formule deliberative;

- Soft law: il regolamento opta per modellare solo i tratti fondamentali dei processi deliberativi selezionati, da un lato in adesione alla scelta di favorire l’autoregolazione dei processi partecipativi, dall’altro per favorire un processo di evoluzione in autoapprendimento della norma, delegando a provvedimenti attuativi di Giunta comunale alcuni profili operativi trasversali, ma non secondari, che possono ad esempio richiedere una valutazione ed un adeguamento periodico in relazione alle esperienze effettuate, ai loro problemi e al contesto di applicazione;

- Ancoraggio di ogni processo deliberativo ad un testo<sup>15</sup>, a cura dei promotori, in cui sia depositato con chiarezza il tema *deliberandum*, disponibile a modifiche in editing collaborativo, e oggetto infine di deliberazione;

- Introduzione del Patto di partecipazione tra l’amministrazione i promotori di un processo deliberativo; è l’atto con il quale i promotori e l’amministrazione effettuano il co design di tutti i profili operativi non espressamente normati/previsti dal regolamento, ad esempio per definire perimetro delle conoscenze da acquisire e l’intervento degli esperti da convocare, le modalità di autogoverno, di auto valutazione, di monitoraggio, o addirittura per elaborare il design dei processi non tipizzati, in coerenza con principi e canoni del regolamento;

- Il regolamento infine non prevede la remunerazione del tempo speso dai cittadini nelle attività deliberative, ad esempio nella partecipazione alle assemblee civiche, poiché ciò

---

<sup>14</sup> La prassi della partecipazione, deliberativa o movimentista, conosce uno spettro amplissimo di processi. Solo per menzionarne alcuni: living labs, giurie dei cittadini, deliberative survey, assemblee civiche, *E-town meeting*, a loro volta gestibili con metodi diversi, *planning for real*, *search conference*, *action planning*...

<sup>15</sup> Sistema del “probouleuma” (προβούλευμα), inaugurato dal più ancestrale, venerando predecessore delle moderne assemblee dei cittadini, la boulè (βουλή), istituita dalla riforma di Clistene ad Atene nel V sec. a.c. Questa assemblea operava discutendo e deliberando un decreto provvisorio, il probouleuma, da presentare all’assemblea legislativa, l’eccllesia. I membri della boulè erano estratti a sorte fra i cittadini ateniesi.

è considerato l'esercizio di un diritto<sup>16</sup>. Sono previste però facilitazioni materiali nel caso di necessità dei partecipanti, per alleviare al possibile i fattori pratici che possono ostacolare la presenza alle attività.

L'architettura del regolamento è costituito da una serie di principi che esprimono indirizzi e criteri per la guida di tutti i processi, sia tipizzati che sperimentali (ovvero non tipizzati), per la formulazione dei patti di partecipazione e per la governance del sistema da parte della Giunta comunale, in chiave di libertà guidata. Il perno del sistema è il principio di rendicontazione, poiché esso definisce la struttura deliberativa dell'intero edificio: «l'esito dei processi partecipativi prevede la pubblicazione in formato aperto dei documenti, dei dati e dei contributi prodotti nel corso del processo, in forma integrale e completa, e di un documento con il quale l'Amministrazione esprime una valutazione sull'esito del confronto e sull'impatto in merito alle decisioni da assumere».

Questa è stata concepita come una versione rafforzata del principio di rendicontazione, per andare decisamente oltre le Linee guida emanate con la Direttiva n. 2/2017 dal Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione e spingere definitivamente i processi deliberativi oltre le nebbie di una mera *influenza* sulle decisioni da prendere. Restano salvaguardate, come detto, le prerogative degli organi rappresentativi e degli organi amministrativi, titolari della decisione finale, poiché il processo deliberativo non condiziona né vincola la libertà decisionale dell'amministrazione; tuttavia, essa, con il regolamento, si auto determina a) a dare valutazione alle deliberazioni formulate, sia per il caso in cui vengano accolte o respinte, e – questo il punto di avanzamento - b) a pronunciarsi sull'impatto delle deliberazioni accettate sopra le decisioni da prendere, ovvero assumere un impegno a integrarle nella decisione o meno. E' il problema dell'efficacia dei processi deliberativi; con questa clausola il principio pone una condizione minima esigibile, cioè chiede all'amministrazione non solo di esprimere una posizione ma effettuare una *assunzione di responsabilità* verso i cittadini, indicando i riverberi concreti delle deliberazioni accettate, ad esempio formulando un piano temporale di massima entro il quale saranno realizzate; indicando i responsabili del procedimento che le assume; indicando se e quali altre politiche particolari potranno/dovranno essere modificate oppure se dovranno essere riviste strategie e decisioni già prese.

