

TERRITORI

- 29 -

## DIRETTRICE

Daniela Poli

## COMITATO SCIENTIFICO

---

Alberto Magnaghi ( <i>Università di Firenze, Presidente</i> )	Roberto Gambino ( <i>Politecnico di Torino</i> )
Paolo Baldeschi ( <i>Università di Firenze</i> )	Carlo Alberto Garzonio ( <i>Università di Firenze</i> )
Iacopo Bernetti ( <i>Università di Firenze</i> )	Carlo Natali ( <i>Università di Firenze</i> )
Luisa Bonesio ( <i>Università di Pavia</i> )	Giancarlo Paba ( <i>Università di Firenze</i> )
Lucia Carle ( <i>EHESS</i> )	Rossano Pazzagli ( <i>Università del Molise</i> )
Pier Luigi Cervellati ( <i>Università di Venezia</i> )	Daniela Poli ( <i>Università di Firenze</i> )
Giuseppe Dematteis ( <i>Politecnico e Università di Torino</i> )	Bernardino Romano ( <i>Università dell'Aquila</i> )
Pierre Donadieu ( <i>ENSP</i> )	Leonardo Rombai ( <i>Università di Firenze</i> )
André Fleury ( <i>ENSP</i> )	Bernardo Rossi-Doria ( <i>Università di Palermo</i> )
Giorgio Ferraresi ( <i>Politecnico di Milano</i> )	Wolfgang Sachs ( <i>Wuppertal institute</i> )
	Bruno Vecchio ( <i>Università di Firenze</i> )
	Sophie Watson ( <i>Università di Milton Keynes</i> )

## COMITATO DI REDAZIONE

---

Daniela Poli ( <i>Università di Firenze, responsabile</i> )	Alberto Magnaghi ( <i>Università di Firenze</i> )
Iacopo Bernetti ( <i>Università di Firenze</i> )	Carlo Natali ( <i>Università di Firenze</i> )
Leonardo Chiesi ( <i>Università di Firenze</i> )	Giancarlo Paba ( <i>Università di Firenze</i> )
Claudio Fagarazzi ( <i>Università di Firenze</i> )	Gabriele Paolinelli ( <i>Università di Firenze</i> )
David Fanfani ( <i>Università di Firenze</i> )	Camilla Perrone ( <i>Università di Firenze</i> )
Fabio Lucchesi ( <i>Università di Firenze</i> )	Claudio Saragosa ( <i>Università di Firenze</i> )

La collana *Territori* nasce per iniziativa di ricercatori e docenti dei corsi di laurea interfacoltà – Architettura e Agraria – dell'Università di Firenze con sede ad Empoli. Il corso di laurea triennale (Pianificazione della città e del territorio e del paesaggio) e quello magistrale (Pianificazione e progettazione della città e del territorio), svolti in collaborazione con la Facoltà di Ingegneria, sviluppano in senso multidisciplinare i temi del governo e del progetto del territorio messi a punto dalla "scuola territorialista italiana". L'approccio della "scuola di Empoli" assegna alla didattica un ruolo centrale nella formazione di figure professionali qualificate nella redazione e nella gestione di strumenti ordinativi del territorio, in cui i temi dell'identità, dell'ambiente, del paesaggio, dell'*empowerment* sociale, dello sviluppo locale rappresentano le componenti più rilevanti. La collana *Territori* promuove documenti di varia natura (saggi, ricerche, progetti, seminari, convegni, tesi di laurea, didattica) che sviluppano questi temi, accogliendo proposte provenienti da settori nazionali e internazionali della ricerca.

# **Il paesaggio nel governo del territorio**

Riflessioni sul Piano Paesaggistico della Toscana

*a cura di*

**Massimo Morisi, Daniela Poli, Maddalena Rossi**

*scritti di*

**Francesco Baratti, Massimo Bastiani, Gian Franco Cartei,  
Dimitri D'Andrea, Marco Devecchi, Alberto Magnaghi, Annick  
Magnier, Anna Marson, Carlo Marzuoli, Massimo Morisi,  
Giancarlo Paba, Gabriele Pasqui, Camilla Perrone, Daniela  
Poli, Maddalena Rossi, Claudio Saragosa**

Firenze University Press  
2018

Il paesaggio nel governo del territorio: riflessioni sul  
Piano Paesaggistico della Toscana / a cura di Massimo  
Morisi, Daniela Poli, Maddalena Rossi. – Firenze : Firenze  
University Press, 2018.

(Territori ; 29)

<http://digital.casalini.it/9788864536705>

ISBN 978-88-6453-669-9 (print)

ISBN 978-88-6453-670-5 (online)

Progetto grafico di Alberto Pizarro Fernández, Pagina Maestra snc.

Cura redazionale, editing testi e immagini: Maddalena Rossi; ot-  
timizzazione grafica e impaginazione: Angelo M. Cirasino.

In copertina: Il *master plan* del parco fluviale della media valle  
dell'Arno; fonte: *Un fiume per il territorio. Indirizzi progettuali per il  
parco fluviale del Valdarno empoiese*, a cura di A. Magnaghi e S.  
Giacomozzi, Firenze University Press, Firenze 2009.

#### *Certificazione scientifica delle Opere*

Tutti i volumi pubblicati sono soggetti ad un processo di referaggio esterno  
di cui sono responsabili il Consiglio editoriale della FUP e i Consigli scientifici  
delle singole collane. Le opere pubblicate nel catalogo della FUP sono valutate  
e approvate dal Consiglio editoriale della casa editrice. Per una descrizione più  
analitica del processo di referaggio si rimanda ai documenti ufficiali pubblicati  
sul catalogo on-line della casa editrice ([www.fupress.com](http://www.fupress.com)).

#### *Consiglio editoriale Firenze University Press*

A. Dolfi (Presidente), M. Boddi, A. Bucelli, R. Casalbuoni, M. Garzaniti, M.C. Grisolia,  
P. Guarnieri, R. Lanfredini, A. Lenzi, P. Lo Nostro, G. Mari, A. Mariani, P.M. Mariano,  
S. Marinai, R. Minuti, P. Nanni, G. Nigro, A. Perulli, M.C. Torricelli.

La presente opera è rilasciata nei termini della licenza Creative Commons  
Attribution 4.0 International (CC BY 4.0: [http://creativecommons.org/licenses/  
by/4.0/legalcode](http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode)).

This book is printed on acid-free paper

**CC 2018 Firenze University Press**

Università degli Studi di Firenze

Firenze University Press

via Cittadella, 7, 50144 Firenze, Italy

[www.fupress.com](http://www.fupress.com)

*Printed in Italy*

# Sommario

<b>Presentazioni</b>	
<i>Saverio Mecca</i>	IX
<i>Giusto Puccini</i>	XIII
<b>Introduzione</b>	1
<i>Massimo Morisi, Daniela Poli, Maddalena Rossi</i>	
Parte prima	
<i>Il paesaggio come strumento e come politica</i>	
<b>La struttura del paesaggio: una nuova cultura del territorio per la costruzione delle politiche pubbliche?</b>	9
<i>Anna Marson</i>	
<b>Il Piano Paesaggistico toscano tra ricerca e azione</b>	21
<i>Giancarlo Paba</i>	
<b>Il Piano Paesaggistico nella strumentazione regionale e locale di governo del territorio</b>	29
<i>Claudio Saragosa</i>	
<b>Il paesaggio come occasione per rinnovare lo statuto epistemologico della pianificazione del territorio</b>	41
<i>Camilla Perrone</i>	
<b>Il Piano Paesaggistico nel sistema giuridico europeo, nazionale e regionale</b>	55
<i>Gian Franco Cartei</i>	
<b>Il paesaggio come politica pubblica. Ovvero tra conflitto e integrazione</b>	61
<i>Massimo Morisi</i>	
<b>Il paesaggio come politica pubblica in grado di attivare meccanismi di interazione sociale</b>	85
<i>Gabriele Pasqui</i>	
<b>Paesaggio e diritto</b>	91
<i>Carlo Marzuoli</i>	

Parte seconda

*La produzione sociale del paesaggio: il ruolo della cittadinanza attiva nella pianificazione paesaggistica*

**Uno sguardo d'insieme** 101

*Alberto Magnaghi*

**Le esperienze degli Ecomusei nella valorizzazione del patrimonio paesaggistico** 107

*Francesco Baratti*

**Le esperienze dei Contratti di fiume per la riqualificazione dei paesaggi fluviali** 115

*Massimo Bastiani*

**Gli Osservatori del paesaggio: l'esperienza della rete piemontese** 127

*Marco Devecchi*

**Parchi agricoli e Biodistretti: esempi di valorizzazione paesaggistica partecipata dei paesaggi agroforestali** 137

*Daniela Poli*

Conclusioni

**Alla ricerca di regole paesaggistiche per gli ambiti urbani** 151

*Annick Magnier*

**Il paesaggio tra rappresentazione e rappresentanza** 161

*Dimitri D'Andrea*

Presentazioni



Il convegno *Il paesaggio e la sua struttura nel governo del territorio*, insieme al volume *La struttura del paesaggio* presso Laterza, curato da Anna Marson e uscito a circa due anni dalla conclusione del processo di costruzione del Piano Paesaggistico della Regione Toscana, rappresentano due occasioni importanti per far emergere una dimensione di riflessione teorica quanto mai opportuna sul Piano e sul paesaggio toscano.

La questione del paesaggio è una questione che anima le riflessioni non solo degli urbanisti, dei paesaggisti, degli architetti, ma di una comunità molto più vasta, anche in virtù del fatto che esso viene riconosciuto come valore fondamentale dalla Costituzione che ne specifica, al contempo, il problema della sua rilevanza per gli abitanti, stabili e temporanei, dei territori. È utile ricordare che non tutte le Costituzioni assumono il paesaggio come valore costituzionale, quindi risulta particolarmente importante il fatto che quella italiana lo faccia, pur lasciando adito a talune ambiguità relative alla sua natura. D'altronde il concetto di paesaggio vive proprio di questa ambiguità e di una continua necessità di ridefinizione; anche nella descrizione che ne fa Predieri emerge la complessità di tale concetto, in quanto composto sia da una dimensione oggettiva, fisica, sia da una componente soggettiva, percettiva, mobile e plurale che noi scopriamo alla ricerca del senso delle cose.

Secondo una conosciuta definizione di paesaggio, esso è *l'insieme della cosa e dello sguardo sulla cosa*. Io mi spingerei oltre, affermando che esso è anche *il pensiero sulla cosa*, un pensiero che è, al tempo stesso, individuale e soggettivo, ma anche di intere comunità e di nuovo soggettivo.

E questa dimensione del pensiero che è inseparabile dalla cosa stessa, è tanto più vero nella realtà toscana, il cui livello di antropizzazione e di trasformazione continua di quella base fisica in cui le nostre comunità si sono insediate da migliaia di anni è estremamente intenso, al punto da rendere il paesaggio toscano una eccezionalità riconosciuta tale nel resto del mondo. Questo è forse anche il motivo per il quale in Toscana si riflette tanto sul paesaggio e per cui proprio qui è stata redatta la Convenzione europea del paesaggio. Perché il paesaggio toscano, oltre che dalle sue molte eccezionalità naturali, è stato, è e sarà generato in modo non meccanico dai modi culturali e tecnici di antropizzare questo territorio. E questa dimensione, che io definisco *soggettiva* è, a mio avviso, una linea prioritaria su cui conviene continuare a lavorare.

Il lavoro che è stato portato avanti dall'Anna Marson durante i suoi 5 anni di mandato di Assessore regionale all'Urbanistica ha prodotto un robusto lavoro di sistematizzazione delle conoscenze esistenti sul paesaggio toscano, che ha determinato la costruzione di un solido e corposo quadro conoscitivo, omogeneo su tutto il territorio regionale. Rimane adesso aperta la questione di gestione del Piano Paesaggistico, in termini di costruzione di politiche, scelte e decisioni collettive. A tal riguardo credo che la dimensione *soggettiva*, ovvero di come le popolazioni, gli abitanti e le comunità in qualche modo sentono, si esprimono, si rappresentano, si riconoscono e progettano quel loro paesaggio, diventa questione cruciale. Ciò trova riferimento nella Convenzione europea del paesaggio e in altri documenti internazionalmente elaborati e sottoscritti dall'Italia, come quello sul Patrimonio immateriale – posto che il paesaggio sta anche nel patrimonio immateriale di una comunità – che raccomandano come la dimensione soggettiva delle proprie azioni da parte delle comunità sia determinante, non solo nella identificazione, non solo nella interpretazione, ma anche nella gestione della sua trasformazione. Perché trasformazione non può non esserci. Il paesaggio, nel momento in cui noi lo vediamo, lo definiamo, è già in transito verso nuove forme, e molti sono i soggetti, le azioni, gli attori, quelli che lo *agiscono* e lo generano, che costruiscono il paesaggio *oltre le norme*. Si pensi ad esempio, nel campo dell'agricoltura, a tutti i fondi e finanziamenti,

che da decenni stanno trasformando e hanno trasformato il paesaggio toscano in qualcosa che ci sembra sempre toscano, ma che se lo confrontassimo e potessimo costruire l'evoluzione di immagini del paesaggio, probabilmente avremmo delle fortissime sorprese. Esse sarebbero probabilmente sorprese in qualche modo anomale, perché in realtà è questo flusso continuo di interazione tra noi e il territorio di cui il paesaggio è espressione complessa, di questo continuo adattamento, non solo del paesaggio e della sua trasformazione, ma anche della nostra percezione, dei nostri valori, che è il fondamento. Il fascino della dimensione del paesaggio sta forse qui, nella sua difficoltà da regolare e fermare, perché si entra nella sfera culturale che le norme, pur nella loro migliore intenzione, pur nella loro migliore, più attenta, stesura, non possono, e non devono a mio parere prefigurare e prescrivere ma solo indirizzare, stimolare, premiare, sostenere.

Penso così che il grande lavoro sviluppato dal Piano Paesaggistico toscano, dovrebbe essere seguito da iniziative di diversa natura. Prima fra tutte una forte azione di *educazione* delle comunità al paesaggio. Non solo sensibilizzazione e formazione, ma di *educazione*, che è qualcosa in più perché riguarda non il mondo della formazione universitaria, ma il mondo precedente, il mondo della scuola in cui si formano i cittadini di domani, il mondo in cui si formano cioè le comunità, che saranno domani, quelle che riceveranno in eredità questo patrimonio e si troveranno nel compito di gestirlo.

Penso che la Regione dovrebbe avviare un progetto apposito affinché tutto l'apparato di informazioni e conoscenze, di cui al Piano e al volume che oggi è al centro della nostra riflessione, divenga patrimonio condiviso e accessibile e il modo migliore di farlo diventare patrimonio condiviso è renderlo la base per processi educativi che possano rivolgersi anche ai bambini dei primi anni delle elementari, perché è lì che noi educiamo i futuri costruttori di paesaggio.

Questa dimensione di appropriazione *dal basso* del paesaggio toscano è determinante per la sua futura trasformazione perché gli strumenti di governo possano dare degli indirizzi, ma se poi le comunità non fanno proprio il paesaggio, assumendone i valori e la capacità di interpretarli, di identificarli, e di riprodurli nella trasformazione continua, nel governarli all'interno dei processi di trasformazione di infrastrutturale, territoriale, agricola, forestale,

e non ne colgono, non diventano capaci di sentire e costruire anche nuovi paesaggi, penso che la partita nei tempi prossimi, data anche l'accelerazione dei cambiamenti, potrebbe essere persa, anche nell'illusione che sia sufficiente conservare il paesaggio per vincerla.

Saverio Mecca

Direttore del Dipartimento di Architettura, Università di Firenze

Le ragioni per le quali la nostra Scuola ha concesso molto volentieri il suo patrocinio a questa giornata di studio, sono essenzialmente due, entrambe quanto mai significative ed anche tra loro in qualche modo collegate.

Innanzitutto, vorrei sottolineare l'approccio ampiamente e intensamente multidisciplinare alla tematica della tutela del paesaggio che non solo ha caratterizzato la stessa formazione del Piano Paesaggistico regionale, ma che si rispecchia altresì nella pluralità di punti di vista conoscitivi riscontrabile nei contributi raccolti nel volume oggetto di questa giornata di studio. Né, in fondo, avrebbe potuto essere altrimenti posto che, sia nell'uno che nell'altro caso, ci si è ispirati a una visione del paesaggio e della sua tutela tendente a valorizzarne, accanto agli aspetti di natura squisitamente estetico-percettiva, anche la dimensione socio-politica, quella socio-economica e quella storico-culturale.

Ma un approccio multidisciplinare del genere, per l'appunto, richiama quello che notoriamente rappresenta anche un tratto distintivo dell'offerta formativa della nostra Scuola, un'offerta caratterizzata proprio dalla compresenza di insegnamenti riconducibili ad una molteplicità di aree disciplinari: politologica, sociologica, economica, giuridica e storica.

E poi c'è un'ulteriore ragione che giustifica pienamente la concessione di questo patrocinio e che, a ben vedere, è meno dissociata dall'altra appena ricordata di quanto potrebbe a prima vista apparire.

Ebbene, in una giornata di studio come questa, dedicata in questa particolare chiave al tema della tutela del paesaggio, e che si tiene a Firenze, in questa Aula Magna del nostro Ateneo,

non si può assolutamente fare a meno, secondo me, di richiamare la figura e l'opera di Alberto Predieri, uno dei più autorevoli costituzionalisti del dopoguerra, che ha lungamente insegnato alla Facoltà di Scienze Politiche Cesare Alfieri, onorandola del suo magistero.

Considero il riferimento a Predieri, in questa occasione, quanto mai doveroso, non soltanto perché egli ha dedicato al tema in questione numerosi contributi scientifici, ma perché – come ben ricordato dal collega storico del diritto Paolo Passaniti in un convegno senese di qualche anno fa sulla gestione dei beni culturali – fu proprio lui, in un celebre saggio del 1969, a gettare le premesse per un definitivo superamento della lettura dell'articolo 9 della Costituzione fino ad allora dominante nella dottrina costituzionalistica.

Per il superamento, cioè, di una lettura tendente a identificare riduttivamente la tutela del paesaggio con la tutela delle bellezze naturali, prevista e disciplinata dalla legge Bottai, del 1939, a favore invece di una concezione a tutto tondo della tutela medesima, strettamente correlata, appunto, alla tematica della tutela del territorio. Una concezione secondo cui, conseguentemente, il governo del territorio avrebbe rappresentato una sub-materia della più ampia materia della tutela del paesaggio, con tutto quello che segue in termini di competenza legislativa regionale, ai sensi del vecchio articolo 117 della Costituzione. Aprendosi così decisamente la strada dunque, anche sotto il profilo squisitamente giurispubblicistico, proprio a quella concezione della tutela del paesaggio che ispira il volume oggetto di questa giornata di studio.

E qui, allora, non credo davvero di annoiarvi se vi leggo alcuni passaggi testuali dello scritto in questione, che mi paiono particolarmente illuminanti. Laddove, in particolare, si dice: “Il paesaggio è l'espressione di una dinamica di forze naturali, ma anche e soprattutto di forze umane. Lo è particolarmente in Italia”. E laddove si aggiunge, poi, che “[...] il paesaggio, dunque è la forma del Paese, creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana, che vi è insediata, in modo intensivo ed estensivo, nelle città e nella campagna, che agisce sul suolo e che produce segni della sua cultura”. E cito di nuovo testualmente: “[...] il sistema di relazioni sociali e di relazioni economiche che stanno alla base delle strutture sociali informa il modo di agire che plasma il paesaggio e contemporaneamente individua il paesaggio nel suo valore estetico che è formato ed espresso da quella determinata società”.

Ed ancora: “[...] il paesaggio è condizionato dalla struttura sociale, ma a sua volta, nell’uno e nell’altro aspetto condiziona l’esistenza e l’esperienza della comunità che vive in quell’ambiente”. Dunque, “Il termine paesaggio inteso nel modo accennato [...] non indica solo quelle cose immobili, che secondo una locuzione riassuntiva, impiegata nella legislazione speciale antecedente all’entrata in vigore della Costituzione vengono denominate *bellezze naturali*, ma indica la forma del Paese nella sua interezza”.