Infine, con l'obiettivo di fare dei processi deliberativi una prassi ordinaria, non meramente episodica, nella governance della comunità urbana, il regolamento prevede che i processi deliberativi possano avere attivazione bilaterale, cioè per iniziativa o dell'amministrazione o dei cittadini. Con un'asimmetria significativa: mentre l'adesione dei cittadini alla convocazione dell'amministrazione è perfettamente libera, l'amministrazione non è libera, ma ha l'obbligo di aderire alla convocazione al dialogo deliberativo espressa dai cittadini con le formule rituali. Il regolamento, opponendo un argine alla discrezionalità

---

<sup>16</sup> Vi sono orientamenti diversi: in talune realtà l'esercizio è remunerato; l'attività svolta dai cittadini è considerata "esercizio di una funzione politica", con la corresponsione di un'indennità personale pari al gettone di presenza dei consiglieri comunali, per sottrarre questo esercizio al condizionamento del censo.

dell'Amministrazione, dispone che l'iniziativa dei cittadini<sup>17</sup> non possa subire diniego salvo in casi predeterminati, sostanzialmente quando la proposta di partecipazione non rientri, per materia, nelle competenze del Comune o sia in conflitto con principi e norme della Costituzione. In sostanza ai cittadini è stato deliberatamente conferito il potere di convocare il confronto con l'amministrazione, sotto precise condizioni.

Questo schema di agibilità si distingue per scelta dal modulo dell'obbligatorietà – come avviene ad esempio per il dibattito pubblico previsto dalla normativa sui contratti pubblici – ma non è in astratto alternativo ad esso; tuttavia, il regolamento ritiene che l'automatismo, la partecipazione “coattiva”, non si addica alle comunità locali, dove ha senso solo se dà espressione ad un'esigenza sentita e diffusa, in linea con il *sentiment* dell'ecosistema partecipativo<sup>18</sup>. All'opposto, lasciare all'amministrazione la facoltà indiscriminata di dare rifiuto alle istanze partecipative dei cittadini avrebbe consegnato la partecipazione ad una totale aleatorietà, minandone la credibilità.

Il regolamento non entra nel tema di eventuali istituti a tutela, anche preventiva, dell'efficacia dei processi deliberativi<sup>19</sup>, per casi come l'inerzia (o la dissimulazione) dell'amministrazione, la realizzazione difforme da quanto assunto nei documenti finali, o qualora le deliberazioni vengano respinte con motivazioni variamente viziate – caso in cui forse una tutela giurisdizionale sarebbe possibile. Per tutte queste evenienze l'unica censura resta lo stigma politico, che tuttavia non mitiga, quanto piuttosto amplifica, quella sfiducia tra cittadini e istituzioni che la partecipazione mirerebbe a recuperare.

#### 4. Il Piano Aria e Clima

Per fronteggiare l'emergenza climatica, rappresentata dal perdurante deterioramento della qualità dell'aria, dovuto all'accumulo di micro-particolato, e dal riscaldamento globale, dovuto alle emissioni di anidride carbonica imputabili alle attività produttive, il Comune di Milano ha elaborato un piano complesso di azioni concrete per condurre la città alla neutralità carbonica entro il 2050, denominato Piano Aria e Clima. Il traguardo della carbon neutralità non può essere raggiunto senza il cambiamento sostanziale di alcune

---

<sup>17</sup>Attivata mediante istanze non pretestuose o velleitarie, quindi munite di un congruo numero di sottoscrizioni, a dimostrare la natura collettiva dell'interesse promosso.