Come giustamente sottolineato da Passaniti, siamo con ciò di fronte al “passaggio a una dimensione paesaggistica integrale, aperta alla interazione uomo-natura, all’agricoltura, lontana dall’idea della bellezza naturale di stampo monumentale, tutelabile nella sua eccezionalità”. E si tratta altresì di un passaggio operato con *ampio richiamo*, a supporto interpretativo, “alle scienze geografiche ed ecologiche e persino alla linguistica ed alla letteratura”.

Concluderei allora, a questo punto, con una considerazione sui presupposti culturali di una svolta interpretativa di questa portata: considerazione che, in qualche misura, si riallaccia significativamente alla parte iniziale dei miei saluti.

Certo, una svolta del genere si può senz’altro spiegare con l’intuito del grande studioso di diritto costituzionale, e con lo stesso carattere spiccatamente poliedrico della cultura propria di Alberto Predieri.

Chissà, forse potrà avere influito al riguardo anche la conoscenza che Predieri sicuramente aveva del celebre passo dell’*Inventario della casa di campagna* del suo Maestro Piero Calamandrei, che viene del resto citato sia nella prefazione che nell’introduzione del volume qui studiato e discusso, laddove appunto si dice: “[...] questa è la terra dove ci pare che anche le cose abbiano acquistato per lunga civiltà il dono della semplicità e della misura”.

E tuttavia, a mio sommosso avviso, non è affatto da escludere che questa svolta possa essere stata favorita anche dalla circostanza che Predieri si è trovato ad insegnare il diritto costituzionale in una Facoltà come quella nostra di Scienze Politiche, ovvero in un ambiente accademico particolarmente ricco, per l’appunto, di feconde suggestioni di natura multidisciplinare.

Giusto Puccini

Presidente della Scuola di Scienze Politiche “Cesare Alfieri”, Università di Firenze



# Introduzione

*Massimo Morisi, Daniela Poli, Maddalena Rossi*

Abbiamo qui raccolto i contributi dei relatori alla giornata di studio su *Il paesaggio e la sua struttura nel governo del territorio*, tenutasi a Firenze nell'Aula Magna del Rettorato il 28 marzo 2017, promossa dalla Scuola di Scienze Politiche *Cesare Alfieri* e dalla Scuola di Architettura dell'Università di Firenze per discutere alcuni dei temi affrontati nel volume curato da Anna Marson e dedicato al Piano paesaggistico della Regione Toscana (*La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana*) per i tipi di Laterza nel 2016. La sede del convegno non è casuale perché il Piano della Toscana ha visto lavorare assieme in un costante confronto interdisciplinare docenti e ricercatori afferenti alle cinque Università della regione e ha dato vita a una strumentazione di governo del territorio che è stato talvolta giudicato un *manifesto programmatico*, un *manifesto progettuale*, o anche un *manifesto pedagogico*. Insomma, un Piano ricco di valenze sia euristiche che formative, dunque molto legato alle capacità di analisi, di riflessione e di proposta che ci attendiamo dalla libertà, dalle competenze e dallo spirito critico di un *laboratorio* universitario.

La prospettiva metodologica e operativa del Piano Paesaggistico della Toscana viene ben riassunta nel volume curato da Anna Marson. È una prospettiva che ha alimentato notevoli apprezzamenti in ambito accademico ma anche notevoli contrapposizioni in ambito professionale e imprenditoriale, specie tra i grandi marchi dell'industria vitivinicola e del marmo, tra le corporazioni dei tecnici, oltre che presso una nutrita serie di amministrazioni locali. Proprio per questo ci è parso utile tentarne un riesame dibattimentale lontano dal fuoco delle polemiche che hanno accompagnato il percorso formativo del Piano,

sottoponendola alla riflessione sia di osservatori esterni a quel processo decisionale sia di osservatori che vi hanno preso parte a diverso titolo ma ben capaci di uno sguardo distaccato e comunque arricchito dalle considerazioni che il tempo trascorso e le esperienze applicative possono consentire. Così come ci è sembrato interessante verificare se e quali suggestioni si possano trarre da una gestazione pianificatoria così complessa e innovativa come quella che ha connotato il Piano toscano ai fini sia di altri possibili piani regionali del paesaggio sia di pratiche di governo che assumano la *politicità* del paesaggio e la conflittualità delle opzioni che sottende come leve per politiche pubbliche innovative in materia.

Il tema del paesaggio ha assunto negli anni recenti una rilevante centralità proprio a partire dal suo essere riconosciuto socialmente come un valore imprescindibile, anzi non negoziabile per alcuni, per la qualità della vita di una popolazione. È noto che la Costituzione italiana assume la tutela del paesaggio e dei valori che esso racchiude ed esprime come un principio normativo cardinale, dimostrando una lungimiranza tale da anticipare istanze all'ordine del giorno della nostra contemporaneità: quali il paesaggio come *bene comune* – come ricorda Pierre Donadieu – e, come tale, fondamento di quella Convenzione europea che riconosce al paesaggio un *valore normativo in sé* e quindi un *diritto* per popolazioni interessate, chiamate a riconoscere e a individuare nei territori a cui si lega la loro vita i propri obiettivi di qualità paesaggistica, insieme alle modalità con cui goderne.

Partendo da questa *rivoluzione copernicana* nella definizione del paesaggio e assumendo come caso di studio il Piano Paesaggistico della Toscana, il convegno si interroga sul modo con cui la *struttura* del paesaggio analiticamente e socialmente intesa nei suoi elementi fisici di spazialità, nel condensato di memorie che racchiude, nelle configurazioni territoriali in cui si articola, nelle dinamiche ambientali cui si accompagna, possa orientare il governo del territorio e le politiche pubbliche che vi si correlano, e condizionare il funzionamento delle istituzioni e del pubblico amministrare. Il dibattito sul cambiamento delle forme e dei dispositivi della politica e delle politiche, in Italia e nel mondo, non è certo nuovo. In letteratura vengono ampiamente descritte diverse fasi in cui le macchine amministrative statuali hanno modificato profondamente il proprio funzionamento.

Quello che appare oggi però nuovo e rilevante è l'indirizzarsi nel ridefinire gli assetti e i gradienti di interazione fra potere locale e centrale verso quel *ritorno del territorio* intuito da Giacomo Becattini, dando piena cittadinanza alle dinamiche dello *spatial turn* nel liberare il paesaggio da quella energia pervasiva che attualmente sembra regolarlo, che ragiona nel breve e brevissimo periodo producendo effetti irreversibili per le generazioni future, facendolo invece ritornare ad essere progetto di territorio e quindi di comunità.

I lavori del convegno che qui riproduciamo esprimono la pluralità degli apporti disciplinari che le tematiche del paesaggio, della sua struttura e del suo governo chiamano in causa: dall'urbanistica al diritto, alla scienza politica, alla sociologia, alla filosofia politica. E la pluralità delle esperienze italiane più mature di *produzione sociale di paesaggio* (Ecomusei, Contratti di fiume, Osservatori locali del Paesaggio) che sollecitano e alimentano il dialogo tra saperi e competenze a fondamento accademico e professionale, e saperi e competenze a fondamento esperienziale e comunitario.

Il volume che presentiamo è strutturato in tre parti. La prima è dedicata a *Il Paesaggio come strumento e come politica*, e propone una riflessione sulle implicazioni concettuali della nozione di paesaggio allorché la assumiamo come logica, come norma e come strumento di governo nelle politiche pubbliche. Urbanisti, politologi, giuristi (Anna Marson, Giancalo Paba, Claudio Saragosa, Camilla Perrone, Gianfranco Cartei, Massimo Morisi, Gabriele Pasqui, Carlo Marzuoli) esprimono e argomentano il loro particolare punto di vista nella dialettica fra conoscenza, politiche e norme orientate a mettere a punto dispositivi efficaci con cui dare piena ed efficace *cittadinanza* alle ragioni del paesaggio. E con cui inserire strutturalmente il paesaggio nelle agende politico-amministrative e nell'interazione locale tra valori, saperi, interessi, attori pubblici e privati da cui dipende se e quanto il paesaggio sia un parametro condiviso, cruciale o marginale della qualità e della valutazione delle politiche dotate di un qualche impatto territoriale. In questa prospettiva il Piano Paesaggistico toscano costituisce una lente preziosa: perché consente di osservare quanto l'*intenzionalità* di un piano possa o sappia coniugare i suoi intenti regolatori e progettuali con la capacità di cambiare il gioco delle relazioni tra società e ambiente, tra natura e cultura, tra istituzioni e cittadini.

Il Piano, infatti, pretende che l'innovazione urbanistica di cui si fa manifesto penetri in profondità sia nella cultura civica sia nella cultura politica e amministrativa delle istituzioni, in ciò chiamando in causa quell'"apprendimento istituzionale" di cui parla Carlo Donolo a proposito dell'"intelligenza delle istituzioni". Un *apprendimento* – cioè – con cui le istituzioni integrano il cambiamento nel proprio funzionamento governandone l'impatto ma lasciandosene rinnovare.

Nella seconda parte del presente volume, dedicata a *La produzione sociale del paesaggio* e al *ruolo della cittadinanza attiva nella pianificazione paesaggistica*, viene proposta una riflessione sulla capacità delle diverse pratiche sociali di produrre innovazione negli strumenti di governo del territorio tramite la partecipazione civica. Nell'introduzione ai casi studio Alberto Magnaghi prende le mosse dal caso della Regione Puglia dove la norma definisce processi di produzione attiva del paesaggio inserendosi nella dialettica fra Piano e politica. I casi di studio presentati da esperti della progettazione partecipata (Francesco Baratti, Massimo Bastiani, Marco De Vecchi, Daniela Poli), relativi alla sperimentazione di processi di co-progettazione e co-gestione collettiva del paesaggio (urbano, rurale, fluviale, collinare, montano), mostrano come a partire da varie modalità di dialogo istituzionale (dal conflitto alla collaborazione) si affermino e si diffondano *nuove forme istituzionali* dal carattere pattizio e contrattuale che anticipano la transizione verso un sistema decisionale più efficace perché capace di sostenere e dare spazio a nuove forme di governo locale *sostanziale* del territorio e del paesaggio. Dai diversi contributi emerge come l'attuazione del Piano non possa configurarsi come un passaggio automatico o burocratico, ma bensì come un processo politico ampio e in grado di coinvolgere le energie sociali del territorio. Un processo ad alto grado di complessità che nel caso del Piano Paesaggistico della Toscana propone una prospettiva di governo del patrimonio territoriale e paesaggistico sganciata da una logica vincolistica e ancorata, al contrario, alle sue regole strutturali intese quali *materie vive*, da interrogare quotidianamente, come esercizio civico da parte dell'intera collettività anche tramite alleanze parziali, con forme di accordi pattizi, instabili, concreti e temporanei, che sedimentano comunque pratiche di interazione e modalità procedurali capaci di consolidamento e fors'anche di *istituzionalizzazione*.

Nel loro insieme i lavori che questo volume raccoglie danno vita a una narrazione, volutamente non lineare ma criticamente e riflessivamente sfaccettata e poliedrica, intorno alla relazione tra il Piano e la sua messa in opera. Ovvero tra la regolazione che il Piano persegue e la progettazione che è in grado di stimolare, da un lato; e il combinato disposto di una pluralità di azioni complesse da cui dipende l'implementazione del Piano, dall'altro. Dunque politiche pubbliche specifiche o meno; locali, nazionali o transnazionali; pratiche sociali e politico-amministrative di *resistenza* o di *innovazione*; normazioni e progettazioni dirette e indirette da un punto di vista paesaggistico; cambiamenti istituzionali ai diversi livelli di governo e d'amministrazione conseguenti o correlati o estranei a politiche territoriali o concernenti il paesaggio ma comunque influenti sulle medesime. La prospettiva che ne deriva rimarca il ruolo della pianificazione, dei suoi atti, dei suoi strumenti e della complessità di linee di azione politica, amministrativa e tecnica cui dà vita la sua applicazione operativa. A un tempo, enfatizza il ruolo della progettazione sociale affinché le previsioni, gli auspici e i valori che un piano vuole affermare possano poggiare su solide basi di una legittimazione sostanziale, consapevole e condivisa.

L'ultima parte del volume raccoglie le conclusioni di una sociologa urbana quale Annick Magnier e di un filosofo della politica come Dimitri D'Andrea: conclusioni la cui articolata argomentazione propone scenari di riflessione e di ricerca tanto opportuni quanto poco frequentati nell'area tematica del governo del territorio e dei paesaggi in specie. E che invece assumono particolare pertinenza perché attengono al difficile raccordo tra divenire della soggettività politica e divenire regolazione sociale.



Parte prima

## **Il paesaggio come strumento e come politica**



# La struttura del paesaggio: una nuova cultura del territorio per la costruzione delle politiche pubbliche?

Anna Marson

## 1. Premessa

Il titolo del mio intervento non costituisce un'affermazione, ma pone una domanda che non è affatto retorica. Essendo tornata al termine della scorsa legislatura regionale a far parte, a tutti gli effetti, della comunità accademica, ritengo infatti che interrogarsi sulla cornice con cui si mettono a fuoco dei temi, sulle metodologie usate per trattarli, e sugli esiti che si possono ottenere e in qualche modo misurare rappresenti una parte importante dei compiti che mi spettano.

Il libro con il quale ho cercato di restituire l'insieme degli apporti scientifici che hanno concorso alla costruzione del Piano Paesaggistico – *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il Piano della Toscana*, Laterza 2016 – affronta per l'appunto questi aspetti, raccontando il percorso compiuto, il *backstage* del lavoro di impostazione del Piano. In quei testi già emergono, in modo più o meno esplicito, una serie di questioni di qualche interesse. Qui ne approfondisco alcune, mettendo a fuoco in particolare la questione di quanto oggi, nel contesto italiano in generale e più in particolare in quello toscano, sia possibile ipotizzare di contaminare le politiche pubbliche con una più approfondita cultura del territorio, è del tutto aperta.

La comunità di studiosi che lavorano nelle università italiane sui temi del governo del territorio e del paesaggio, praticando questi nessi interdisciplinari non tanto con l'interesse rivolto agli incarichi professionali bensì come oggetti di ricerca collettiva, è una comunità molto (a volte persino troppo) critica e nei casi migliori anche autocritica, all'interno della quale la dialettica costituisce un valore irrinunciabile.

Una prima questione riguarda per l'appunto come quest'esercizio di revisione continua, o insieme di conoscenze riflessive e dunque statutariamente imperfette, possa contribuire alla costruzione di una nuova cultura del territorio capace di interagire, se non di competere, con le pratiche e le politiche dell'agire amministrativo e della legittimazione politica di trasformazioni più o meno rilevanti del territorio e del paesaggio. Cercherò di argomentare alcune risposte nel proseguo.

Permettetemi tuttavia innanzitutto di ringraziare Massimo Morisi per avere promosso questa giornata di confronto all'Università di Firenze, e tutti i docenti degli atenei toscani che hanno partecipato al lavoro di redazione del Piano Paesaggistico e oggi, a impegno concluso, sono qui con noi a riflettere su questa esperienza scientifica e politica. Ricordo che questo Piano Paesaggistico è stato redatto, per la parte conoscitivo-interpretativa – per le parti progettuali e normative hanno avuto un ruolo rilevante anche i funzionari regionali e ministeriali – grazie a un accordo quadro con il sistema degli atenei toscani, ai sensi del quale i docenti hanno prestato la loro opera senza alcun rimborso e la Regione invece ha finanziato un numero cospicuo di assegni di ricerca per giovani ricercatori. Con questa scelta si è generato un valore aggiunto, sia di metodo che di merito, che mai avrebbe potuto essere realizzato se tutto ciò fosse stato oggetto invece di un affidamento a un'impresa commerciale.

All'epoca questa scelta, che io volli fortemente, in linea con ciò che ritenevo fondamentale riuscire a produrre in termini di conoscenza sul paesaggio, fu contestata da più parti, in modo anche meschino. A esperienza conclusa, sono tuttora convinta che nel caso di percorsi importanti e sperimentali come questo, in cui non era in gioco l'affidamento di un progetto già predefinito in tutte le sue successioni, ma un percorso da compiere non specificabile in anticipo nei suoi diversi passaggi e contenuti, l'Università costituisca ancora uno dei pochi interlocutori in grado di fornire risposte convincenti.

La grande maggioranza dei docenti e assegnisti che hanno partecipato a questa intrapresa, in gran parte anche autori del libro, si sono dedicati a questo impegno con competenza e passione, nella ricerca, nel confronto interdisciplinare, nel confronto politico duro e sleale che hanno dovuto affrontare loro malgrado

(qualcuno forse ricorda gli articoli di stampa che, per contrastare l'approvazione del Piano, insultavano duramente anche i docenti che vi avevano lavorato), nella restituzione e comunicazione del lavoro svolto.

## **2. L'apporto del Piano Paesaggistico toscano a una più solida cultura del paesaggio**

L'obiettivo comune al gruppo di lavoro per il Piano, condiviso da tutti coloro che vi hanno partecipato, è stato quello di provare a costruire alla scala regionale una più approfondita e solida cultura del territorio e del paesaggio nei diversi processi di costruzione delle politiche pubbliche. Il paesaggio, in questo caso inteso come dimensione sensibile del territorio, è stato quindi concepito non come altro rispetto al territorio, ma come una sua chiave di lettura specifica. In quanto tale, non si presta a restituzioni superficiali, ma richiede una cultura pertinente rispetto a ciascun luogo in questione.

Sembra una questione banale, ma non lo è affatto. Da un lato tutti (o quasi) conveniamo sul fatto che l'approccio funzionalista all'uso del territorio che ha caratterizzato i decenni della crescita economica sia oggi da considerarsi superato, a fronte del riconoscimento – dato troppo spesso per acquisito – del territorio come patrimonio complesso sia per le diverse comunità che lo abitano che per le generazioni future. Dall'altro lato il momento politico e sociale in cui ci troviamo produce sempre più forti semplificazioni, nella rappresentazione di merito delle questioni così come nel percorso necessario per giungere alle decisioni. A volte alcune semplificazioni sono utili, però la consapevolezza della complessità che generalmente sta invece a monte di processi decisionali efficaci credo che sia tuttora quanto mai necessaria, anzi forse mai come ora necessaria.

Forse mai quanto oggi il paesaggio sembra essere al centro dell'attenzione anche da parte delle istituzioni pubbliche: quest'anno, dopo molti anni dalla sottoscrizione della Convenzione europea e dall'approvazione del Codice nazionale per il paesaggio, il Ministero dei beni culturali e del turismo ha la prima giornata nazionale del paesaggio, e redatto il primo *Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio*; allo stesso tempo,

un certo numero di regioni ha portato o sta portando all'adozione e all'approvazione i propri piani paesaggistici. Va tutto magnificamente allora, nel senso che le nostre politiche pubbliche prestano la dovuta attenzione al paesaggio, assumendolo come componente importante della loro azione? In realtà il paesaggio rimane, per molti aspetti, un concetto in larga parte indeterminato, che nell'azione amministrativa tende a venire continuamente schiacciato sulla verifica della presenza o meno di beni paesaggistici formalmente riconosciuti. Ciò a sua volta tende a sostanzarsi in una differenza procedurale – uno specifico percorso autorizzativo – anziché in una valutazione codificata dei diversi aspetti di merito.

Da questo punto di vista, il lavoro scientifico interdisciplinare compiuto per la redazione di questo Piano offre, insieme a poche altre esperienze italiane, e forse in modo più sistematico di altre esperienze, una codificazione di ciò che si può intendere per paesaggio, che è opportuno intendere per paesaggio, alla scala regionale per lo meno, offrendo una *conoscenza utile* anche rispetto ai procedimenti amministrativi con i quali vengono regolati, istruiti e approvati i diversi piani e progetti di trasformazione del territorio e del paesaggio.



**Figura 1.** Caratteristico paesaggio montano della Lunigiana, con borghi medievali (abitato di Vaiano), aree agricole attrezzate in prossimità dei borghi, boschi di castagno, faggete e praterie sommitali per il pascolo estivo (Fonte: Piano Paesaggistico Regione Toscana, Scheda d'ambito 01\_Lunigiana).

Questa codificazione ci restituisce una rappresentazione del territorio, sia in senso lato, che materiale, che cambia i riferimenti con cui le stesse politiche pubbliche sono chiamate, o dovrebbero essere chiamate, a confrontarsi nel loro processo di produzione. Concorrono a una diversa e più efficace rappresentazione sia le nuove cartografie prodotte dal Piano che le descrizioni testuali e iconografiche dei diversi paesaggi a livello regionale e d'ambito.

Alla scala di maggior dettaglio dell'ambito (intercomunale) di paesaggio lo sforzo richiesto a tutti coloro che vi hanno lavorato è stato quello di integrare le rispettive conoscenze (che hanno consentito a scala regionale di trattare le specifiche invarianti strutturali nei loro caratteri, nelle criticità e negli obiettivi di qualità), per restituire non tanto la conoscenza propria a ciascuna disciplina di appartenenza, bensì le relazioni fra le *invarianti* che qualificano in modo specifico il paesaggio di ogni ambito e che sarebbe opportuno e utile riuscire a mantenere anche nelle trasformazioni continue e in molti casi inevitabili del territorio.

Ciò che è importante mantenere sono dunque le relazioni strutturali che qualificano in modo specifico ciascun paesaggio, più che il paesaggio inteso come un quadro, come un'immagine fissa. È su questo che pone l'accento tutto il lavoro condotto per l'intero territorio regionale. Queste relazioni non possono tuttavia essere banalizzate, e vanno approfondite in modo appropriato nel passaggio da una scala d'insieme come quella regionale e degli ambiti alla scala di dettaglio comunale. I piani comunali che si adeguano ai contenuti paesaggistici dovrebbero pertanto compiere un lavoro di approfondimento sufficientemente solido, contribuendo anch'essi a far crescere la cultura del paesaggio, anziché limitarsi a riprodurre estratti del Piano regionale come in diversi casi sta avvenendo.

### **3. Un Piano Paesaggistico, da solo, è sufficiente?**

È sufficiente disporre di un Piano Paesaggistico per avere politiche pubbliche di qualità? Politiche empatiche rispetto alle relazioni che qualificano il territorio e il paesaggio, capaci di farsi carico di trattarne i conflitti con gli altri obiettivi d'azione? Ovviamente no.

Anche prescindendo dalla posizione di coloro che non riconoscono nei piani territoriali delle vere e proprie politiche pubbliche, è certo che si tratta di strumenti che per esprimere pienamente la loro efficacia progettuale richiedono una serie di azioni pubbliche coerenti con essi.

Il Piano Paesaggistico, per sua natura, in questo caso giuridica, è chiamato a concludersi con la redazione di un sistema di norme, ancorché di tipo molto differenziato tra loro. Da un lato c'è la grande famiglia dei vincoli statali pre-vigenti rispetto al Piano, rispetto ai quali al Piano è richiesto di ridurre indeeterminatezze e ambiguità attraverso la cosiddetta *vestizione dei vincoli* che comprende sia una approfondita descrizione dei paesaggi oggetto di tutela che la codificazione di norme; dall'altro ci sono le regole che riguardano il governo delle trasformazioni che avvengono su tutto il territorio, da redigere *ex novo*. Si tratta di due famiglie di norme che hanno esigenze gestionali molto diverse. Relativamente ai vincoli sarà sufficiente, grazie anche al lavoro compiuto dal Piano, un controllo di conformità del progetto rispetto alla perimetrazione del vincolo e alle prescrizioni, oppure la verifica che il Piano sviluppi coerentemente le direttive e gli indirizzi specifici. L'attuazione del Piano si fa invece più complessa per le regole che riguardano l'intero territorio, e agiscono per garantire la qualità paesaggistica delle trasformazioni nel rispetto dei valori del patrimonio territoriale. Queste regole dovrebbero essere infatti interpretate da ciascuna collettività locale come materia viva, da interrogare e integrare per migliorare le trasformazioni che interessano il territorio, e sono invece assentite spesso da un solo tecnico comunale, in molti casi nemmeno adeguatamente qualificato, o oggetto di un banale copia e incolla nel caso delle varianti urbanistiche di adeguamento dei piani comunali al Piano regionale.

C'è poi la questione delle politiche attive per il paesaggio. Un Piano Paesaggistico approvato, se tutte le politiche di settore che incidono sulla trasformazione del territorio e che sono prodotte da quella stessa istituzione che ha promosso il Piano Paesaggistico vanno in altre direzioni, ovvero non contemplano politiche attive per il paesaggio e non si sforzano di integrare il paesaggio nelle altre politiche, avrà necessariamente vita stentata. Come potrà infatti quel Piano Paesaggistico, coerentemente con il dettato dell'art. 145 del Codice

(che attribuisce cogenza del Piano Paesaggistico rispetto ai piani e programmi di settore), pretendere di modificare la cultura con cui gli altri enti costruiscono le loro politiche pubbliche di trasformazione del territorio se la Regione che l'ha promosso non è impegnata a migliorare la propria?

Ovviamente fra le diverse politiche pubbliche quelle che allocano finanziamenti, e definiscono le regole condizionanti la loro erogazione, rivestono un ruolo particolarmente rilevante. Qualcuno forse ricorderà il conflitto che ci fu, in relazione alla approvazione del Piano Paesaggistico, sulla questione delle regole per le trasformazioni indotte dagli impianti vitivinicoli di grande estensione. In qualche modo fummo precursori, perché ciò che sta accadendo ora nel Veneto, con l'estensione della DOC del Prosecco a un territorio molto ampio nel quale i nuovi impianti avanzano incontrando forti conflitti ambientali e sociali, ricorda paradossalmente in forma ancora più conflittuale ciò che avvenne qui in Toscana nei mesi finali della legislatura in cui si approvò il Piano. Le trasformazioni di grande estensione per l'impianto o il reimpianto di vigneti erano infatti destinatarie di ingenti finanziamenti pubblici, e poiché la procedura di erogazione di quei finanziamenti non poneva condizioni agli esiti prodotti dalle trasformazioni sul paesaggio, i soggetti interessati fecero di tutto per contrastare le regole (sulle conseguenze idrogeomorfologiche, ecologiche e paesaggistiche degli interventi) che il Piano Paesaggistico prevedeva al riguardo. La stampa si prestò in molti casi a riportare, senza diritto di smentita, accuse ridicole contro il Piano, come quella di voler espiantare vigneti per restituire terreni al pascolo delle pecore.

La parziale sconfitta cui andammo incontro in questo caso come redattori del Piano Paesaggistico, troppo deboli rispetto alla potenza mediatica messa in campo dalle multinazionali del vino per poter proporre un negoziato di livello sufficientemente alto con questi soggetti, rende con grande evidenza la forza e la delicatezza delle poste in gioco relative ai criteri e alle condizioni di erogazione dei finanziamenti pubblici.

Infatti, se è chiaro che ogni politica pubblica è oggetto di negoziazioni, nelle quali tendono a prevalere le coalizioni più forti, la questione è riuscire comunque a mantenere i termini del confronto a un livello sufficientemente alto, garantendo esiti che rispettino gli interessi collettivi dei quali l'ente pubblico dovrebbe essere garante.

Rispetto alla debolezza delle garanzie, in primo luogo istituzionali, rispetto al fatto che le politiche pubbliche rispondano effettivamente a interessi collettivi, la discussione sul fatto che i piani territoriali possano essere considerati politiche pubbliche, oppure qualcosa che per propria natura è altro, sembra abbastanza retorica.

Appare invece davvero urgente e utile interrogarsi su quale cultura del territorio ci sia oggi alla base delle politiche pubbliche, e sull'apporto che a questa cultura può essere dato da un percorso collettivo come quello fatto qui in Toscana per la redazione e approvazione di questo Piano.

Devo dire che, riconsiderando, a distanza di tempo e di luoghi, perché oggi trascorro meno tempo in Toscana, quanto abbiamo avuto modo di fare in questa regione nella scorsa legislatura, i risultati sono stati abbastanza straordinari.

Come ricorderete, la Regione Toscana si è dotata dalla fine del 2014 di una legge di *Governo del territorio* che tratta (che trattava? Le modifiche parziali apportate da allora sono state molte e ripetute) il consumo di suolo mantenendo la natura pubblica delle decisioni, e gli impegni assunti nei confronti delle collettività attraverso i piani, come riferimento fondamentale anche per l'intervento nei tessuti già urbanizzati, senza barattare i dispositivi di contrasto all'ulteriore consumo di suolo con la liberalizzazione dell'intervento in aree già costruite. Se consideriamo ciò che si va facendo altrove, come la nuova legge in corso di approvazione in Emilia-Romagna che prevede un Piano urbanistico unico (eliminando la distinzione fra parte strutturale e operativa del Piano), privo di dimensionamento, e la determinazione delle grandi trasformazioni attraverso la negoziazione con gli attori privati al di fuori del Piano, dal punto di vista culturale i dispositivi di cui si è invece dotata la Regione Toscana definiscono un quadro abbastanza straordinario rispetto al contesto italiano.

Legge di *Governo del territorio* e Piano Paesaggistico sono da questo punto di vista due strumenti che lavorano congiuntamente, producendo un effetto di combinato-disposto fra disposizioni di natura prevalentemente procedurale (la legge) e disposizioni di carattere maggiormente sostantivo (il Piano Paesaggistico).

L'esito di questo *lavoro* congiunto dipende ovviamente in larga parte da come la loro attuazione viene quotidianamente gestita e accompagnata, da quale è l'indirizzo complessivo e operativo condiviso dagli uomini e dalle donne chiamate ad applicarli. Rispetto a tutto ciò, rispetto alla possibilità di costruire degli indirizzi condivisi, di mantenerli giorno per giorno, la congiuntura attuale non è delle più favorevoli, nel senso che le competenze in materia di governo del territorio delle Pubbliche Amministrazioni sono esercitate, nei diversi territori della nazione, da un numero di funzionari sempre più ridotto, per non parlare delle provincie di fatto distrutte, e dei comuni minori dove, se c'è un geometra che segue a tempo pieno questa materia, è già gran cosa. In molti casi, sia in Toscana che altrove, questi funzionari pubblici appaiono nel migliore dei casi lasciati a sé stessi (con l'eccezione, in Toscana, del corso di aggiornamento sul Piano Paesaggistico promosso dalla Regione per più di mille funzionari e professionisti), con il loro apporto tendenzialmente ridotto, per rapporti di forza in essere e assenza di mezzi, al mero controllo burocratico dovuto. Una diversa cultura di governo delle trasformazioni del territorio e del paesaggio richiede risorse adeguate anche e soprattutto nella sua attuazione. A maggior ragione se la cultura in questione è critica e riflessiva, anziché deterministica.



**Figura 2.** Paesaggio dei campi chiusi di montagna nei pressi del Passo della Cisa (Fonte: Piano Paesaggistico Regione Toscana, Scheda d'ambito 01\_Lunigiana).

#### 4. La cultura delle regole, una questione di civiltà

Molti ricorderanno che una delle grandi questioni sollevate, nel momento in cui si stava lavorando al Piano Paesaggistico toscano, era la domanda forte, espressa dai Comuni e da altri attori istituzionali e non, di riuscire a ridurre e semplificare le procedure di autorizzazione per i beni paesaggistici (i cosiddetti vincoli), in alcuni casi sostituendole con norme gestite direttamente dalle istituzioni locali nella loro applicazione ai progetti di trasformazione del territorio.

Dovrebbe essere chiaro che la legittimazione di una simile richiesta va fondata sulla dimostrazione della capacità di gestire le trasformazioni, attraverso norme gestite localmente, con esiti di pari se non maggiore qualità rispetto alla gestione dei vincoli.

Negli ultimi due anni sono stati fatti, anche a livello ministeriale, passi importanti nella semplificazione di una serie di interventi minori, che prima richiedevano la autorizzazione paesaggistica, ma manca per ora una valutazione attendibile degli esiti prodotti da questa modifica.

Si deve purtroppo constatare l'assenza (con rare eccezioni che non cambiano il quadro d'insieme) di una *cultura delle regole* capace di operare collettivamente garantendo la trasparenza delle decisioni, la loro valutazione effettivamente partecipata, l'adeguamento responsabile di ciò che non funziona.

Se anche le regole previste dal Piano per l'intero territorio regionale e per ciascuno degli ambiti di paesaggio vengono applicate invece come fossero semplicemente vincoli più deboli (in forma di direttive o indirizzi, anziché prescrizioni), verificando burocraticamente se le previsioni che dovrebbero recepirle le menzionano (solo a parole) oppure no, allora è chiaro che l'unica azione responsabile è la difesa dei vincoli.

Il paesaggio, e le sue regole strutturali, più in generale dovrebbero essere considerate materia viva, da interrogare e approfondire quotidianamente, come esercizio civico, con la partecipazione della *civis*, e quindi anche necessariamente pubblico, non qualcosa oggetto di decisioni assunte tra pochi attori, in conferenze di servizi o altre analoghe forme decisionali che risolvono in modo semplificato e ristretto a pochi attori questioni rilevanti per il vivere insieme, rappresentative della civiltà di ciascun territorio.

Su questi temi, in questo momento politico e socio-economico, ritengo che si stia giocando in Italia una partita decisiva, che riflette implicitamente concezioni molto diverse di governo del territorio e di rapporto tra governanti e governati.

Governo del territorio come negoziazione tra pochi attori, che detengono le risorse finanziarie e decisionali, piuttosto che governo del territorio e del paesaggio come politica pubblica che richiede adeguate garanzie di ascolto e di voce da parte di una pluralità di soggetti, cui spetta il diritto a ricevere risposte pertinenti e di merito rispetto alle richieste avanzate, alle alternative proposte o alle critiche esposte. Per migliorare la consapevolezza, innanzitutto, di chi assume le decisioni in nome delle istituzioni e dei cittadini che quelle istituzioni dovrebbero democraticamente rappresentare.

Ritengo che mai come in questo periodo storico, ci siano chiaramente in gioco queste due alternative, che rappresentano due visioni alternative anche di ciò che siamo abituati a chiamare *civiltà*.

La Regione Toscana, ancorché “riluttante e confusa”<sup>1</sup> (SETTIS 2016, 277), nel 2014 e 2015 ha scelto questa seconda opzione, l’opzione che il governo del territorio e del paesaggio sia quello che riguarda tutti i cittadini, appunto, e quindi vadano rafforzate le garanzie di ascolto e partecipazione. Nella legge 65/2014 le procedure di partecipazione nei procedimenti di pianificazione del territorio sono state rafforzate, e rese formalmente obbligatorie. Ciò grazie a una lunga riflessione cui hanno partecipato sia alcuni Sindaci che avevano sperimentato più percorsi partecipativi che molte associazioni ambientaliste e civiche. La valutazione dei numerosi percorsi partecipativi finora attivati evidenzia infatti come le politiche pubbliche che se ne avvalgono acquisiscano generalmente una maggior qualità.

Oggi la scelta compiuta dalla Regione mi sembra più che mai non scontata, né di durata assicurata. Si è trattato tuttavia di una scelta importante, nel segno del buon governo, che va continuamente rinnovato non essendo una cultura di fatto garantita.

<sup>1</sup> S. Settis, “La tutela del paesaggio, dal vincolo al piano”, in A. Marson (a cura di), *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana*, Laterza, Bari, 2016, p. 277.

Oggi in questo campo non c'è nulla di garantito, purtroppo, ed è saggio non considerare questa scelta come acquisita, bensì una vera e propria questione politica, oltre che una questione di politiche.

L'insieme di attori, e di conoscenze sociali e politiche, che si è consolidato nel percorso di discussione e approvazione della legge di *Governo del territorio* e del Piano Paesaggistico, credo tuttavia che possa essere considerato un patrimonio abbastanza straordinario di questa regione. Un patrimonio sociale e politico che rende molti paesaggi della Toscana paesaggi vivi, e quindi capaci non soltanto di sopravvivere ai tempi difficili che attraversiamo, ma persino di riuscire a cambiare in meglio lo stato delle cose, riuscendo a trovare rappresentanza adeguata nei processi di costruzione delle politiche sul territorio regionale.

La Regione Toscana ha a questo riguardo uno Statuto che assegna alla concertazione e partecipazione un ruolo importante, che spesso è stato valutato anche un po' ridondante, e tuttavia si tratta di un valore aggiunto alla qualità sociale e culturale di questo territorio da tenere davvero al centro della costruzione delle politiche pubbliche, per avere una regione che continui ad essere produttrice collettiva di paesaggi.

# Il Piano Paesaggistico toscano tra ricerca e azione

Giancarlo Paba

Nel libro che sintetizza i contenuti del Piano Paesaggistico toscano Anna Marson sottolinea come “il percorso di redazione del Piano [abbia] rappresentato un vero e proprio percorso di ricerca”.<sup>1</sup> Certamente è così: il processo di elaborazione ha mobilitato un gruppo di lavoro interdisciplinare costituito da docenti e ricercatori provenienti da tutte le università toscane, in un impegno conoscitivo e operativo straordinario. Per una congiuntura personale, mi sento interno al Piano Paesaggistico, per l’adesione intellettuale alle elaborazioni dalla scuola territorialista, e per ragioni burocratiche, avendo firmato come direttore del CIST l’accordo tra Università e Regione Toscana. Nello stesso tempo sono esterno al Piano, non avendo partecipato concretamente alla sua formazione, quindi mi sento in una posizione di osservazione simpatica, curiosa e insieme problematica.

Sento una distanza critica anche per l’atteggiamento culturale che ho in questo momento nei confronti dei prodotti dell’urbanistica e della pianificazione. Nel mio corso universitario sono abituato da tempo a confrontarmi con i *monumenti* storici della pianificazione, con i grandi piani della tradizione urbanistica, per ricostruirne le radici (e gli insegnamenti che possono regalarci per il tempo presente). Questa abitudine è diventata un’ossessione e quindi questo Piano è già per me un riferimento storico-paradigmatico, un Piano da leggere con un atteggiamento relativamente disinteressato ai suoi effetti pratici, al suo destino amministrativo,

<sup>1</sup> A. Marson, “La pianificazione del paesaggio: qualche speranza per la qualità della vita nel territorio”, in Id. (a cura di), *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana*, Laterza, Bari, 2016, p.3.

al dibattito politico che lo avvolge (ma essendo questo ovviamente oggi il punto centrale, molti altri relatori vi dedicheranno l'attenzione necessaria).

I piani *importanti* sono importanti per gli influssi che hanno esercitato o esercitano su tutti gli altri piani, e sui modelli e i paradigmi di pianificazione, anche al di là dei risultati che essi hanno concretamente raggiunto o raggiungeranno. Su questa rilevanza del Piano, come tentativo di creare un legame tra ricerca e azione, mi occuperò appunto in questo intervento.

Dell'applicazione di un approccio territorialista ai piani paesaggistici mi ero già occupato, insieme a Camilla Perrone, in un capitolo di un manuale di pianificazione spaziale.<sup>2</sup> In particolare ci siamo occupati del Piano della Puglia, coordinato da Alberto Magnaghi, e dei precedenti di quel Piano (dal Piano paesistico della Valle d'Aosta al Piano dei Colli Euganei, dai piani di coordinamento territoriale di Siena, Prato o Napoli al Piano Paesaggistico del Piemonte, per fare qualche esempio conosciuto e studiato).

Anche in quel contributo partivamo dalla domanda chiave di ogni discussione su questo tema – che cosa è o cosa significa paesaggio – che è appunto la domanda formulata da Anna Marson all'inizio di questo incontro e che è posta anche come primo interrogativo nel libro sul Piano Paesaggistico toscano.

Forse siamo tutti d'accordo su un punto: l'irruzione del paesaggio, di questa categoria all'apparenza così fragile e incerta, ha rinnovato i paradigmi conoscitivi e operativi dei progetti di territorio e di ambiente negli ultimi anni, e in generale le pratiche di pianificazione e di governo. Tuttavia definire precisamente cosa sia il paesaggio, e in particolare cosa distingue paesaggio, territorio e ambiente è un'operazione piena di difficoltà, anche per gli studiosi più *dedicati*: il paesaggio è un "affascinante poliedro", è un "termine costitutivamente imprevedibile, imbarazzante e scandaloso" è un concetto che "si frantuma in mille schegge", hanno scritto Quaini, Lanzani e altri. Quaini ha scritto ancora che il paesaggio non fa ombra, perché non è materiale, ma a sua volta ha la natura di un'ombra, per la sua costituzione precaria e nebulosa, "perché è un'entità piena di enigmi e di complicazioni".

<sup>2</sup> G. Paba, C. Perrone, "I piani per l'ambiente e il paesaggio", in L. Gaeta, U. Janin Rivolin, L. Mazza (a cura di), *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, Torino, UTET, 2013.