<sup>18</sup> A distanza di qualche anno dalla approvazione del nuovo Regolamento, questa posizione merita una rivalutazione. Oggi può risultare opportuno che alcuni atti vengano subordinati ad una fase deliberativa obbligatoria, da inserirsi tra “adozione” e “approvazione”: ad esempio i regolamenti comunali, il Piano di governo del territorio, con i suoi addentellati, alcuni altri documenti strategici, quale ad esempio il Piano urbano della mobilità; sarebbe inoltre meritorio che fossero sottoposte a “dibattito pubblico” le *Linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato*, che il Sindaco presenta al Consiglio comunale all'inizio di consiliatura, secondo l'art. 46 comma 3 del d.lgs n. 267/2000. In tal modo la partecipazione deliberativa diventerebbe una equilibrata consuetudine della governance urbana, laddove oggi appare per lo più agitata per esigenze contingenti.

<sup>19</sup> Il tema dell'efficacia e delle correlate tutele riguarda non di meno anche i processi partecipativi in generale, tra i quali qui sono considerati anche gli istituti di democrazia diretta. Un dibattito pubblico, un referendum propositivo possono essere facilmente disattesi con tattiche dilatorie sinchè non escono dal perimetro di attenzione dell'opinione pubblica. Tuttavia, i processi partecipativi costituiscono un onere finanziario per l'amministrazione. Nel caso in cui vengano disattesi, salvo legittime motivazioni, si può ravvisare un danno erariale.

coordinate essenziali dell'ecosistema urbano: implica un profondo cambiamento della mobilità, della pianificazione urbana, per il contenimento del consumo di suolo, la riforestazione urbana e la depavimentazione; il potenziamento del riciclaggio, dei sistemi di economia circolare, di contenimento degli sprechi e in particolare dello spreco alimentare, con adozione di una food policy responsabile; il contrasto della povertà energetica, mirando allo stesso tempo all'abbandono progressivo delle fonti fossili; promuovere tecnologie carbonneutrali nell'edilizia pubblica e privata, e il recupero del patrimonio obsoleto; sospendere il rafforzamento dell'inclusione sociale, laddove l'attuale modello di crescita della città tende a favorire i ceti abbienti ed espellere quelli popolari; promuovere il cambiamento dei comportamenti collettivi e degli stili di vita con la collaborazione dei cittadini. Se aggiungiamo che, infine, la transizione carbonneutrale crea tensione tra il benessere sociale e il perseguimento della crescita economica urbana, cioè, chiede di orientare lo sviluppo della città in modo da mediare, raggiungere un equilibrio, tra le esigenze civili e sociali e le dinamiche economiche, appare chiaro che l'emergenza climatica non è superabile senza il protagonismo dei cittadini e senza una riflessione democratica, partecipativa e deliberativa, sulla città presente e futura. A dispetto della retorica sulla resilienza della città, la città carbonneutrale non potrà avere la stessa forma che ha oggi, né alcuna delle precedenti.

Il Piano Aria e Clima sia articolata in 5 ambiti, per 49 azioni concrete da perseguire, 4 dei quali a tema scientifico tecnico e il quinto, dedicato alla società civile. L'ambito n. 5 persegue l'obiettivo, più misurato, di effettuare con i cittadini un *assessment* continuativo sulle azioni del Piano, per individuare ostacoli, punti critici, opportunità di espansione e misure migliorative, anche tecnico scientifiche, avvantaggiandosi dell'ottica dei cittadini. Un dialogo con i cittadini collegato non a temi strategici ma tendente a migliorare disegno del Piano in termini di fattibilità e di ingaggio della comunità. Questo dialogo si avvale dell'istituto regolamentare denominato Convenzione dei cittadini, rinominata per l'occasione 'Assemblea permanente dei cittadini per l'aria e il clima'; in breve, Assemblea permanente dei cittadini.

All'origine il Piano Aria e Clima stesso è stato sottoposto a un processo deliberativo mediante "istruttoria pubblica" (art. 10 del regolamento) per 45 giorni nel 2021; in totale sono state ricevute e analizzate 607 osservazioni, 486 presentate on line tramite la piattaforma Milano Partecipa, e le restanti 121 tramite posta elettronica. Tutte hanno avuto trattazione e di queste 252 sono state accolte, le restanti sono state respinte con motivazione mirata. Questa operazione di lettura pubblica e di editing collaborativo si è svolta sul testo adottato dalla Giunta Comunale, mentre gli esiti, ovvero il testo con le valutazioni dell'amministrazione, sono stati presentati con il testo originario al Consiglio comunale in sede di approvazione del Piano definitivo. Questa procedura costituisce il prototipo di intervento più diretto e incisivo nel processo decisionale, poiché insiste sul documento scritto della decisione stesa.