Per Roberto Gambino infine il concetto di paesaggio è dotato di una “ambiguità ineludibile”, ma questa latitudine e incertezza di significato è in realtà una preziosa opportunità: “il paesaggio è strumento analitico fecondo proprio in quanto labirinto interpretativo, intriso di progettualità ed immerso in un orizzonte intenzionale”.

Forse una definizione esaustiva di paesaggio non esiste, e siamo costretti a seguirne le complicazioni e le articolazioni di significato, mettendolo alla prova nei piani e nei progetti, traguardandolo nelle leggi e nelle pratiche, facendolo funzionare come dispositivo. Il paesaggio, come ogni dispositivo di pianificazione, deve quindi essere considerato come un costruito strategico: “è l’uso che si intende fare di una definizione, che la spiega”, ha scritto Pierluigi Crosta. Anche Anna Marson afferma nel libro che “il paesaggio è un costruito culturale tra i più complessi, anzi *bio-culturale*, in quanto mette in gioco allo stesso tempo elementi naturali e culturali, conoscenze e sedimentazioni del passato e idee di futuro, elementi fisici e valori simbolici”.<sup>3</sup>

Come costruito socio-culturale il Piano toscano è quindi immaginato come dispositivo utile per raggiungere delle conoscenze, produrre degli effetti, realizzare degli obiettivi, sulla base di una specifica concezione del territorio e del governo del territorio. Definire quindi il paesaggio significa prendere una posizione e orientare i ragionamenti e le azioni verso una direzione piuttosto che un’altra.

Ritorno allora alla definizione di Gambino “il paesaggio è un labirinto interpretativo, intriso di progettualità, immerso in un orizzonte intenzionale, e il suo valore consiste appunto nel gioco tra queste tre dimensioni, che cercherò ora di svolgere un poco”.

Il fascino di questo Piano è proprio il fatto di essere un labirinto interpretativo, una rete di percorsi di ricerca, non un semplice strumento tecnico, semmai un dispositivo complesso che intende interpretare il mondo, guardare il mondo come paesaggio, guardare il mondo assumendo il paesaggio come punto di osservazione e valutazione. Labirinto interpretativo perché niente è escluso dallo sguardo incorporato nei materiali del Piano, niente è escluso dal suo quadro di osservazione, indifferentemente dai livelli di scala, un Piano che può quindi interessarsi di una casa colonica,

<sup>3</sup> A. Marson, "La pianificazione del paesaggio: qualche speranza per la qualità della vita nel territorio", cit., p. 4

quando caratterizzi un contesto agricolo, o può lavorare sulle dimensioni più vaste che coinvolgono il territorio nazionale o le reti globali, in una prospettiva transcalare, valorizzando appunto il rapporto locale e globale.

Il Piano Paesaggistico toscano – questo è il secondo aspetto rilevante – è intriso di progettualità, non contiene (soltanto) vincoli, su questo Anna Marson ha ragione, l'atmosfera che circola non è vincolistica ma progettuale, i vincoli sono una parte del Piano, ma esso non contiene solo norme e non sarebbe potuto andare avanti, con quell'intensità, passione, energia, se si fosse limitato ad arricchire un elenco di beni da tutelare. Il Piano è intriso di progettualità anche in questo caso in una dimensione multiscalare, a diversi livelli, libera, aperta ad ogni possibilità di modificazione virtuosa del paesaggio, per conservarlo e riprodurlo nel tempo. Ed è curioso invece come proprio i mondi amministrativi e accademici più tradizionali – per esempio nel dipartimento universitario da cui provengo – che ragionano solo in termini di norme, vincoli, cavilli, codicilli, e sono gente di una noia mortale, accusino questo Piano di perseguire una strategia vincolistica.

Forse la caratteristica più rilevante del Piano è la terza dimensione indicata in quella citazione di Gambino, e cioè il piano “ha un orizzonte intenzionale”. Avere un orizzonte intenzionale è qualcosa di diverso che avere un orizzonte pratico o normativo, o piattamente operativo, un orizzonte pianificatorio in senso meramente tecnico. Avere un orizzonte intenzionale significa proporsi l'obiettivo di cambiare il gioco delle relazioni tra uomo e ambiente, tra natura e cultura, tra istituzioni e cittadini. Il Piano è concepito esplicitamente come una macchina pedagogica, come un sistema educante, come un dispositivo insieme di coinvolgimento e di cambiamento degli attori nella realizzazione dell'orizzonte intenzionale del Piano. Alberto Magnaghi parla a questo proposito di produzione sociale del paesaggio: “il Piano si propone di trasformare le coltivazioni del territorio, che quotidianamente producono il territorio e il paesaggio e di costruire una coscienza di luogo”; il Piano quindi è anche un manifesto, uno strumento e insieme un insieme di suggerimenti, di criteri di buona progettazione del territorio gettati nel mondo, è la difesa di (e l'educazione a) un punto di vista sul territorio (e sul mondo).



**Figura 3.** Cave di marmo del Monte Altissimo e delle Cervaiole (Fonte: Piano Paesaggistico Regione Toscana, Scheda d'ambito 02\_Versilia\_costa\_Apuane).

D'altra parte il mondo ha bisogno di punti di vista e di un confronto di punti di vista. Nell'ultima settimana sono state diffuse nei mezzi di comunicazione due notizie molto interessanti. La prima è che il governo cinese ha deciso di progettare una città di 130 milioni di abitanti, da Pechino a Nanchino, basata su un potente sistema infrastrutturale che garantisca a chiunque di arrivare in un'ora da un punto a un qualsiasi altro punto della regione. Un complesso sistema di equi-accessibilità è il costruito strategico di questo gigantesco dispositivo di pianificazione. Appunto un costruito, una visione del mondo, anche rispettabile, per qualche verso (per me naturalmente non condivisibile, come modello di città). L'altra notizia è che per la prima volta due fiumi, il Whanganui in Nuova Zelanda, in territorio Maori e il Gange in India, sono stati formalmente considerati come degli esseri viventi, acquisendo una personalità giuridica e i diritti che ne conseguono. Un altro costruito strategico, un'altra visione del mondo. Non si può quindi non avere un punto di vista, in un mondo nel quale possono accadere cose così differenti, come l'idea di progettare una città di 130 milioni di abitanti, assolutizzando il (pur importante) diritto umano di muoversi nello spazio, o di attribuire invece diritti a un ecosistema fluviale, in una concezione del territorio che valorizzi le relazioni di co-evoluzione tra natura e cultura – e tra umani e non umani.

Sono partito dalla domanda sul significato del termine paesaggio e mi sia concesso di concludere riprendendo il saggio citato all'inizio, scritto insieme a Camilla, che ricorda la notissima distinzione tra *paese* e *paesaggio* introdotta da Piero Camporesi, nel libro sulla nascita del paesaggio italiano. Nell'analizzare i piani paesaggistici più importanti abbiamo visto come paesaggio e territorio si siano prima distinti, poi riavvicinati e reciprocamente influenzati, forse alla fine di nuovo confusi, e come pianificazione paesaggistica e pianificazione territoriale, progetto di paesaggio e progetto di territorio, si siano alla fine identificati. Richiamo qui allora la bellissima descrizione di *paese* e di *territorio* di Camporesi: "È un'Italia di cose e di genti, di donne e di uomini, di oggetti, di manufatti, di prodotti, messa a fuoco e identificata non dal nobile senso della vista, ma da quelli, più popolari, del tatto, del gusto, dell'olfatto. Un paese di verze, di meloni, di anguille, di maiali salati, ma non di affreschi o di tele; di barche, di montagne, di scarpe, di speroni, di botteghe di fabbri e di vasai, di ciabattini e di berrettai, di spazzacamini e di muratori, ma non di cattedrali e di regge; di ferriere e di solfatore, ma non di palazzi e di ville. È però un paese reale, nel bene e nel male, nel lavoro e nell'ozio: un paese fatto non per essere dipinto o artisticamente illustrato ma nel quale abitare, vivere, comprare, commerciare, mangiare, lavorare, oppure da scansare e di cui diffidare. Abitato da uomini laboriosi e da fannulloni, spesso anche vigliacchi, ladri, impostori, ribaldi, gaudenti e ghiottoni, ma è soprattutto un grande laboratorio di fatiche".



**Figura 4.** Pianura costiera versiliese ai confini occidentali delle aree umide di Montramito (ex-cave) e dell'area di Massaciuccoli (Fonte: Piano Paesaggistico Regione Toscana, Scheda d'ambito 02\_Versilia\_costa\_Apuane).

Il paesaggio, distinguendosi dal paese (dal territorio) ha quindi all'inizio funzionato come un dispositivo culturale e operativo per una migliore considerazione della bellezza del mondo, per la difesa della qualità estetica e sociale del paesaggio come possesso condiviso e come bene comune. Successivamente, proprio dal cuore della più avanzata pianificazione paesaggistica, è emersa la consapevolezza che solo sulla base dei processi di produzione e riproduzione del territorio, può accadere che il paesaggio venga a sua volta prodotto e riprodotto dalle genti che lo abitano.

In base a questa nuova consapevolezza possiamo rileggere la citazione di Camporesi come descrizione insieme del territorio e del paesaggio, della loro necessaria autonomia e interdipendenza. Troviamo infatti in quella descrizione molti degli aspetti che la cultura paesaggistica (e territoriale) contemporanea ha via via scoperto e valorizzato: l'importanza della cultura materiale (cose, oggetti, manufatti, prodotti); il significato dell'agricoltura urbana e della sovranità alimentare (verze, meloni, anguille, maiali); la valorizzazione della produzione e dell'artigianato locale (fabbri, vasai, ciabattini, berrettai, spazzacamini, muratori); l'importanza di percorrere il territorio/paesaggio (barche, montagne, scarpe, speroni); l'invito a un godimento più raffinato, sinestetico e multisensoriale (tatto, gusto, olfatto), il ruolo fondamentale della percezione del paesaggio da parte delle popolazioni (un'Italia di genti, di donne e uomini). Pianificare il paesaggio, l'ambiente e il territorio, nella distinzione e insieme nella reciprocità di relazioni che abbiamo scoperto essere necessaria, significa alla fine semplicemente immaginare "un paese [...] nel quale abitare, vivere, comprare, commerciare, mangiare, lavorare".

Il Piano Paesaggistico toscano si muove sul crinale descritto da Camporesi tra paesaggio e paese-territorio, tra bellezza e utilità, tra eccezione e vita quotidiana, tra cultura immateriale e cultura materiale, con grande forza, almeno relativamente all'intenzionalità del Piano, appunto. Forse si può dire in conclusione che il Piano toscano abbia decretato la fine dell'uso del costruito paesaggio, per ritrovare in tutta la sua potenzialità (anche paesaggistica) il costruito territorio, per (tentare di) cambiare il rapporto tra le genti, la natura e il mondo.



# **Il Piano Paesaggistico nella strumentazione regionale e locale di governo del territorio**

*Claudio Saragosa*

È dalla sua approvazione, 27 marzo 2015, che il Piano di Indirizzo Territoriale (PIT) con valenza di Piano Paesaggistico sarebbe dovuto divenire operativo iniziando ad interagire con il complesso sistema pianificatorio regionale e soprattutto con il livello locale municipale. Questa interazione però non sembra aver attivato quell'ondata di rinnovamento nella pianificazione che lo strumento di pianificazione paesistico sembrava dover indurre.

È vero che siamo in un momento in cui le trasformazioni urbanistiche classiche, legate alle modificazioni per edificazione, sono in una fase di stanca dovuta ad congiuntura economica non particolarmente felice. È vero altresì che la crisi nella finanza pubblica induce le Amministrazioni Locali a centellinare la spesa e ormai ad intaccare anche le risorse accantonate per il sociale. Se le risorse sono sempre meno disponibili, sicuramente sbagliando, si fa sempre più fatica ad investire nella pianificazione strategica del proprio territorio. È vero anche che il personale politico di governo dei livelli più decentrati si trova ad avere un quadro sempre più difficile da gestire, con conflittualità sconosciute nella tradizione amministrativa. Detto tutto questo, e potremo evidentemente continuare, esiste comunque un problema legato alla situazione politico-culturale-amministrativa che non può essere eluso.

È Massimo Morisi che nel suo intervento nel volume curato da Anna Marson (*La struttura del paesaggio*, Laterza, 2016) fa emergere con estrema chiarezza un problema che conviene approfondire. Morisi, infatti, sottolinea che la fase di gestazione non ha conferito “un sufficiente grado di legittimazione sostanziale nel contesto politico e culturale toscano al Piano,

tale da assicurare al medesimo solide *chance* di efficacia”.<sup>1</sup> E mostra la necessità di colmare questo problema con due percorsi: l’uno legato alla formazione dei previsti Osservatori del paesaggio, l’altro legato all’attivazione di un “processo di formazione culturale a largo spettro (capace di coinvolgere cittadini, amministratori, tecnici) che occorre promuovere mediante una specifica politica pubblica, con la quale supportare l’adeguamento – normativo e gestionale – della strumentazione urbanistica locale alla disciplina del Piano”.<sup>2</sup>

Mentre sul piano degli Osservatori del paesaggio il meccanismo deve essere necessariamente attuato per volere dei dettati normativi, il secondo percorso legato piuttosto alla volontà politico-istituzionale, deve essere pian piano predisposto.

Il Piano, infatti, porta con sé un’innovazione sul piano della cultura urbanistica che non deve essere semplicemente sedimentata in uno strumento che a molti può sembrare semplicemente normativo. È necessario che l’innovazione penetri in profondità nella cultura politico-amministrativa delle istituzioni. Questo richiede ovviamente un lavoro politico amministrativo molto complesso.

Ma perché il Piano è talmente innovativo? Perché rende finalmente operanti alcuni concetti che sebbene siano da tempo parte integrante della normativa di governo del territorio della Regione Toscana (almeno dal 1995) sono stati declinati nel tempo con un po’ di approssimazione. Per esempio, dice Alberto Magnaghi, nella cultura urbanistica corrente le invarianti strutturali sono state scambiate con particolari elementi di pregio del territorio. Cioè che siano puntuali o areali le invarianti sono concepite come “un oggetto fisico, delimitato territorialmente e georeferenziato, di particolare rilevanza (ambientale, urbanistica, storica, paesaggistica), rispetto al quale il Piano non può che avere un atteggiamento di tutela e dunque di vincolo”.<sup>3</sup>

Il Piano, al contrario e più correttamente, individua le invarianti non come “colline, strade, paesaggi urbani e rurali,

<sup>1</sup> M. Morisi, *Il Piano tra rappresentanza politica e partecipazione civica*, in A. Marson (a cura di), *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana*, Laterza, Bari, 2016, p. 247.

<sup>2</sup> *Ivi*, p. 248.

<sup>3</sup> A. Magnaghi, *Le Invarianti strutturali, tra patrimonio e statuto del territorio*, in A. Marson (a cura di), *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana*, cit., p. 148.

ma regole di trasformazione che consentono la riproduzione del loro funzionamento, della loro identità e bellezza”.<sup>4</sup>

Il Piano Paesaggistico in questo senso immette nel processo una dinamica molto diversa. Si configura, finalmente, con questo strumento, il passaggio da una pianificazione di crescita basata sulla zonizzazione, sullo *standard* urbanistico, sulla cognizione di vincolo, ad un governo del territorio basato sull’uso equilibrato dei patrimoni territoriali ereditati. Come dice Magnaghi: “Il territorio non è più trattabile come un foglio bianco da colorare con le diverse funzioni d’uso del suolo, ma è un palinsesto denso di segni, nei casi più avanzati riconosciuti socialmente come beni comuni, i cui significati vanno tenuti in conto nelle trasformazioni socioeconomiche e territoriali”.<sup>5</sup>

In ciò il patrimonio, come parte statutaria del territorio, viene interpretato e rappresentato anche mediante le strutture di cui è composto: la struttura idrogeomorfologica, la struttura ecosistemica, la struttura insediativa e la struttura agroforestale. Di queste strutture il Piano definisce appunto i caratteri invarianti: “gli aspetti morfotipologici e paesaggistici; le relazioni tra gli elementi costitutivi del patrimonio territoriale; le regole generative, di utilizzazione, di manutenzione e di trasformazione del patrimonio territoriale che ne assicurano la persistenza”.<sup>6</sup>

Tutto ciò cambia notevolmente le regole del gioco di governo del territorio: non si tratta più di pianificare crescita urbanistica (magari ben confezionata dal punto di vista delle infrastrutture e dei servizi), ma individuare possibili regole di trasformazione con lo scopo primo di sostanziare il valore di esistenza del patrimonio.

Ovviamente dal punto di vista della pratica siamo di fronte a problematiche sostanzialmente diverse. Come nella prima fase della gestione delle rinnovate leggi di governo del territorio toscano vi è stata difficoltà ad interagire con i nuovi concetti proposti che sono stati per lo più banalizzati e accantonati, concentrandosi più nella parte regolativa della pianificazione, parte in cui ancora alcune prassi del passato potevano essere utilizzate (ben difficilmente si può trovare una sostanziale differenza fra il Regolamento Urbanistico e il Piano Regolatore Generale ante legge 5 del 1995),

<sup>4</sup> *Ivi*, p. 150.

<sup>5</sup> *Ivi*, p. 148.

<sup>6</sup> *Ibid.*

così ora il nuovo Piano di Indirizzo Territoriale (PIT) con valenza di Piano Paesaggistico può essere mal compreso o addirittura inutilizzato se non viene attuato un ben serrato processo di formazione nella classe dirigente decentrata deputata alla gestione del processo. È insomma necessario attivare un lungo processo di fertilizzazione perché i concetti innovativi che il piano individua vengano resi operativi. Questo processo non è affatto scontato. È necessario che il Piano (che ha come ambizione il riordino e il superamento di tutta la materia legata alla vincolistica) non venga percepito come un ulteriore processo di limitazione della libertà di movimento ma piuttosto come un cambio di paradigma nel governo territoriale capace di gestire i nuovi processi di sviluppo che nella valorizzazione patrimoniale trovano una nuova linfa anche economica. È evidente infatti che nella coltivazione delle identità territoriali si stiano sviluppando quelle sempre più vaste economie capaci di esaltare oltretutto la coscienza di luogo, ovvero quel processo che arricchisce colui che abitando una Terra locale genera il suo ricco mondo vitale.

Questo processo per rendere il Piano operante mediante la costruzione di una cultura politico-amministrativa favorevole, capace di ricevere il portato innovativo e di farlo dispiegare generosamente negli ambiti territoriali toscani è necessario attivarlo sin da subito. Solo un Piano che viene gestito ai vari livelli potrà contrastare quella vulgata sempre più potente che legge negli strumenti di governo del territorio solo un portato normativo capace, con apparati burocratici sempre più limitanti, di inibire la libertà di impresa e quindi incrementare la stagnazione dell'economia. Il cambio di paradigma pianificatorio che il nuovo strumento propone ha bisogno di essere alimentato da un'azione di discussione diffusa capace di generare un terreno fertile per il proprio dispiegamento. Oggi questa azione è labile e nel tempo, la sua mancanza, potrebbe divenire letale per il Piano. Ha sicuramente ragione Morisi quando afferma che: "l'efficacia e la legittimazione del Piano saranno figlie di un processo assai più lungo e complesso di quello che ne ha caratterizzato la formazione: i suoi esiti saranno misurabili nel medio-lungo termine e in dipendenza di fatti e circostanze che al momento non è dato presagire"<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> M. Morisi, *Il Piano tra rappresentanza politica e partecipazione civica*, cit., p. 260.



**Figura 5.** Il Serchio e il T. Pedogna (Fonte: Piano Paesaggistico Regione Toscana, Scheda d'ambito 03\_ Garfagnana\_Valle del Serchio\_Val di Lima).

Del resto alcuni processi di interazione ai vari livelli del Piano devono essere necessariamente messi in campo. Mi riferisco soprattutto alla questione dei morfotipi delle urbanizzazioni contemporanee e dei processi di contenimento del consumo di suolo. Iniziamo dal primo punto. È l'assessore stesso Anna Marson che ci ricorda come l'urbanizzazione contemporanea sia probabilmente la criticità paesaggistica più diffusa individuata dal Piano ma che la localizzazione di massima che il Piano ne fa, “in sinergia con quanto previsto dalla legge regionale in materia di governo del territorio, vada approfondita affidando ai Comuni la verifica più puntuale”.<sup>8</sup>

Il concetto di morfotipo è già potentemente innovativo. Per morfotipo infatti si deve intendere la “rappresentazione iconografica di sintesi dell'analisi morfologica e tipologica, rappresenta insieme la forma e la regola generale che presiede all'idea di molti esiti territoriali particolari, permettendo in tal modo di governare la riproduzione dei suoi caratteri invarianti”.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> A. Marson, *La pianificazione del paesaggio: qualche speranza per la qualità della vita nel territorio*, in Id. (a cura di), *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana*, cit., p.18.

<sup>9</sup> A. Magnaghi, G. Granatiero, *Il valore patrimoniale del policentrismo nel sistema insediativo toscano*, in A. Marson (a cura di), *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana*, cit., p.192.

Si tratta insomma di valutare la morfologia cioè gli elementi identitari individuati mediante i caratteri formali ricorrenti e la tipologia cioè i valori archetipici dei caratteri formali che si riproducono in diversi contesti. Il morfotipo è quindi una generalizzazione e astrazione rispetto ai caratteri che ricorrono nello spazio configurato. Il morfotipo si forma nella lunga durata nel susseguirsi nel tempo di “pulsazioni geografiche”.<sup>10</sup>

I morfotipi sono sia insediativi che rurali, ma è su quelli delle urbanizzazioni contemporanee che si chiede di fare una verifica più puntuale agli organi istituzionali locali. Queste ultimi infatti sono i più problematici. Senza entrare nel tema se il morfotipo non debba essere descrittivo, ma soprattutto generativo è evidente che gran parte delle trasformazioni urbanistiche che sono state realizzate dal secondo dopoguerra entrano a far parte di questo insieme. Il Piano Paesaggistico non dà di queste trasformazioni un giudizio particolarmente positivo. Le individua infatti come “i principali nodi problematici relativi al degrado paesaggistico, ambientale e sociale che proprio in queste aree si concentra”.<sup>11</sup> Infatti la loro caratteristica prevalente è la “decontestualizzazione morfotipologica rispetto alla città storica, una decontestualizzazione che avviene in forme di dissoluzione dello spazio pubblico, di de-differenziazione e omologazione delle tipologie edilizie e urbanistiche, della diffusione e scomposizione dello spazio urbano con elevamento del consumo di suolo e così via”.<sup>12</sup>

Insomma l’urbanizzazione contemporanea è l’attore principale della interruzione delle regole di funzionamento, riproduzione, trasformazione che devono invece caratterizzare i processi di coevoluzione fra insediamento e sistemi ambientali.

I morfotipi delle urbanizzazioni contemporanee sono stati individuati attraverso un’analisi che aveva come parametri la disposizione degli edifici, delle strade, delle piazze, degli spazi aperti e delle relazioni reciproche (interpolando quindi informazioni relative a: localizzazione e funzione prevalente, struttura del tessuto, rapporto con la strada e grado di complessità funzionale, tipo edilizio prevalente, collocazione e margini) e ciò su tutto il territorio regionale.

<sup>10</sup> *Ivi*, p.188.

<sup>11</sup> *Ivi*, p.193.

<sup>12</sup> *Ibid.*

L'analisi ha portato a individuare e classificare sedici tessuti, raggruppati in quattro grandi classi: 1. Tessuti urbani a prevalente funzione residenziale e mista; 2. Tessuti urbani o extraurbani a prevalente funzione residenziale e mista (frange periurbane e città diffusa); 3. Tessuti extraurbani a prevalente funzione residenziale e mista; 4. Tessuti della città produttiva e specialistica.

Proprio per una migliore definizione della classificazione tipologica e soprattutto per il fatto che di questo morfotipo si valutano soprattutto gli aspetti di criticità che gli aspetti di valori, il lavoro eccellente svolto dal Piano Paesaggistico non può che avere soluzione con la riattivazione della pianificazione strategica ed operativa a livello delle singole municipalità. È a questo livello che il modello interpretativo potrà essere raffinato, e, soprattutto, si potranno perfezionare le politiche di riqualificazione urbana conseguenti alla criticità che il Piano Paesistico individua con molta determinazione. Il lavoro anche in questo caso non è semplice. Questi tessuti, sebbene presentino un'elevata criticità morfologica sono, di fatto, l'ambiente di residenza della gran parte della popolazione toscana. Il più delle volte queste urbanizzazioni, realizzate con i modelli dell'urbanistica ortodossa novecentesca, sono i frutti di un lungo e defaticante sacrificio per accumulare quelle risorse necessarie alla costruzione della propria residenza, insomma luoghi costruiti con lotte e sacrifici.



**Figura 6.** Copertura forestale sui rilievi della Garfagnana (Fonte: Piano Paesaggistico Regione Toscana, Scheda d'ambito 03\_Garfagnana\_Valle del Serchio\_Val di Lima).

Rigenerare questi tessuti critici, rendendoli ecologicamente più sostenibili e morfologicamente meno critici, è il lavoro che il Piano Paesaggistico definisce ma che deve essere operato ad un livello di dettaglio con l'attivazione di una profonda condivisione di politiche fra lo Stato, la Regione e gli Enti territoriali municipali a cui è costituzionalmente demandata la conformazione del proprio territorio, del proprio ambiente di vita. Anche in questo caso è necessario un cambio paradigmatico di prospettiva fra l'urbanistica funzionalista della crescita e questo nuovo approccio processuale morfotipologico alla complessificazione dello spazio. Questo lavoro non mi sembra ancora iniziato, forse è l'ora di dargli l'avvio.

Legato a quanto detto esiste poi un altro tema ben definito dalla Legge Regionale Toscana 65/2014 all'art. 4 cioè quello relativo al consumo di suolo. Il Piano Paesaggistico lo prende ben in considerazione e lo sostanzia con un ragionamento sul nuovo e più profondo rapporto che deve esistere fra margini della città (composti per lo più dalle urbanizzazioni contemporanee) e campagna. Per la legge regionale, lo ricordiamo in sintesi, le trasformazioni che comportano impegno di suolo non edificato a fini insediativi o infrastrutturali sono consentite esclusivamente nell'ambito del territorio urbanizzato. Tale perimetro viene individuato dai piani strutturali comunali secondo le indicazioni del Piano di Indirizzo Territoriale (PIT). Il lavoro di connessione fra i due livelli di pianificazione è affidato ad un abaco in cui, nello strumento regionale di governo, si individuano, per ogni morfotipo, criticità e obiettivi di qualità da raggiungere. In particolare si cerca di individuare delle linee guida sulla riprogettazione dei margini urbani con i quali ridefinire i ruoli sia "dell'agricoltura periurbana, sia nella qualificazione delle periferie, nell'ipotesi del blocco delle espansioni in aree rurali e del riuso/riqualificazione/densificazione delle urbanizzazioni contemporanee".<sup>13</sup>

Questo del margine urbano sarà quindi un tema sul quale deve essere costruita una forte collaborazione interistituzionale. Da una parte le linee guida del Piano Paesaggistico dall'altra la pianificazione strutturale ed operativa dei comuni che definiranno con più chiarezza confini e morfotipi capaci di definire meglio la relazione città-campagna ridefinendo le aree di frangia periurbane in base al tipo di tessuto di volta in volta presente.

<sup>13</sup> *Ivi*, p.197.

Il tema è oggettivamente rilevante se si considera che dietro le espansioni urbanistiche si è annidata sempre una guerra legata ad alcuni comparti produttivi e soprattutto legata alla rendita fondiaria. Definire un perimetro entro il quale l'urbanizzazione (soprattutto residenziale) non potrà più essere realizzata e organizzare un margine da consolidare mediante una precisa configurazione dello spazio, riallacciare i rapporti fra il mondo dell'urbano e quello del rurale è la sfida che lanciata con la legge e con il Piano la Regione deve saper affrontare già con la prossima generazioni dei piani locali.

Del resto il Piano Paesaggistico fornisce, attraverso un "modello geostatistico, un'ipotesi di perimetrazione delle aree a edificato continuo all'interno delle quali è possibile applicare gli obiettivi dell'abaco".<sup>14</sup> Certo che questa perimetrazione deve essere necessariamente messa a verifica essendo poco più di una proposta fondata con l'elaborazione di indicatori di continuità e densità dell'urbanizzato e restituita ad una scala poco dettagliata di 1:50.000. Non può esserci un meccanico trasferimento del tema nella definizione degli strumenti urbanistici comunali. Come dichiara nel testo Alberto Magnaghi la perimetrazione effettuata nel Piano paesaggistico deve essere presa come "la rappresentazione visuale della necessità di un cambiamento culturale: ridare valore al territorio rurale e riqualificare le aree già urbanizzate, che presentano vaste aree di dismesso, inoccupato, degradato, riorganizzare la qualità urbana e paesaggistica dei margini".<sup>15</sup>

L'obiettivo che la legge regionale toscana sul *Governo del territorio* relativo al blocco del consumo di suolo con quanto definito dal Piano Paesaggistico diviene effettivamente raggiungibile in questo processo osmotico di proposte (generali) e di verifiche (puntuali). È in questo senso che il Piano Paesaggistico può aprire una nuova stagione di piani urbanistici locali proprio quando tenta di "proporre interventi sulla qualità urbana e paesaggistica delle periferie e delle urbanizzazioni diffuse, temi oggi trattati unicamente con indici e standard quantitativi e funzionali".<sup>16</sup>

<sup>14</sup> *Ivi*, p. 198.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

Il Piano Paesaggistico, come abbiamo visto, lavora su quattro invarianti. Le prime due riguardano gli equilibri idrogeomorfologici e ambientali e stabiliscono i prerequisiti entro i quali si dovrebbe edificare l'insediamento umano. La terza invariante riguarda, come abbiamo visto, l'insediamento e le proprie regole di funzionamento. La quarta si occupa più specificamente delle "relazioni come rapporti intercorrenti tra caratteri geomorfologici, sistema insediativo, colture e rete di infrastrutturazione rurale".<sup>17</sup>

Se il rapporto fra il Piano Paesaggistico e la pianificazione municipale può apparire problematico se non ben strutturato e alimentato più semplice potrebbe essere il rapporto fra Piani per quanto riguarda le prime due invarianti e forse la quarta. Per quest'ultima, infatti, l'Amministrazione Municipale, salvo rare eccezioni, non ne ha mai approfondito più di tanto i temi in quanto la pianificazione nel territorio aperto è stata riservata, storicamente, ad un altro ente, la Provincia, che appare ora molto depotenziato.

È certo comunque che anche per la quarta invariante la rilevanza dei temi trattati dovrà, dopo una nutrita stagione di approfondimento, divenire prassi pianificatoria consolidata. Anche in questo caso, infatti, i morfotipi rurali, così caratterizzanti la campagna toscana, dovranno essere resi di nuovo operanti a garantire, come dice Paolo Baldeschi, quel "patrimonio di natura collettiva che contiene numerosi elementi di valore e che rischia di essere impoverito per lo più da utilizzi non sostenibili o dalle conseguenze della sua mancata manutenzione".<sup>18</sup> Le regole morfotipologiche anche in questo caso dovranno essere intese non come regole di semplice conservazione, piuttosto come regole operanti per un'oculata trasformazione cioè, insomma, "formulazioni di carattere progettuale, tese a definire prestazioni e obiettivi da conseguire piuttosto che limitazioni e vincoli di tipo sottrattivo in modo da sostanziare l'impostazione dinamica del Piano che stabilisce alcuni principi non derogabili e conferisce loro lo statuto di regole invarianti, volte a guidare i processi di trasformazione connaturati con il paesaggio".<sup>19</sup>

<sup>17</sup> P. Baldeschi et. Al., *La qualità paesaggistica dei morfotipi agroambientali*, in A. Marson (a cura di), *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana*, cit., p. 210.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

Anche in questo caso sembra necessario un lungo processo di approfondimento dei temi fra i quadri politici, le burocrazie amministrative e gli agenti della trasformazione proposta quali attori concreti della costruzione del paesaggio. Baldeschi stesso ricorda infatti che sebbene il paesaggio con il Piano della Regione Toscana venga inteso come un “valore aggiunto del territorio che se ben gestito può essere fattore di attrattività e sviluppo per tutta la comunità”.<sup>20</sup> Questo concetto affermato con grande forza è ben lungi dall’essere ancora pienamente compreso e condiviso.

Insomma, per concludere, gli auspici di Massimo Morisi sono quelli relativi all’attivazione di un vero e proprio processo formativo concernente ragioni, obiettivi e strumenti del Piano. Puntando a due obiettivi. Il primo riferito alla promozione nella cultura politica, amministrativa e professionale di una conoscenza approfondita del paradigma scientifico innovativo, delle tecniche nascoste negli apparati normativi, degli obiettivi individuati da perseguire o se volete delle semplificazioni amministrative che una buona gestione del Piano comporta. Il secondo riferito a sostenere e consolidare una cultura civica del paesaggio toscano capace di far crescere quella necessaria comunità pronta a spendersi nella vigilanza della conservazione e nella proposta di una trasformazione dinamica del paesaggio stesso all’interno dei confini fissati dalle invarianti strutturali, uniche garanti della conservazione della propria identità profonda. È solo con una comunità capace di comprendere e saper gestire la qualità sinergica delle relazioni fra le invarianti, in quanto componenti del patrimonio territoriale regionale, che è possibile garantirne la riproducibilità, la trasformazione virtuosa, l’incremento di valore e la qualità estetica; come dice Alberto Magnaghi se la comunità locale non prende coscienza di tale gioco e altera i rapporti producendo “relazioni confliggenti, di squilibrio, dominio, sovradeterminazione e negazione di una invariante rispetto alle altre non farà altro che determinare la distruzione del patrimonio, degrado, decontestualizzazione e, infine, un brutto paesaggio”.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> *Ivi*, p. 212.

<sup>21</sup> A. Magnaghi, *Le Invarianti strutturali, tra patrimonio e statuto del territorio*, cit., p. 155.

Il Piano non può rimanere nelle stanze della politica e dell'amministrazione, deve diffondersi in ogni centro comunale e soprattutto deve entrare in ogni nucleo comunitario, solo così non rimarrà un eccellente lavoro scientifico, ma diverrà lo strumento di ogni toscano per capire e legarsi alla propria Terra locale.

# Il paesaggio come occasione per rinnovare lo statuto epistemologico della pianificazione del territorio

Camilla Perrone

Questo contributo esplora la congiunzione strategica tra paesaggio e strumenti di governo del territorio percorrendo due stagioni della pianificazione paesaggistica,<sup>1</sup> e prendendo in esame il Piano di Indirizzo Territoriale con valenza di Piano Paesaggistico della Regione Toscana (più avanti anche Piano Paesistico) come caso di innovazione epistemologica della pianificazione regionale.

## 1. Quando il paesaggio si trasforma in una questione di governo del territorio

Riflettere sul paesaggio come dispositivo di governo del territorio induce a ripensare il ruolo, i contenuti e l'efficacia degli strumenti di pianificazione regionale e locale. A questi è, infatti, affidato il compito di disporre le regole della trasformazione e definire i sistemi di riferimento della miriade di cambiamenti spontanei e auto-prodotti, che inevitabilmente concorrono alla produzione di territorio e alla tutela, valorizzazione e costruzione di paesaggio (quale sintesi percepita dello stato di trasformazione del territorio).

La discussione sul concetto di paesaggio si trasforma in una questione di governo del territorio, per la confluenza di alcuni fattori principali: le riflessioni sul significato di paesaggio e sulle qualità (essenzialmente di natura relazionale) che contribuiscono a trasformare una struttura territoriale in paesaggio;

<sup>1</sup> Alcune riflessioni riportate in questo testo sono esito di una ricerca pubblicata con Giancarlo Paba: C. Perrone, G. Paba, "I piani per l'ambiente e il paesaggio", in L. Gaeta, U. Janin Rivolin, L. Mazza (a cura di), *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, UTET, Torino, 2013.

il dialogo tra le discipline geografiche e quelle urbanistiche, reso necessario dalla domanda di piani e strumenti di regolazione, tutela e protezione del patrimonio storico-artistico e ambientale; l'emersione di una specifica domanda di ambiente e di qualità della vita da parte della popolazione, comparsa negli anni '60 del Novecento e successivamente ripresa con i temi della sostenibilità dello sviluppo e degli effetti dei cambiamenti climatici.

È forse utile ricordare che l'avvio della pianificazione paesistica in Italia prende le mosse giuridico/istituzionali dall'entrata in vigore della legge 431/1985, *Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*, conosciuta come legge Galasso. Il clima culturale in cui essa compare è segnato dall'affermarsi anche in Italia della sensibilità ambientalista, che si traduce in una domanda di strumenti di governo che riguardano il paesaggio, la conservazione del patrimonio artistico, la salvaguardia delle risorse ambientali. La legge Galasso rivaluta il Piano come strumento per la gestione della tutela ambientale e paesistica e introduce l'obbligo, per le Regioni, di sottoporre il territorio a una normativa di tutela (con riferimento ai beni e alle aree) mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali.

Questa prima stagione lascia aperte molte questioni di carattere scientifico-culturale (come ad esempio l'oggetto dei piani, il rapporto tra analisi e progetto di paesaggio e di ambiente), e di carattere tecnico-giuridico.<sup>2</sup>

## **2. I nuovi piani regionali nell'europeizzazione delle politiche del paesaggio**

La prima stagione di pianificazione paesistica ha legittimato una presa di distanza dal ruolo simbolico e rappresentativo (quindi sociale) del paesaggio, sacrificando in parte due aspetti cruciali:

<sup>2</sup> Basti pensare alla serie di provvedimenti che, tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, ha arricchito la legislazione e influenzato il dibattito sul paesaggio (ovvero il rapporto tra questione paesistica, protezione degli spazi naturali e pianificazione delle aree protette, con riferimento alla legge 394/1991; il rapporto tra piani paesistici e piani di bacino idrografico, introdotti dalla legge 83/1989, che istituisce anche le Autorità di bacino).

il concetto di produzione sociale del paesaggio; l'invito a guardare il paesaggio da dentro, evocato dal concetto di "paesaggio edificato" di Carlo Cattaneo. Questi aspetti vengono recuperati nella *seconda stagione* dei piani (definita stagione della *pianificazione paesaggistica* sulla scia delle leggi che introducono i piani omonimi) in un quadro culturale e di politiche molto diverso.

Nella corrente fase di europeizzazione delle politiche spaziali, anche le politiche del paesaggio conoscono lo sviluppo e il consolidamento di nuove concezioni. Queste sono introdotte da due strumenti *strategici* di tutela, valorizzazione e produzione sociale del paesaggio: la Convenzione europea del paesaggio, adottata dal Consiglio d'Europa nel 2000 e ratificata in Italia nel 2006 che riconosce al paesaggio dignità sociale e semiotica e legittima la rilevanza del rapporto tra popolazione e paesaggio, integrata nella legislazione italiana dal Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004 (detto anche Codice Urbani), che istituisce il Piano Paesaggistico a scala regionale.

Il Codice riordina le questioni paesaggistiche (definendo il paesaggio, i beni paesaggistici, le aree tutelate per legge, la pianificazione paesaggistica) entro sistemi di regole e strumenti di pianificazione, e conferma la prevalenza della pianificazione paesaggistica sui piani urbanistici e di settore introducendo, almeno nella prassi, un sistema di incertezze e difficoltà nel distinguere i contenuti paesaggistici da quelli territoriali.

Lo sfondo culturale in cui maturano questi provvedimenti è segnato da una domanda di natura e paesaggio sempre più forte, alimentata dalla questione dei cambiamenti climatici e dall'intensificarsi del dibattito sullo sviluppo sostenibile.

Il processo di europeizzazione del tema del patrimonio paesaggistico e ambientale è caratterizzato da almeno tre tendenze dominanti: politiche e piani di paesaggio per la conservazione e la tutela della natura con riferimento sia alle aree protette sia ai parchi; politiche e piani di paesaggio sviluppati nell'ambito dell'ecologia e delle scienze naturali e ambientali (*landscape ecology*); politiche e piani di tutela e valorizzazione del patrimonio naturale-culturale a livello regionale e locale (piani urbanistici e territoriali a varie scale, atlanti, piani per i parchi e le aree protette, osservatori del paesaggio, ecomusei ecc.).



**Figura 7.** Appennino pistoiese (Fonte: Piano Paesaggistico Regione Toscana, Scheda d'ambito 06\_Firenze\_Prato\_Pistoia).