## 5. L'Assemblea permanente dei cittadini

L'Assemblea permanente dei cittadini, come anticipato, è una applicazione della "convenzione dei cittadini", prevista dall'art. 14 del Regolamento, dal quale si discosta

essenzialmente solo per il fatto di essere, a titolo sperimentale, “permanente”, cioè di accompagnare il Piano Aria e Clima lungo tutto il suo percorso pluriennale sino al 2050. Il prototipo regolamentare è il seguente: i membri della Convenzione sono individuati tra i cittadini con il metodo del campionamento casuale. Il campionamento deve rispettare il rapporto paritario di genere, di età e di distribuzione territoriale in ciascun Municipio, mirando ad un appropriato grado di rappresentatività della popolazione cittadina.

La conduzione della Convenzione si compone di quattro fasi successive:

1. impostazione dei lavori, sottoscrizione del patto di partecipazione, ed elezione di un eventuale portavoce e due portavoce supplenti;
2. formazione sulle materie oggetto della Convenzione;
3. dibattito dei contributi dei membri e degli invitati;
4. deliberazioni finali, alle quali la Convenzione può giungere mediante un sistema di voto, a maggioranza semplice dei presenti.

La Convenzione riceve supporto organizzativo da parte dell'Amministrazione comunale e facilitazioni materiali per agevolare la partecipazione ai lavori e può avvalersi, per gli aspetti di merito, di un comitato scientifico di esperti esterni. L'esito della Convenzione dei cittadini consiste nell'elaborazione di un documento contenente tutti i contributi prodotti durante il suo svolgimento e le deliberazioni assunte. Tutte le attività, i materiali e i contributi prodotti nel corso della Convenzione sono pubblici e consultabili sulla piattaforma partecipativa. Sul predetto documento, entro 3 mesi dalla sua trasmissione, sono tenuti a pronunciarsi la Giunta o il Consiglio Comunale, in relazione alle proprie competenze, esprimendo le proprie valutazioni. L'assemblea dei cittadini per il clima si attiene a questa formula, in quanto applicabile, e viene popolata mediante l'avvicendamento annuale dei cittadini chiamati a farvi parte.

La compagine dei membri è composta da 90 cittadini individuati con l'obiettivo di comporre, per quanto possibile, un “campione ragionato”, ma casuale, della cittadinanza. Il processo di reclutamento è piuttosto complesso: il Comune di Milano invia per lettera con il sistema postale 10.000 proposte di partecipazione ad altrettanti cittadini sorteggiati dai registri anagrafici e distribuiti dall'Ufficio Statistica in opportune categorie; ai cittadini che rispondono positivamente (circa 1-2 su 10) viene indirizzato un questionario conoscitivo, per raffinare il campione e la distribuzione tra le categorie previste; ogni categoria contribuisce alla compagine dei 90 membri finali con una quota preassegnata di membri; qualora i cittadini assegnati ad una categoria siano in soprannumero rispetto alla quota prevista per quella categoria, i membri finali vengono selezionati per sorteggio all'interno del gruppo.

I lavori dell'Assemblea vertono sopra 5 temi di maggior interesse scelti dai membri in un ventaglio di temi proposti dall'Amministrazione; i temi vengono trattati per tavoli separati. L'Assemblea si riunisce una volta al mese in forma plenaria e più volte nel corso dell'anno in forma di gruppi di lavoro su temi specifici. La conduzione dell'assemblea nelle sessioni di lavoro si avvale di una squadra di facilitatori professionali. I temi di discussione per il 2024 sono:

1. Cambiamento degli stili di vita e comportamenti sostenibili
2. Equità e sostenibilità nell'accesso all'energia;
3. Mobilità e qualità dell'aria: gestione delle auto e dei parcheggi;
4. Eventi estremi e comunicazione del rischio;
5. Sostenibilità dei tempi e degli orari della città.