L'esperienza italiana interseca queste tendenze, in un contesto caratterizzato dalla separazione tra politiche del paesaggio e conservazione della natura, sia sul piano istituzionale che su quello legislativo. I nuovi strumenti esprimono l'ambizione di confrontarsi con alcuni temi guida del dibattito contemporaneo sul paesaggio: la consapevolezza della limitatezza delle risorse e delle minacce alla resilienza ambientale; il superamento del concetto di tutela passiva e l'innovazione nelle strategie di conservazione; la logica reticolare contrapposta a quella insulare (sia nel caso più esplicito delle aree protette ri-connesse da reti eco-sistemiche, sia nel caso dei beni paesaggistici ricomposti in sistemi di relazioni territoriali);<sup>3</sup> la protezione della diversità eco-sistemica e territoriale; la necessità di integrazione tra salvaguardia, gestione e pianificazione, tra attori e istituti del governo del territorio. In sintesi, il Piano Paesaggistico di nuova generazione – e in particolare il Piano Paesaggistico della Regione Toscana – affronta le questioni sopra indicate con l'ambizione di articolare un sistema complesso di finalità. Il Piano non disciplina esclusivamente la tutela e il mantenimento dei valori paesaggistici esistenti, ma definisce azioni di valorizzazione, recupero e riqualificazione dei paesaggi compromessi e azioni di produzione di nuovi valori paesaggistici.

<sup>3</sup> R. Gambino, "Parchi e paesaggi d'Europa. Un programma di ricerca territoriale", *Ri-vista. Ricerche per la progettazione del paesaggio*, luglio-dicembre 2010, pp. 3-20.

Il Piano Paesaggistico tenta quindi di ricomporre i diversi approcci al paesaggio, che hanno alternativamente spostato l'attenzione dalle questioni estetico-percettive a quelle strutturali, oscillando tra cultura, natura e scienze dure. Alcuni di questi sono: l'approccio estetico/percettivo di matrice culturale e sociale; l'approccio ecologico legato alle scienze dure e centrato sull'analisi dell'organizzazione eco-sistemica del paesaggio; l'approccio geografico-patrimoniale che riconosce e valorizza i luoghi come esito di relazioni e processi co-evolutivi tra ambiente e insediamento umano, riconoscendo agli abitanti il ruolo attivo di produttori di paesaggio (e di territorio).

### **3. Il Piano Paesaggistico è l'uso che se ne fa**

È proprio questa la sfida che rende faticoso l'uso del Piano come dispositivo di governo del territorio, ma che al contempo rafforza lo statuto epistemologico e normativo. Ed è questa la sfida che il Piano di Indirizzo Territoriale con valenza di Piano Paesaggistico della Regione Toscana abbraccia pienamente, costruendo risposte interessanti a proposito delle potenzialità di utilizzo dello strumento e delle implicazioni multi-scalari dei suoi indirizzi, delle prescrizioni e delle direttive.

All'uso che del Piano si fa (non solo ai suoi contenuti), è però affidata la sua efficacia come strumento strategico di governo della dialettica tra cambiamento e tutela, tra regola ed eccezione, tra tempi lunghi dei processi di territorializzazione (e di civilizzazione) e tempi, brevi e discontinui, delle trasformazioni urbane. Queste ultime guidate da logiche di mercato, da meccanismi di auto-organizzazione sociale o individuale, ma anche da esigenze molto concrete di miglioramento della qualità della vita che imporrebbero la rivisitazione del rapporto tra uso e vincolo.

Ripartirei da qui per affermare (forse contro-intuitivamente con riferimento a un Piano Paesaggistico) la grande valenza progettuale (non ancora espressa nelle pratiche di attuazione e utilizzo del Piano) di un Piano Paesaggistico, come quello della Regione Toscana, che deriva proprio dalla sua ambizione regolativa (non solo vincolistica) di processi transcolari e dinamici,

agita attraverso strumenti morfo-tipologici che strutturano un linguaggio e una dimensione cognitivo-epistemologica molto nuova per la pianificazione italiana e forse più in generale per quella dell'Europa meridionale.

Questa nuova natura fa apparire il Piano (strumento, neonato, quindi non ancora pienamente espresso nelle sue potenzialità) al tempo stesso agile (strumento, potente e snello, di riconoscimento di sistemi, opportunità e relazioni per il progetto di territorio) ed elefantiaco (vittima delle sue plurali dimensioni analitiche e delle esplorazioni normative multiscalari). Da un lato lo strumento appare adatto a governarne la complessità dei processi di trasformazione del territorio. Dall'altro, rischia di mostrarsi imbrigliante e contenitivo, per via del composito rapporto tra invarianti, indirizzi, prescrizioni, direttive, strumenti normativo/progettuali (come quello dei morfo-tipi).

È evidente che tale natura diventi una condizione strategica nel caso in cui si pensi di utilizzare il Piano come strumento *di buon governo* del cambiamento, piuttosto (o non solo) che come tutore delle qualità paesaggistiche del territorio.

Ed è forse proprio in questo slittamento dell'uso che si fa (o che si potrebbe fare) del Piano, da strumento di valorizzazione e tutela del paesaggio a strumento di progetto multiscalare di territorio, che sta la grande innovazione epistemologica del Piano Paesaggistico della Toscana, che in questo senso potrebbe considerarsi uno *strumento innovatore* della pianificazione paesaggistica e della riflessione sul paesaggio come atto di governo del territorio.

I piani paesistici (prima stagione legata alla legge Galasso) e i piani paesaggistici (seconda stagione), nascono prevalentemente per tutelare, conservare, proteggere e valorizzare il paesaggio e l'ambiente. Immaginare un Piano Paesaggistico come uno strumento di *progettazione attiva* del territorio attraverso un sistema di invarianti e di regole, agganciato ai morfo-tipi territoriali, è sicuramente un balzo cognitivo importante che il Piano Paesaggistico della Toscana è riuscito a compiere, in modo più o meno esplicito e consapevole. Per quale ragione dunque, uno strumento così dotato e articolato, stenta a mostrare le sue potenzialità (almeno per quanto emerge dal contesto toscano)?

La ragione sta forse nel fatto che questo intercetta un momento particolare della nostra civilizzazione, che si configura come una fase di vera e propria transizione dei processi di urbanizzazione verso quelle che il geografo Edward Soja<sup>4</sup> descrive come tendenze alla regionalizzazione dell'urbano. Stiamo assistendo alla riformulazione della questione urbana e delle categorie storicamente associate all'idea di città (basate su un rapporto di dipendenza gerarchica tra città centrale e territori contermini) e di ciò che consideriamo i caratteri propri dell'urbano. Un cambiamento che ha profonde ed evidenti implicazioni sul concetto stesso di paesaggio come sintesi tra le molte componenti del territorio. Sono infatti entrate in tensione le categorie costituite: paesaggio, città, territorio, regione.

Questa transizione è stata a fondo esplorata da una ricerca Prin *Postmetropoli*, finanziata dal MIUR.<sup>5</sup>

I risultati, peraltro raccolti in vari volumi,<sup>6</sup> ritraggono un processo di cambiamento articolato e denso che si esprime attraverso alcune dinamiche emergenti che sfidano l'efficacia della pianificazione, e il concetto di paesaggio per il governo del territorio. Ne sono esempio: una densità insediativa convergente, a scala regionale, spazializzata attraverso modelli e strutture insediative che sfuggono alle categorie del novecento; una crescente differenziazione culturale, funzionale, sociale del territorio suburbano ed ex-periferico (territorio che ha costituito una prospettiva privilegiata dello sguardo del paesaggista per secoli); una progressiva erosione dei confini tra urbano e suburbano, tra centro e periferia, tra città e campagna;

<sup>4</sup> E. Soja, "Regional Urbanization and the End of the Metropolis Era", in G. Bridge, S. Watson (a cura di), *New Companion to the City*, Wiley-Blackwell, Oxford and Chichester, 2011.

<sup>5</sup> La Ricerca PRIN intitolata *Territori post-metropolitani come forme emergenti: le sfide della sostenibilità, abitabilità e governabilità*, è stata coordinata dal prof. Alessandro Balducci del Politecnico di Milano. L'unità di ricerca dell'Università di Firenze coordinata dai proff. Giancarlo Paba e Camilla Perrone, era composta dai proff. Fabio Lucchesi e Iacopo Zetti, e dai ricercatori Chiara Belingardi, Antonella Granatiero, Manuel Marin, Anna Lisa Pecoriello, Maddalena Rossi.

<sup>6</sup> A. Balducci, V. Fedeli, F. Curci (a cura di), *Post-Metropolitan Territories: Looking for A New Urbanity*. Routledge, New York, 2017; A. Balducci, V. Fedeli, F. Curci (a cura di), *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, Guerini e Associati, Milano, 2017; A. Balducci, V. Fedeli, F. Curci (a cura di), *Ripensare la questione urbana. Regionalizzazione dell'urbano in Italia e scenari di innovazione*, Guerini e Associati, Milano, 2017.

il traballamento del rapporto tra confini, istituzioni e territori; l'intensificarsi di processi di *rescaling* delle capacità istituzionali per intercettare le dinamiche di riorganizzazione della società e della cittadinanza;<sup>7</sup> le recenti tendenze verso modalità di cooperazione istituzionale di natura tran-scalare, reticolare e orizzontale, orientata da dinamiche politico-istituzionali o partenariali,<sup>8</sup> che travalicano i confini amministrativi e ridisegnano le relazioni tra territori e poteri,<sup>9</sup> tra attori che agiscono pratiche di territorialità mobile e attori che decidono le trasformazioni.

Le stesse categorie di dentro e fuori sembrano essere messe in discussione a favore di nuove dinamiche combinate di decentramento e ri-centralizzazione a direzione invertita rispetto al progresso, capaci di ridefinire i ruoli dei territori in una dimensione regionale.

Dalla ricerca emerge dunque il configurarsi una nuova epoca urbana regionale da indagare, comprendere e governare anche attraverso strumenti di pianificazione che lavorino sulle relazioni tra tipi di territori diversi, attraverso scale multiple e con regole generali (codici figurati), volte ad orientare possibili esiti paesaggistici, senza bloccare il progetto di territorio dentro configurazioni stabili e insostenibili nel tempo lungo delle trasformazioni economiche e sociali del territorio.

È evidente quindi come questo cambiamento aggiunga difficoltà ai meccanismi di attuazione di uno strumento di governo del territorio e di pianificazione del paesaggio come quello della Toscana, che ha molte implicazioni sulla pianificazione a scala locale e sui processi di economici e sociali del territorio regionale.

<sup>7</sup> V. Fedeli, C. Perrone, C. Rossignolo, "Oltre i confini, in un'ottica di governance transcalare", in A. Balducci, V. Fedeli, F. Curci (a cura di), *Ripensare la questione urbana. Regionalizzazione dell'urbano in Italia e scenari di innovazione*, cit..

<sup>8</sup> P. Allmendinger, G. Haughton, "Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway", *Environment and Planning A*, vol. 41, n. 3, 2009, pp. 617-633; P. Allmendinger, G. Haughton, G., J. Knieling, F. Othengrafen, *Soft Spaces of Governance in Europe: A Comparative Perspective*, London, Routledge, 2015; G. Haughton, P. Allmendinger, "Soft Spaces in Local Economic Development", *Local Economy*, vol. 23, n. 2, 2008, pp.138-148; G. De Roo, G. Porter (a cura di), *Fuzzy Planning: The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment*, Ashgate, Farnham, 2007.

<sup>9</sup> S. Cassese, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati*, Il Mulino, Bologna, 2016.

Nonostante questo, e in virtù della *forza* del Piano, il paesaggio (e l'uso che si farà degli strumenti per governarlo) potrebbe diventare una chiave epistemologica strategica per affrontare la transizione in corso (che richiama la dimensione del paesaggio come *oggetto* in movimento), orientare le trasformazioni attraverso *regole generali* di trasformazione (piuttosto che configurazioni spaziali fisse e predeterminate), indicare un ambito di rinascita della *pianificazione ordinaria*.

#### **4. Il paesaggio relazionale (il nuovo oggetto di sfida del Piano): il contributo del Piano Paesaggistico della Regione Toscana all'innovazione della pianificazione regionale.**

Il paesaggio è stato definito in tanti modi, come ad esempio: paesaggio bene comune, paesaggio patrimonio dell'umanità, paesaggio posta in gioco sociale, e paesaggio come relazione tra natura e cultura. Sarebbe arduo ricostruire qui una genealogia del concetto e delle sue declinazioni. È forse più utile mettere in evidenza un elemento comune a tutte queste definizioni, ovvero quello relazionale.

Il paesaggio della transizione diventa un oggetto relazionale, in movimento; non è un quadro o un ritratto da difendere, ma un equilibrio di relazioni e movimenti da riconoscere e per cui disporre le condizioni di produzione e riproduzione.

In sintesi, ciò che caratterizza l'evoluzione recente dei paesaggi urbani contemporanei e che sfugge alle categorie concettuali e alla strumentazione tecnica ereditata dal XX secolo, è l'intreccio dialettico e a volte contraddittorio tra *stock* e flussi, tra dotazioni e corridoi,<sup>10</sup> tra argini e i flussi (sviluppando il concetto di *streams* and *levees* di Benton MacKaye, 1928), tra *facilitation* e *limitation*,<sup>11</sup> tra *fixity* e *motion*,<sup>12</sup>

<sup>10</sup> L. Garavaglia, *Città dei flussi. I corridoi territoriali in Italia*, Guerini e Associati, Milano, 2017.

<sup>11</sup> C. Schmid, "Specificity and Urbanization: A Theoretical Outlook", in eth Studio Basel [R. Diener, J. Herzog, M. Marcel, P. de Meuron, M. Herz, C. Schmid, M. Topalovic] (a cura di), *The Inevitable Specificity of Cities*, Lars Muller Publishers, Zürich, 2015.

<sup>12</sup> N. Brenner, "Between Fixity and Motion: Accumulation, Territorial Organization and the Historical Geography of Spatial Scale", *Environment and Planning D, Society and Space*, vol. 16, n. 4, 1998, pp. 459-81; C. Schmid, "Specificity and Urbanization: A Theoretical Outlook", cit.

intesa come dialettica tra persistenza delle strutture territoriali e istituzionali e i processi di trasformazione socio-spaziale (dinamiche capitalistiche di urbanizzazione).<sup>13</sup>

Questa dialettica, che diventa oggetto del Piano (e di strumenti analoghi) è ontologicamente dilemmatica e coniuga la resistenza delle matrici fisiografiche, con le tensioni opposte dei processi di urbanizzazione (forze economiche e pratiche di produzione di territorio) che superano i confini istituzionali, sociali, economici.

Si tratta di fenomeni opposti, eppure tra loro intrecciati, che evidenziano una delle caratteristiche più rilevanti del processo di urbanizzazione regionale multiscalare richiamato sopra e riflesso nell'evoluzione dei paesaggi contemporanei (oggetto del Piano).

Un Piano Paesaggistico che ambisca al progetto di territorio potrebbe forse cogliere la sfida di gestire queste dinamiche di natura dialettica e contraddittoria. Il Piano Paesaggistico della Toscana in particolare, contiene alcune componenti strutturali che potrebbero rispondere a tale obiettivo e quindi innovare lo statuto della pianificazione regionale proprio sul crinale di una transizione profonda dei processi di trasformazione del territorio, nel cuore di una crisi epistemologica della pianificazione, alle soglie di una nuova *era urbana regionale*, come sostiene Soja: “if we are entering a ‘new urban age’, as some proclaim, it is a distinctly regionalized urban age”.<sup>14</sup>

Se dunque l'elemento relazionale rimane costante nelle definizioni di paesaggio, dentro il concetto stesso di paesaggio è contenuta in una qualche misura, l'accettazione del fatto che il paesaggio, in quanto oggetto della pianificazione e strumento di governo del territorio, cambi.

<sup>13</sup> G. Paba, C. Perrone, “Place Matters: Spatial Implications of Post-Metropolitan Transition”, in A. Balducci, V. Fedeli, F. Curci (a cura di). *Post-Metropolitan Territories: Looking for A New Urbanity*, Routledge, London and New York, 2017, pp. 256-273; C. Perrone, G. Paba, P. Perulli, “Post-metropoli - tra dotazioni e flussi, luoghi e corridoi, fixity and motion”, in A. Balducci, V. Fedeli, F. Curci (a cura di), *Ripensare la questione urbana. Regionalizzazione dell'urbano in Italia e scenari di innovazione*, cit.

<sup>14</sup> E. Soja, “Accentuate the Regional”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 39, n. 2, 2015, pp. 372-381.

Questo cambiamento, oggi, con più evidenza che in passato, ha assunto una dimensione estesa e tran-scalare, inclusiva delle molteplici differenziazioni socio-territoriali che configurano una vera e propria riorganizzazione genetica del modo in cui il territorio viene prodotto e funziona (che non può più essere interpretato come degenerazione del modello della città diffusa).

Se si assume questo cambiamento, e lo si interpreta come elemento generatore di paesaggio (che è uno degli intenti di questo contributo), molte domande affiorano sulla natura degli strumenti di governo di questa dimensione transcalare, dialettica e *movimentata*.

Il Piano Paesaggistico della Toscana ha avuto delle intuizioni fondamentali e strategiche a questo riguardo, anticipando alcune direzioni innovative che si configurano proprio come dispositivi metodologici, che introducono un nuovo modo di porsi nei confronti del paesaggio e della sua ricchezza territoriale, simbolica, culturale, economica.

L'approccio di cui il Piano si dota, e che viene descritto nei diversi contributi del libro curato da Anna Marson (2016) *La Struttura del Paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana*, è composto da due dimensioni – una morfologica, una storico-strutturale – che danno vita a dei veri e propri strumenti/dispositivi epistemologici (regole statutarie, i morfotipi insediativi, le norme e i codici figurati, l'Osservatorio), attraverso i quali il Piano descrive e interpreta il paesaggio, e lo trasforma in uno strumento di governo del territorio nelle mani di istituzioni e attori privati, nell'idea strategica che il paesaggio vada consegnato a chi lo trasformerà, agli operatori, alla comunità, ai pianificatori, ai politici, in un modo diverso da come è stato fatto fino ad adesso.

È proprio in questo tentativo del Piano di avvalersi di nuova strumentazione epistemologica, che è intrinsecamente transcalare e interdisciplinare, e che quindi intercetta la dimensione mobile del territorio, che potrebbe collocarsi una delle risposte efficaci che la pianificazione stava in una qualche misura aspettando, per potersi confrontare con la portata della transizione in corso.

Il territorio sta cambiando, e diventa evidentemente molto difficile pensare di poter affrontare tale cambiamento, o persino orientarlo (che è l'ambizione della pianificazione), immaginando il paesaggio (sintesi estetico-percettiva, culturale e sociale dei cambiamenti del territorio) come un contenuto statico, fermo, rinchiuso dentro scale, confini, perimetri che in qualche modo ne riducono la complessità.

I dispositivi del Piano Paesaggistico della Toscana, che costituiscono l'agenda epistemologica e innovativa non solo di questo Piano, più in generale della pianificazione regionale e locale, sembrano cogliere la sfida del cambiamento e l'epocale transizione dei processi regionali di urbanizzazione che stiamo attraversando, seppur con molta strada da fare ancora (come indicato nel paragrafo successivo).

### 5. Alcune criticità e le direzioni di lavoro per superarle

Nonostante il portato innovativo dello strumento, l'uso che di questo Piano Paesaggistico della Toscana si è fatto fino ad ora, sembra non valorizzarne le potenzialità. Questo accade anche perché uno dei punti critici del Piano consiste proprio nella non chiarezza rispetto alle implicazioni per le pratiche di pianificazione alle diverse scale, e quindi per una progettazione del territorio che tenga conto del cambiamento, dei tempi e della velocità che lo contraddistinguono.

Il Piano descrive infatti i suoi dispositivi magnificamente, ma omette di evidenziarne chiaramente il portato epistemologico, autolimitando la sua efficacia.

Di seguito suggerisco due direzioni di lavoro per portare in evidenza i diversi terreni di atterraggio di questo Piano: nei territori, nella strumentazione di governo del territorio, più in generale in alcune direzioni di ripensamento della pianificazione come strumento regolativo e statutario.