## 6. Risultato dei lavori effettuati nel 2024

A conclusione dei lavori effettuati nel corso del 2024, anno sperimentale, durante il quale si sono tenute 8 sedute plenarie, e numerose riunioni di sottogruppi (tavoli di lavoro) l'Assemblea ha consegnato all'Amministrazione il Report annuale dei lavori, formulando 25 proposte dal taglio nettamente pragmatico, come del resto è nello spirito e nel profilo metodologico dell'Assemblea:

Rassegna delle raccomandazioni prodotte dall'Assemblea 2024	
Tavolo di lavoro	Raccomandazioni approvate
Eventi estremi e comunicazione del rischio	
1	Nuovi target, nuova comunicazione
2	Rischi continui, (in)formazione continua
3	Dati parlanti, soluzioni parlanti
4	Responsabili locali, soluzioni localizzate
Mobilità e qualità dell'aria: gestione delle auto e dei parcheggi	
5	Parcheggi interscambio: si può fare di più
6	Chi ne ha ne metta
8	Spazi verdi fruibili, sicuri e interconnessi
10	La tua comodità, il disagio di tutti
Cambiamento degli stili di vita e comportamenti sostenibili	
13	Comunicazione situata: dire meno, dirlo meglio
14	MiGreen premia la scelta sostenibile
15	Assemblee Municipali di Quartiere
Equità e sostenibilità nell'accesso all'energia	
16	Miglioramento della fruibilità del sito (User Experience) dello Sportello Energia
17	Istituzione della figura di "Consulente Energetico"
18	Posizionamento forte del Comune di Milano sul tema degli incentivi e sgravi fiscali a livello nazionale, con

		particolare attenzione alle fasce più deboli della popolazione
19		Quali antenne per la creazione di nuovi indicatori della precarietà energetica
	Sostenibilità dei tempi e degli orari della città	
20		Promozione dei quartieri attraverso l'utilizzo degli strumenti promossi dal Comune di Milano
21		Promuovere la modalità di lavoro agile come responsabilità sociale
22		Ottimizzare risorse, servizi e spazi per gli spostamenti tra casa-scuola-lavoro
23		Promozione di servizi di sharing a favore della mobilità condivisa e dei parcheggi in aree di utilità sociale
24		Incrementare la segnaletica ciclabile orizzontale per migliorare la fruizione di itinerari ciclo-pedonali
25		Incrementare i servizi di trasporto pubblico per le donne
	Raccomandazioni non approvate	
7		Ridurre la pressione sulla domanda di sosta
9		Questa non è una multa
11		Attivi con un click
12		Uno strumento digitale a supporto della Comunità

Nel corso dell'ultima sessione plenaria le proposte elaborate dai tavoli di lavoro sono state discusse e sottoposte a votazione con scrutinio segreto; a dimostrazione che il dibattito è stato articolato e emancipato, 4 raccomandazioni non hanno trovato la maggioranza dei consensi, perché giudicate richiedere ulteriori approfondimenti. L'Amministrazione, per mano di tutte le Aree competenti per materia, dovrà esprimere un Dossier di Risposta al Report Annuale dei Lavori dell'Assemblea Permanente<sup>20</sup>, che verrà approvato da un atto dirigenziale sottoscritto da tutte le Direzioni competenti.

## 7. Valutazioni e prospettive

L'esperienza partecipativa del Comune di Milano, ad oggi, può dirsi un work in progress sotto molti aspetti. Per quanto riguarda il programma di riforma degli istituti di partecipazione, a confronto con i proponenti espressi dalla Commissione europea con l'ultimo documento in materia, cioè la Raccomandazione n. 2836 del 12.12.2023,

<sup>20</sup> Tutti i lavori sono documentati, anche in fase di avanzamento, sulla piattaforma MilanoPartecipa, dove anche i cittadini che non sono membri dell'Assemblea possono esprimere commenti e riflessioni sul processo e sui documenti prodotti. <https://partecipazione.comune.milano.it/processes/assemblea-permanente-dei-cittadini-sul-clima>

riguardante la “promozione del coinvolgimento e della partecipazione effettiva dei cittadini e delle organizzazioni della società civile ai processi di elaborazione delle politiche pubbliche”, il Regolamento si pone in una posizione avanzata: nella Raccomandazione ad esempio non si rinviene una formulazione chiara del principio di rendicontazione (“accountability”) che, come detto, caratterizza la funzione dei processi deliberativi nei processi decisionali previsti dall’ordinamento rappresentativo, neppure vi si trova un chiaro riconoscimento del diritto in capo ai cittadini di promuovere processi partecipativi, immune dalla subordinazione alla discrezionalità dell’amministrazione.

Tuttavia, come appunti di lavoro, si deve riconoscere che il regolamento mostra un fianco scoperto sotto alcuni aspetti, che rappresentano al tempo stesso spazi di possibile espansione: ad esempio la materia dei processi deliberativi applicabili agli strumenti di governo del territorio richiede ancora un ulteriore, coraggioso approfondimento; le strategie che guidano lo sviluppo economico e sociale delle nostre città restano ancora appannaggio di selezionate categorie di stakeholders, che hanno privilegiato accesso alla governance. In secondo luogo non entra nel rapporto tra i livelli del governo urbano, centrale e municipale, dove la partecipazione avrebbe ampie opportunità di sviluppo, conducendo a superare la storica dicotomia tra i due piani.

Infine il telaio giuridico del regolamento attende ancora la definizione di alcuni aspetti operativi/trasversali originariamente affidati alle cure della Giunta comunale, cure che risentono anch’esse delle variazioni nella temperatura politica. Quanto all’Assemblea permanente dei cittadini, essa di anno in anno è sottoposta ad una messa a punto sempre più fine. Il primo successo acquisito è rappresentato dalla positiva interlocuzione tra i partecipanti e la compagine dei tecnici sia interni che esterni all’amministrazione comunale, ciò che spiega l’alto tasso di deliberazioni accettate dall’amministrazione al termine dei lavori.

La sfida che resta da vincere è sviluppare tutto il capitale sociale che l’assemblea può generare proprio in quanto permanente; in futuro le attività dell’assemblea potranno entrare in risonanza con i gruppi sociali, con le associazioni, con la comunità cittadina, in rapporto di reciproca contaminazione, affinché nasca una cooperazione nella diffusione virale di temi, nella catalizzazione di attività di autoingaggio dei cittadini, nella promozione di reti, e per attivare un dialogo diretto con il pubblico più o meno sensibilizzato. Ciò significa aprire i lavori dell’assemblea all’arrivo di contributi esterni, abilitando a questa attività ad esempio le scuole, le associazioni, ed altri soggetti potenzialmente interessati. Si intravede allora il profilo di un’assemblea “2.0” intesa non solo come organo assistenziale per le istituzioni, ma organo che si confronta anche con la comunità. Una risorsa fondamentale per un’interazione più articolata con il contorno sociale è rappresentata dai cittadini smobilitati dall’assemblea, con i quali, al termine del loro impegno annuale, può essere costruita una collaborazione successiva in termini di volontariato disintermediato, di

autoingaggio, mediante progetti co-disegnati per effettuare iniziative di disseminazione, o di monitoraggio, quali attività di *citizen science*, regolati da patti di collaborazione<sup>21</sup>.

Il programma di riforma che ha contraddistinto l'esperienza partecipativa del Comune di Milano ha cercato di offrire all'ecosistema partecipativo milanese un "perimetro di azione" più articolato che in precedenza, mediante un sistema di regole che conferisse ai cittadini capacità nuove e più efficaci. Favorire la crescita di questo ecosistema<sup>22</sup>, generare capitale sociale: qui la riforma aveva il suo senso profondo, sorretto dalla convinzione che la sfida di sviluppare una città carbon neutrale e sostenibile, sfida esistenziale per una metropoli contemporanea, richieda una nuova alleanza politico istituzionale, alleanza che accolga e insieme promuova il protagonismo della cittadinanza attiva, e mediante l'opera pionieristica di questi cittadini, attragga la comunità intera. Quella convinzione si unisce tuttavia alla consapevolezza che le innovazioni giuridiche possono forse favorire, ma non alimentare lo sviluppo di un ecosistema partecipativo ampio, differenziato, inclusivo e produttivo; questo processo socioculturale dal passo lento, e certamente non lineare, può essere attivato, per autoingaggio, solo dalle energie presenti nella comunità cittadina, mentre alla cultura della classe politica, e alle istituzioni, spetta la ricerca di soluzioni sempre più efficaci per valorizzare le sue capacità.

---

<sup>21</sup> Strutturando così una promettente sinergia con la cura condivisa dei beni comuni, della quale il patto di collaborazione è l'atto giuridico tipico.

<sup>22</sup> Con questo intento mira alla creazione di un sistema locale di "infrastrutture materiali e immateriali" della partecipazione, grazie alla quale la partecipazione possa gradualmente affermarsi come "forma ordinaria" di governo della comunità urbana, come auspicato da F. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, cit. 27 ss.