**Figura 8.** Mosaici di ambienti agricoli tradizionali e boschi nei versanti circostanti il Lago di Bilancino (Fonte: Piano Paesaggistico Regione Toscana, Scheda d'ambito 07\_Mugello).

La prima direzione di lavoro consiste nel ripensare la *questione dei confini* e l'uso che dei confini fa il Piano.

Il Piano costruisce e fa riferimento a codici genetici, regole, morfo-tipi, a archetipi che scavalcano la questione stessa dei confini risolvendo il processo di produzione e riproduzione del paesaggio attraverso regole ordinatrici, generali e transcalari. Al tempo stesso il Piano introduce il confine come strumento di orientamento per il progetto evidenziando un grandissimo paradosso della pianificazione. Si tratta del paradosso descritto da Paasi e Zimmerbauer<sup>15</sup> secondo cui da un lato, nelle concrete attività di pianificazione, di politica e di *governance* orientate da leggi, strumenti e programmi, le istituzioni continuano ad esistere in forma di unità politiche territoriali e confinate; dall'altro, attori pubblici, privati, anche istituzionali, soprattutto in una finalità di *governance* strategica, avrebbero bisogno di pensare sempre di più in termini di confini aperti e porosi.

Il Piano Paesaggistico della Toscana tiene insieme entrambe le dimensioni del paradosso, da un lato, introducendo i confini, dall'altro, curando la dimensione progettuale del paesaggio attraverso regole e morfo-tipi quali dispositivi innovativi. Lascia tuttavia in ombra la seconda dimensione, quella delle regole per dare più voce alla prima, oggetto di numerosi fraintendimenti normativi e pianificatori. Una direzione efficace per la risoluzione del paradosso potrebbe risiedere nell'implementazione delle regole disegnate del Piano attraverso pratiche di pianificazione locale (quindi di attuazione del Piano), che rendano evidente il potenziale progettuale e innovativo del Piano alle diverse scale.

La seconda direzione di lavoro riguarda l'assunzione esplicita di una *prospettiva di governo delle città attraverso le regioni*.

Tale prospettiva comincia infatti a profilarsi con un certo interesse a livello internazionale,<sup>16</sup> non tanto nel senso della ricomposizione delle relazioni di interdipendenza gerarchica e istituzionale,

<sup>15</sup> A. Paasi, K. Zimmerbauer, "Penumbra borders and planning paradoxes: relational thinking and the question of borders in spatial planning", *Environment and Planning A*, vol. 48, n. 1, 2016, pp. 75-93.

<sup>16</sup> P. Hamel, R. Keil, R. (a cura di), *Suburban Governance. A Global View*, University of Toronto Press, Toronto, Buffalo, London, 2015; E. Soja, "Accentuate the Regional", cit.

che hanno segnato molti anni della storia italiana, quanto nel senso di un ripensamento delle relazioni di cooperazione orizzontale, interscalare e interconnessa, che caratterizzano i processi geo-politici di regionalizzazione dell'urbano. L'emergere di un *regionalismo reale* porta a ripensare la *governance* delle città attraverso le regioni e a interpretare il cambiamento e la fase di transizione dei processi di urbanizzazione, il ruolo del paesaggio come questione e, al tempo stesso, politica di governo del territorio a scala regionale.

Il Piano Paesaggistico è un Piano regionale, per legge ed è quindi uno degli strumenti che in questa fase potrebbe candidarsi ad interpretare e governare, attraverso il paesaggio, quella che ormai è una tendenza consolidata (la regionalizzazione dei processi di urbanizzazione).

Un lavoro in queste direzioni potrebbe aiutare ad avviare la costruzione di una nuova agenda epistemologica della pianificazione (regionale e locale) oltre il recinto tecnico-disciplinare dentro il quale continua ad essere confinata.<sup>17</sup> Esiti auspicabili potrebbero essere quelli di considerare il paesaggio come strumento principe di governo del territorio e delle sue (bio)regioni, urbane, territoriali, politiche e istituzionali, e riconfigurare i modi attraverso cui ci poniamo nei confronti di un territorio che cambia, che ha bisogno di nuovi strumenti di appropriazione cognitiva e di azione politica per “incoraggiare, sostenere e consolidare una cultura civica del paesaggio toscano. Ossia, la progressiva formazione di una sfera pubblica che discuta, vigili e proponga in merito ai temi, ai fenomeni e alle iniziative pubbliche e private paesaggisticamente apprezzabili: agendo come leva di una nuova *accountability* istituzionale e civile a favore del paesaggio”<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> L. Mazza, “Limiti e capacità della pianificazione dello spazio”, *Territorio*, n. 52, 2010, pp. 7-24.

<sup>18</sup> M. Morisi, “Il piano tra rappresentanza politica e partecipazione civica”, in A. Marson (a cura di), *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana*, Laterza, Bari, pp. 246-265.

# Il Piano Paesaggistico nel sistema giuridico europeo, nazionale e regionale

*Gian Franco Cartei*

Vorrei iniziare questo contributo facendo una chiosa iniziale relativa al fatto che quando si lamenta una certa lentezza nella fase iniziale della pianificazione toscana si tende a sottovalutare la condizione in cui versa in Italia la cultura della pianificazione in generale, e di quella paesaggistica in particolare.

Aggiungo sul punto un'ulteriore notazione preliminare: siamo nel 2017 e soltanto due regioni su venti, Toscana e Puglia, hanno adempiuto all'obbligo legislativo posto nel lontano 2004 dal Codice dei beni culturali e del paesaggio. Le ragioni di tale ritardo sono sicuramente molte. Non si può sottacere, tuttavia, una difficoltà d'implementazione a causa di una impostazione normativa non certo priva di complessità, cui si cerca di porre rimedio con un'intensa attività formativa degli Enti Locali da parte della Regione Toscana e di ANCI Toscana.

Né bisogna dimenticarci che in questo momento in Italia non è soltanto la pianificazione territoriale a essere in crisi: anche l'amministrazione locale soffre una crisi finanziaria non certo alleviata dai postumi referendari dello scorso 4 dicembre. Quale sia la sorte delle 14 Città Metropolitane non è dato sapere; né esiste chiarezza sulle competenze delle Province o su quelle dei Comuni e della stessa Regione in materia di territorio. Non possiamo dimenticarci, infatti, che i piani vivono grazie all'impegno, alle risorse e alle competenze delle amministrazioni territoriali, le cui difficoltà amministrative e finanziarie si riflettono fatalmente sulla qualità della pianificazione.

Quanto al libro che oggi siamo chiamati a presentare, vorrei ricordare che il suo oggetto, ovvero il Piano, era già stato anticipato,

nei suoi elementi fondamentali, dalla legge toscana n. 65 del 2014 sul *Governo del territorio*, la cui importanza è tale che ha posto la Toscana al centro del dibattito urbanistico nazionale. In realtà, anche la legge toscana nel 2014 è una legge complessa, perché, se è vero che si riallaccia alla legge n. 1 del 2005, è pur vero che questa legge ha voluto imprimere una svolta proprio ai problemi della pianificazione, del governo del territorio e del paesaggio. Sul punto, volendo individuare una sintesi di sistema mi piace ricordare, oltre alla nozione già ricordata di *invariante strutturale*, anche il concetto di *patrimonio territoriale*. E chi legga l'articolo 2, l'articolo 3, l'articolo 4, in realtà, vede in filigrana una buona parte dei concetti poi sviluppati all'interno della disciplina paesaggistica del Piano di Indirizzo Territoriale, per cui le norme del Piano toscano sono norme che vanno lette in una sinossi parallela a quelle presenti nella legge n. 65 del 2014. E da questo punto di vista mi piace ricordare che proprio il concetto di *patrimonio territoriale* definito come "bene costitutivo della collettività toscana", riecheggia una definizione che non faticiamo a ritrovare nel Codice e, forse in misura ancora maggiore, nella Convenzione europea del paesaggio del 2000.



**Figura 9.** Viticoltura specializzata nei pressi di Cerreto Guidi (Fonte: Piano Paesaggistico Regione Toscana, Scheda d'ambito 05\_Val di Nievole\_Valdarno Inferiore).



**Figura 10.** Panorama della Valdinievole (Fonte: Piano Paesaggistico Regione Toscana, Scheda d'ambito 05\_Val di Nievole\_Val d'Arno Inferiore).

Tutto questo accade in un quadro giuridico complessivo non sempre pienamente in linea con la tradizione giuridica nazionale fondata sulla dicotomia urbanistica/paesaggio. Secondo la Corte Costituzionale, infatti, urbanistica e paesaggio rappresentano piani disciplinari distinti e giustapposti, secondo una distinzione presente anche nella nostra Costituzione. Non così, invece, appariva la nostra tradizione culturale più remota, ma forse più consapevole, la quale, ad iniziare dal fiorentino Giuseppe Bottai, non concepiva il paesaggio come le figure cristallizzate della tradizione biblica, ma come un elemento non sottratto alle variazioni e, pertanto, ai mutamenti territoriali. E ciò nonostante che, come sappiamo – e l'analisi di Luigi Scano lo ha dimostrato da tempo – l'applicazione in tema di pianificazione del paesaggio abbia seguito una china assai diversa: i pochissimi piani adottati sotto la vigenza della legge del 1939 sulle bellezze naturali, appena dodici in cinquant'anni in tutta Italia, sono stati e rimasti dei vincoli ancorché su porzioni territoriali di una certa dimensione. Un'applicazione, pertanto, non in linea con quella propugnata dall'artefice politico della legge, e in contrasto, va ricordato per onore di memoria, con quanto già enunciato al Congresso degli urbanisti di Palermo del lontano 1938 dal loro presidente, Gustavo Giovannoni, secondo cui il Piano Paesistico, come allora era denominato il Piano previsto dalla legge del 1939, doveva avere le sembianze di un Piano regolatore paesistico che disciplinasse la conservazione e la mutazione, stabilendo una zonizzazione ed un regolamento normativo in modo analogo a quanto veniva fatto nei piani regolatori delle città.

Per tornare alla legge toscana del 2014, bisogna riconoscere, pertanto, che opportunamente alcune disposizioni sono comunque richiamate e rivolte al Piano Paesaggistico; in particolare assume rilevanza l'afferenza del Piano all'intero tessuto territoriale, senza particolari cesure o discontinuità. E sul punto uno dei meriti del Piano, e, quindi, della legge, è la connessione individuata tra il Codice e la Convenzione europea del paesaggio, cui si deve la necessità di riferire il paesaggio al contesto nel quale è inserito. Profilo quest'ultimo già enfatizzato da Alberto Predieri, evocato poco fa dal collega Giusto Puccini, che definiva il paesaggio come "la forma del territorio". Ma non basta.

La Convenzione, infatti, segnala ulteriori elementi di connessione tra il paesaggio ed il territorio progressivamente sempre più importanti nel dibattito urbanistico attuale: gli aspetti ecologici e quelli sociali. E ciò significa intendere il territorio come cifra della qualità della nostra vita, intesa tanto sotto la dimensione sociale, quanto sotto il profilo della qualità ambientale.

Quanto poi più specificamente al nostro Piano Paesaggistico, la prospettiva che ho richiamato consente di ribadire alcuni aspetti. Si pensi all'attenzione prestata all'uso consapevole del territorio, al minor consumo del suolo; si pensi, altresì, al riferimento allo sviluppo socio-economico. Questo vuole dire che la conservazione del territorio non può trasformarsi nella sua semplice cristallizzazione, ma occorre pensare che il territorio abbia un suo sviluppo di lungo corso, che non può essere arrestato da nessun Piano. Altro aspetto del Piano non meno meritevole di considerazione riguarda un elemento presente tanto nella Convenzione che nel Codice: il concetto di realizzazione di nuovi paesaggi. Che consiste nel riconoscere che il lascito storico, culturale e naturale, delle epoche passate ha un rilievo decisivo che non ci esime, tuttavia, in alcun modo dal creare noi stessi territori caratterizzati da nuove qualità paesaggistiche.

Pochi rilievi conclusivi.

Il Piano di cui tratta il volume che commentiamo è rivolto non soltanto alle eccellenze estetico-naturalistiche, ma, altresì, al paesaggio della vita quotidiana, agli interessi tradizionalmente riferiti a discipline non sempre compatibili con la conservazione del paesaggio, e ad una dimensione ambientale ed ecologica sempre più embricata con quella paesaggistica. Se guardiamo ai problemi del nostro immediato quotidiano l'elemento più controverso appare il rapporto tra la disciplina del Piano e i piani degli enti territoriali. Sotto tale aspetto, l'indicazione del Codice, che pone la disciplina paesaggistica al vertice della piramide normativa, è chiara, ma non di facile applicazione. Lo sforzo che richiederà non è a tutt'oggi prevedibile. Quello che è prevedibile, invece, è che lo sforzo delle amministrazioni si preannuncia molto gravoso e, allo stesso tempo, improcrastinabile.

Vorrei concludere proprio su questo punto. Poche settimane fa, infatti, il Tribunale Amministrativo Regionale della Toscana ha emanato la prima sentenza di applicazione del Piano Paesaggistico.

Il contenzioso è originato dal diniego di autorizzazione paesaggistica motivato dal Comune di Forte dei Marmi in base al fatto che l'ampliamento volumetrico di una struttura ricettiva, se autorizzato, avrebbe modificato lo *skyline* dell'area costiera di Forte dei Marmi, occludendo così i con visivi verso le Alpi Apuane. Il TAR Toscana ha respinto il ricorso. Ma il punto rilevante non è tanto l'esito giudiziario della vicenda, quanto la considerazione che la disciplina comunale vigente all'epoca della richiesta autorizzazione contemplava come legittima l'addizione volumetrica richiesta. L'episodio rischia di non rimanere isolato. Anche per questo occorre dare piena ed immediata applicazione alla disciplina attuativa del Piano.



# Il paesaggio come politica pubblica. Ovvero tra conflitto e integrazione

*Massimo Morisi*

## Una premessa ... ovvero la *questione*

‘Il paesaggio come politica pubblica’ è una questione, come Gramsci l’avrebbe chiamata. Tanto teoretica quanto pratica, tanto culturale quanto politica, tanto tecnica quanto civica e comunitaria. Nella nostra epoca qualunque paesaggio è investito da, anzi, è in sé un flusso di fenomeni apparentemente eterogenei ma accomunati da una logica comune: ossia che il paesaggio cessa nell’epoca presente ovvero in questo secondo dopoguerra, di essere progetto di territorio e dunque, per dirla con Giacomo Becattini, progetto di comunità e del suo stesso dinamismo translocale – ma si banalizza – perché si rende evidente – in un multiverso insieme di funzionalità: contesto comunicativo, rendita di posizione, *petrolio turistico*, esito sempre in divenire di rivoluzioni produttive e tecnologiche, effetto di trasformazioni demografiche, climatiche e insediative. Ossia il paesaggio è il prodotto di sostituzioni funzionali individuali e collettive: talvolta lente, progressive, sedimentanti. Talaltra repentine, che accentuano anzi esasperano il ritmo delle innovazioni del paesaggio senza lasciar depositare ed elaborare segni e processi, riducendo drasticamente le possibilità di letture solide e durevoli, dunque le capacità di vedere, osservare e guidare il cambiamento nel lungo andare.

Soprattutto in questa seconda prospettiva, il Piano di indirizzo territoriale della Toscana è un appello: a non lasciarsi travolgere dalle onde di superficie e a ricercare nuove ancore nelle fondamenta del paesaggio, nelle sue strutture profonde, nei fattori che più ne legano, anche conflittualmente, le movenze esteriori al suo metabolismo territoriale, alla sua capacità di assorbimento e di resilienza,

insomma alla sua capacità di adattamento conservando i suoi più evidenti valori identitari, senza cancellare quelli più nascosti eppur vitali e sapendo crearne di nuovi dall'altrettanto significato culturale e civile.

La questione che si pone, nella sua superficiale ovvietà, è dunque la seguente: il paesaggio è una risultante antropica, ossia la conseguenza transeunte dell'intensificarsi di domande, bisogni, opportunità insoddisfatte volta a volta private e pubbliche, che si intrecciano o confliggono per sancire una determinata gerarchia di poteri sociali, economici, culturali: nell'Atene di Pericle, nella Roma di Augusto, nell'Inghilterra dei borghi putridi, nella Toscana degli Antinori e della Tui, nella globalizzazione del mercato immobiliare e dei suoi derivati. Il paesaggio è l'incomprimibile riflesso di questa energia pervasiva: che ragiona nel breve e brevissimo periodo sia producendo effetti irreversibili per generazioni, sia come progetto in vista dei secoli a venire ma con le capacità cognitive dell'*hic et nunc*. Insomma, il paesaggio è la risultante di una indefinita e indefessa eterogenesi dei fini, anche se, a volte – come nella fasi meno complesse della storia umana (ove cioè è più breve la filiera che lega comando politico e comportamento civico) – quei fini appaiono chiari e netti nelle mani di un'egemonia tanto di classe quanto culturale.

Ai nostri tempi, e nella crisi climatica in cui siamo immersi, pur con tutta questa consapevolezza, la sfida è un'altra: non so se Benedetto Croce e Giuseppe Bottai avessero ragione (...sono anzi convinto che senza svolte *sistemiche* come quella che Alberto Predieri, col suo "*Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*" ha donato allo sviluppo interdisciplinare della elaborazione giuridica e urbanistica italiana,<sup>1</sup> oggi continueremmo a nutrire un approccio meramente vincolistico e non fondato sul paesaggio come patrimonio comune) penso che non siamo riusciti a inventare tanto di meglio né tanto di più efficace in termini di politiche pubbliche:

<sup>1</sup> Pur sapendo assai bene e testimoniando con tutta la sua produzione scientifica in materia, che non esistono specialisti del paesaggio i quali, per usare le parole di S. Settis (*Architettura e democrazia. Paesaggio, città e diritti civili*, Einaudi, Torino, 2017, p. 3), "siano in grado con piena competenza di affrontare tutti gli aspetti del problema, da quelli estetici, storici, storico-artistici a quelli geografici, architettonici, giuridici, biomedici, sociologici, antropologici" ma che occorra una "prospettiva molteplice" che includa "necessariamente storia e filosofia, etica ed estetica, storia dell'arte e architettura, diritto e antropologia, geografia e sociologia, archeologia e agronomia. E certamente altro ancora" (*ivi*).

lo osservo con rammarico per il tanto e inutile tempo che abbiamo consumato lungo la vicenda storica dell'Italia repubblicana; così come non molto l'architettura e l'urbanistica italiane del secondo dopoguerra hanno saputo inventare di significativo o di durevolmente notevole rispetto alla cultura europea dei 100 anni precedenti quando guardiamo molte delle periferie della ricostruzione del secondo dopoguerra) ma di certo non possiamo più nasconderci dietro le retoriche *percettive* della Convenzione europea del paesaggio: ci sono paesaggi eccellenti, paesaggi mediocri, paesaggi orribili. Non possiamo continuare a fingere nel nome di un qualche buonismo demo-paesaggistico. Centocelle, come Le Piagge, come Quarto Oggiaro, come Ostia Nuova, come il Cotone meriterebbero la dignità di un paesaggio urbano, capace di creare nuove memorie collettive, nuove razionalità affettive e nuove progettualità individuali e collettive, concepite per diffondersi tra vecchi e nuovi cittadini, secondo, appunto, gli auspici della Convenzione: ma non possiamo continuare a rimuovere alcune questioni cruciali. Ovvero, quali siano i destini, *ad esempio*, dei centri storici di Firenze, di Venezia, di Roma e di tante altre città italiane ove la prostituzione paesaggistica dei loro spazi pubblici appare in costante progressione nonostante l'ammontare colossale di opportunità alternative che esse sottendono. Un degrado ove il brevissimo periodo del qui ed ora ha energie tali da piegare ogni capacità di contrasto, per dialogica o regolativa o addirittura repressiva che sia.

In altre parole, il paesaggio può diventare routine amministrativa, tanto legalmente corretta quanto culturalmente inconsapevole, e adagiarsi sul fluire dell'ordinario gestire degli uffici tecnici ministeriali, regionali e locali senza riuscire a far sì che il paesaggio da politica in sé divenga politica pubblica *per sé*, dunque una sfera di azione politico-istituzionale e civile che assume il paesaggio e i suoi valori come parametro pregiudiziale della progettazione politica e dell'azione amministrativa dotata di una qualche rilevanza territoriale diretta e indiretta. Parametro pregiudiziale perché sceglie una certa memoria di quel paesaggio che è come dire un certo progetto della sua trasformazione: facendo leva sull'intelligenza dinamica delle invarianti strutturali che esso sottende e del loro significato analitico e propositivo.

Come riuscire in una simile metamorfosi che è sia teorica che di metodo? Prendendo sul serio alcuni *caveat* che richiedono che il governo del paesaggio – che si avvalga del Piano o di strumentazioni normative e gestionali più evolute – non rimuova ma affronti alcuni assunti essenziali e le criticità che vi si correlano.

## 1. La *politicalità* del paesaggio

La *politicalità* del paesaggio può essere considerata come una prima parola chiave di quel grumo di assunti e criticità cui abbiamo appena alluso. Se è vero che il paesaggio è il risultato del succedersi permanentemente *in itinere* di pulsioni e strategie di acquisizione, socializzazione, innovazione, tutela, trasformazione paesaggistica che una *comunità* (nozione su cui troneremo tra poco) o sue specifiche porzioni *organizzano* in uno spazio dato. Se è vero che detta organizzazione si avvale, allo scopo, di apposite strumentazioni di regolazione privatistica e pubblicistica, e del controllo e della mediazione di una qualche autorità pubblicamente e istituzionalmente deputata alla composizione dei conflitti che ne derivano, allora i destini del paesaggio e le sue stesse dinamiche assumono comunque un significato intrinsecamente politico. E se le determinazioni di detta autorità sono operativamente efficaci perché sono anche sostanzialmente e non solo formalmente legittimate e dunque capaci di produrre una qualche regolazione sociale degli usi dei beni e delle funzioni che creano paesaggio e ne influenzano i cambiamenti, allora il paesaggio, ogni paesaggio, racchiude e contempla in sé la natura politica delle interazioni che storicamente lo hanno formato nel succedersi dei suoi cambiamenti. Così da consentirci di considerare il paesaggio *un processo politico che dissemina le sue incomprimibili energie nello spazio e nel tempo.*

## 2. Il paesaggio come *forma di governo*

Ovviamente, non nel senso giuscostituzionalistico del lemma ma paesaggio è anche *forma di governo*: come conseguenza della stessa processualità politica di cui consiste il paesaggio.

Ossia dell'intrecciarsi e stratificarsi di progetti intenzionali di utilizzo, di tutela o di messa in valore di specifiche risorse e funzioni del territorio e dunque di modificazioni o consolidamenti di un dato assetto paesaggistico così come dall'impatto che su quest'ultimo producono interventi pubblici e privati che di paesaggio non si occupano ma influenzano i caratteri fisici e sociali di un certo ambito territoriale, di un dato aggregato urbano, di un dato morfotipo rurale, montano, collinare o costiero che sia. Di questo intreccio, di questa stratificazione è matrice e conseguenza, a un tempo, una perenne dialettica tra valori e interessi che talvolta si aggregano in alleanze sociali e culturali specifiche, talaltra si combattono nella contrapposizione di autotutele o autoaffermazioni funzionali o simboliche, di attese di produttività e di redditività, di posizioni di rendita che erigono barriere ed esaltano tradizioni, culture profonde od opportunità contingenti. Ogni paesaggio è figlio di una simile tensione multiversa, ove appetiti, timori e aspettative del qui ed ora sfidano ogni giorno la fragilità del suo metabolismo territoriale e la sua capacità di resilienza estetica e ambientale nel lungo andare della storia di cui è parte. Per ciò stesso, ogni paesaggio è anche la forma del suo governo. Vale a dire:

- a. qualunque ambito paesaggistico fotografa l'egemonia che determinati poteri economici, sociali, culturali riescono a imporre nella gerarchia delle ragioni e delle modalità con cui le risorse di un dato territorio vengono utilizzate, accumulate, poste in valore, distribuite lungo una specifica fase storica. Che si tratti, per restare ai nostri tempi (e senza dover disturbare per l'ennesima volta la pur sempre necessaria *Storia del paesaggio agrario italiano* di Emilio Sereni)<sup>2</sup> della monocultura vivaistica della piana pistoiese o della configurazione metropolitana del distretto metalmeccanico bolognese o dell'omologazione vitivinicola della Valdobbadiene o del Chianti fiorentino e senese o del sostituire gli spazi pubblici al turismo globale nelle cosiddette *città d'arte*, ovunque, e da sempre, il paesaggio è in sé l'immagine delle logiche, delle forze e delle pratiche che hanno guidato e legittimato la sua manipolazione antropica.

<sup>2</sup> Che è appena il caso di precisare come fonte bibliografica. Appunto, E. Sereni, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Laterza, Bari, 1962.

Qualunque paesaggio è l'iconografia, appunto, del se e del come lo si è governato. E del succedersi di quei tanti *chi* che hanno conquistato, per epoche storiche o per frammenti dia-cronici, il timone del governo, delle sue politiche e dei suoi simboli. Che è come dire, per restare alla terminologia predie-rana, che il paesaggio non è solo la forma del Paese, è anche la forma del suo governo;



**Figura 11.** Panorama di Pistoia (Fonte: Piano Paesaggistico Regione Toscana, Scheda d'ambito 06\_Firenze\_Prato\_Pistoia).

- b. qualunque bene o insieme di beni che concorrono a formare uno specifico ambito di paesaggio trovano nel dettato costituzionale, e nel combinato disposto degli articoli 9, 2° comma, 3, 2° comma, 42, 43 e 32 in specie, la leva per divenire agenda e misura dell'azione politica e amministrativa: un loro formato potenziale, per l'appunto, di cui l'urbanistica e la pianificazione territoriale divengono strumento servente, mentre la proprietà immobiliare e l'utilizzo delle risorse territoriali vi rinvergono la ragione della loro conformazione e funzionalizzazione alla tutela dei valori che il paesaggio contempla e alla garanzia della loro fruibilità comune. Il *se* e il *come* una simile potenzialità di governo diventi effettiva ci dice se il paesaggio riesca o meno a superare la soglia della routine amministrativa, tanto legalmente corretta quanto culturalmente superficiale, e se si adagi o meno sul fluire dell'ordinario gestire degli uffici tecnici di ministeri, Regioni e Comuni e se, infine,

il paesaggio permanga solo un *settore* tematico e di intervento pubblico tra gli altri o se invece sappia assumere dignità normativa e capacità organizzativa sufficienti a condizionare tanto il piano pubblico quanto il progetto privato, sia la professionalità politica che la competenza tecnica, tanto la cultura civica di un Paese quanto gli stili di vita e le logiche di investimento privato e pubblico delle sue comunità. Ci dice, insomma, se queste ultime abbiano o meno assunto il paesaggio, in ciascun ambito in cui esso può trovare declinazione analitica e propositiva, come patrimonio identitario dei propri membri e se lo abbiano vissuto come modalità del proprio autogoverno così come della propria domanda di rappresentanza politica e della propria autorappresentazione culturale.

### 3. Paesaggio come comunità

Una ulteriore – ma in realtà *cruciale* – parola chiave è *comunità*.<sup>3</sup> Forse la chiave delle chiavi ma anche il problema dei problemi. È infatti senso comune ritenere che l'insediamento di una data popolazione in un determinato ambito territoriale sia un fattore essenziale e costitutivo della stessa identità sia della prima che del secondo. Appare ovvio che occorra un motore antropico per far sì che uno spazio fisico divenga ... un luogo. E che una popolazione insediata sia data da persone in carne ed ossa che *fanno* luoghi perché costruiscono – in modo cooperativo o conflittuale a seconda delle circostanze sincroniche e diacroniche del loro insediamento e del loro radicamento – la morfologia e la memoria di un territorio, ne assumono la cura e la fruizione, e ne trasmettono le rappresentazioni simboliche e narrative conferendo significati e riconoscibilità a un *proprio* paesaggio, alla sua origine e alla sua storia e alle culture che lo hanno plasmato. Ciò che di norma si postula, insomma, è una specifica appartenenza biunivoca tra un spazio o un insieme di spazi e la popolazione che lo abita, lo vive, lo tutela, lo sfrutta e lo trasforma.

<sup>3</sup> Per la quale è fondamentale il contributo di A. Bagnasco, "Comunità", in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, vol. II, Istituto della Enciclopedia Italiana fondato da Giovanni Treccani, Roma, 1992, pp. 206-214.

Ossia una relazione di mutua indispensabilità cognitiva e produttiva tra territorio e risorse territoriali, da un lato, e occupanti, trasmigranti e fruitori dall'altro, che alimenta l'alternarsi di fratture e continuità nelle stratificazioni progredienti o regredienti della storia di un dato ambiente fisico. E dunque del suo paesaggio e dei canoni estetici e delle funzioni simboliche che possano averne guidato o supportato o accompagnato sia i cambiamenti che le permanenze. Questo nesso biunivoco tra *paesaggio* e *comunità* è un assunto ricorrente sia in una pluralità di approcci analitici e disciplinari quanto nel discorrere comune e quotidiano, così come nel discorso pubblico. È una prospettiva di analisi che fa interagire la dottrina giuridica e la riflessione sociologica e che soprattutto informa il civico discorrere attorno al paesaggio. Ma è un nesso *empiricamente* molto problematico quando tentiamo di esplorarlo fuori o a prescindere dai luoghi comuni, dalle feste paesane, dagli ecomusei, dalle mappe (per l'appunto) di comunità, dai contratti di fiume e dall'associazionismo locale che si impegna nella promozione e nella tutela di beni e siti specifici, dai comitati di cittadini che si mobilitano per impedire o controllare specifiche trasformazioni territoriali e il loro impatto ambientale e paesaggistico. E quando, in Italia, cerchiamo di costruire in ottemperanza a previsioni legislative statali e regionali quegli organismi in parte tecnici, in parte istituzionali, in parte civici che chiamiamo *osservatori* (nazionali, regionali, locali) *del paesaggio* (su cui poi tornerò).

È una problematicità che la sociologia classica conosce assai bene. Essa ci dice che per *comunità* dobbiamo intendere quell'insieme di relazioni sociali elementari o tradizionali che coinvolgono l'individuo nella sua totalità. E che esercitano un'influenza – financo, una *conformazione* – sulla stessa personalità dell'individuo rivelandosi ad essa consustanziali o comunque rilevanti per alcuni suoi caratteri. Un condizionamento particolarmente evidente nelle piccole comunità di villaggio, di quartiere o di vicinato e che fa leva sulla famiglia e sui gruppi parentali, etnoreligiosi e sociali di riferimento in cui si realizza l'integrazione individuale in una qualche compagine collettiva.<sup>4</sup> Nella sociologia contemporanea *comunità* indica, pertanto e soprattutto, una *comunità* specificamente *localizzata*,

<sup>4</sup> Cfr. G. Sartori, *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna, 1987.

cioè quel tipo di collettività nelle quali una parte rilevante dei loro membri condivide “un’area territoriale come base di operazioni per le attività giornaliera”.<sup>5</sup> Una *comunità* contrassegnata dunque da “obblighi di lealtà nei confronti della collettività societaria, sia per il complesso dei suoi membri, che per la varie categorie, diversificate per il loro status e ruolo, che si ritrovano all’interno della società”.<sup>6</sup> In tale *comunità* le azioni del vedere, dell’apprezzare, dello scegliere non si avvalgono del *contratto*, del *do ut des*, ma dell’impulso simpatetico alla solidarietà, alla fiducia, alla reciprocità, alla gratuità .... in un comune stimolo “a rispettare l’interesse collettivo”<sup>7</sup> e a costruire e condividere pertanto decisioni *comuni*. In coerenza a questa visione sociologica ben si potrebbe sviluppare una teoria *territorialista* della comunità secondo la quale un’aggregazione di persone, anche esterne a un dato luogo o a una data entità geografica, potrebbe tuttavia costruire e intrattenere con quel luogo e con la sua struttura e configurazione territoriale una relazione di prossimità e una fruizione delle sue risorse rispettosa e fautrice del suo intrinseco e collettivo valore patrimoniale. Il che farebbe della comunità non un presupposto ma un progetto teso a dar vita a una *comunitaria* quanto operosa (per dirla con Becattini e Magnaghi) “coscienza del luogo”. Così, i portatori e gli interpreti di quella coscienza *potrebbero* agire come i custodi consapevoli sia di quel patrimonio comune costituito dai beni che compongono e identificano quel luogo, sia della riproducibilità biologica e sociale dei medesimi: a favore tanto degli individui quanto delle collettività che quel luogo *abitano e vedono* nella densità dei suoi significati e dunque dei suoi valori.

Nella realtà delle cose il condizionale che ho appena utilizzato è d’obbligo. *Comunità*, infatti, è un lemma ricchissimo di ambiguità. Da un lato, la complessità reale di sistemi insediativi metropolitani esprime legami sociali e percezioni territoriali caratterizzati da un grado di affettività assai volatile, e dove il collante fiduciario e la reciprocità civica sono erose se non impedito dal bisogno di efficienza, di funzionalità, di sicurezza, di redditività strumentale su scala individuale e collettiva. Il tutto, al netto degli assetti multietnici che si vanno strutturando.

<sup>5</sup> Così T. Parsons, *The system of modern societies*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1971. Trad. it. *I sistemi di società*, Il Mulino, Bologna, 1973, p. 97.

<sup>6</sup> Ancora T. Parsons, *Op. cit.*, p. 28.

<sup>7</sup> *Ivi*, p. 31.

Dall'altro, per limitarci esemplarmente al microcosmo toscano e ai suoi processi più endogenicamente banali, osserviamo come oltre 100.000 fiorentini abbiano lasciato il capoluogo toscano tra il censimento del 1971 e quello del 2001 e si siano spalmati nell'hinterland del capoluogo regionale<sup>8</sup> in ragione delle tensioni sui valori immobiliari nel tessuto urbano di Firenze ma anche per ricercare forme e modalità di convivenza e di vicinato che avessero una qualche qualità *comunitaria*, o che almeno fossero meno anonime, meno anomiche, meno asettiche, più permeate da legami di prossimità.<sup>9</sup> O magari più avvertite dell'unicità di un patrimonio territoriale che una regione universalmente ritenuta *preziosa* nel mondo come molte tra le regioni italiane e tra i loro ambiti di paesaggio, può offrire a chi la abita e la vive non solo secondo modalità e circostanze estemporanee. Allora, se è così che sono andate le cose, si può anche continuare a ripetersi che “il luogo appartiene a chi se ne prende cura”,<sup>10</sup> ma è anche vero che questo *chi* vive stimoli culturali, aspirazioni al cambiamento sociale, fratture generazionali e migratorie, e partecipa di una mobilità territoriale così pluralistica sul piano relazionale e geofunzionale da renderlo un attore, se non ubiquitario, per lo meno sensibile ad una duplice pulsione: la ricerca di antiche e nuove radici, da un lato; la loro perenne rimozione – tra inconsapevolezza, indifferenza o ripulsa – dall'altro. Ovverosia, è un *chi* in costante dialettica tra esigenze sempre nuove di efficienza e innovazione interattiva su scala con-urbana e metropolitana, e la voglia di vicinato, di prossimità, di sicurezza, del piccolo borgo che controlla le proprie *difese*: ... una tensione difficile tra terrore della solitudine<sup>11</sup> e bisogno di coesione comunitaria, da un lato,

<sup>8</sup> Cfr. < <http://www.tuttitalia.it/toscana/77-firenze/statistiche/censimentipopolazione/> >.

<sup>9</sup> Magari correlati a una concezione nuovamente pubblica ossia collettivamente interattiva degli spazi pubblici. Cfr. Atelier de la passerelle in *Club opérationnel “Quartiers durables de Rhône Alpes”*, avril 2011.

<sup>10</sup> L. Bonesio, “Documento preliminare per la Commissione epistemologica”, *Congresso fondativo della Società dei territorialisti/e*, Firenze, 1-2 dicembre 2011, p. 2. Cfr. anche il bel saggio di D. Poli, “Il cartografo-biografo come attore della rappresentazione dello spazio in comune”, in P. Castelnovi (a cura di), *Il senso del paesaggio*, IRES, Torino, 2000: saggio al quale si ispira Bonesio nel contributo citato.

<sup>11</sup> Che alberga nella nostra quotidianità come ci ricorda M. Ainis (“Quando la solitudine genera i tiranni”, *La Repubblica*, 3 settembre 2018, p. 31) che,

e ricerca di una propria personalità e della messa in valore delle proprie capacità o almeno dei propri desideri in aggregazioni contingenti che non coartino né disciplinino la propria soggettività ma rassicurino sulla sua consistenza. Una tensione che mal si concilia con il formarsi di un solido e durevole legame territoriale e di una specifica responsabilità verso un luogo, i suoi abitanti, il suo paesaggio, sia fisico che sociale, e i suoi significati. E d'altronde, quanti sono gli adolescenti fiorentini che, al nome *ponte*, associano l'immagine del Ponte Vecchio e non quella del Ponte di Brooklyn? O che sanno proporre un'immagine di riferimento per una qualche idea sintetica della loro città? Quanti nuovi cittadini di provenienza migratoria riescono a superare quel primo impatto puramente strumentale col territorio in cui hanno *deciso* – per opportunità o costrizione o caso – di investire un segmento della propria esistenza? Quando e alla condizione di quali strategie integrative quei nuovi cittadini cominciano ad attribuire un qualche valore identitario ai paesaggi regionali o urbani o rurali che li hanno accolti o sfidati? Da quando e come cominciano a *vederli* e a sviluppare con quei paesaggi una qualche relazione affettiva, e dunque cognitiva? Che ruolo hanno quei paesaggi circa il se e il come consociare nuovi e vecchi cittadini? E che ruolo hanno nel delinearsi di nuove mappe sociali e culturali di riferimento?

a partire dalla domanda: “Ci si può sentire soli vivendo in compagnia di sessanta milioni di persone?”, ci rammenta quanto questo sentimento sia pervasivo tra gli italiani: “una solitudine di massa, un sentimento collettivo d'esclusione, di lontananza rispetto alle vite degli altri, come se ciascuno fosse un'isola, una boa che galleggia in mare aperto. La solitudine si diffonde tra gli adolescenti, presso i quali cresce il fenomeno del ritiro sociale, altrimenti detto hikikomori. Diventa una prigione per gli anziani, la cui unica compagna è quasi sempre la tv. Infine sommerge come un'onda ogni generazione, ogni ceto sociale, ogni contrada del nostro territorio. Ne sono prova le ricerche sociologiche, oltre che l'esperienza di cui siamo tutti testimoni: 8,5 milioni di italiani (la metà al Nord) vivono da soli; e molti di più si sentono soli, senza un affetto, senza il conforto di un amante o d'un amico. Così, nel 2015, Eurostat ha certificato che il 13,2 per cento degli italiani non ha nessuno cui rivolgersi nei momenti di difficoltà: la percentuale più alta d'Europa. Mentre l'11,9 per cento non sa indicare un conoscente né un parente con cui parli abitualmente dei propri affanni, dei propri problemi. Non a caso Telefono Amico Italia riceve quasi cinquantamila chiamate l'anno. Non a caso, stando a un Rapporto Censis (dicembre 2014), il 47 per cento degli italiani dichiara di rimanere da solo in media per 5 ore al giorno. E non a caso quest'anno, agli esami di maturità, la traccia più scelta dagli studenti s'intitolava ‘I diversi volti della solitudine nell'arte e nella letteratura’”.

Nella costruzione di culture civiche condivise ancorché a fondamento multietnico? Non a caso non abbiamo ricerche empiriche che ce lo dicano:<sup>12</sup> ...quasi che, anche nella ricerca sociale, preferissimo leggere le *popolazioni* di cui parla l'art. 1, lettera *a*) della Convenzione europea del paesaggio, ovvero la *tutela paesaggistica* cui è tenuta la Repubblica ai sensi dell'art. 9, comma 2, della Costituzione, in una chiave essenzialmente retrospettiva e illusoriamente autoctona e tranquillizzante, ancorata a una nozione originaria e immutabile di *comunità*, tanto locale quanto nazionale. Una prospettiva, invece, che non è più empiricamente accertabile né assumibile come postulato euristico.

Eppure, nonostante consimili considerazioni, si continua a sostenere anche e proprio in sede accademica, come senza un fondamento o senza almeno un nesso *comunitario*, non sia realistico parlare di tutela del paesaggio e dei suoi valori né di una sua evoluzione e financo di una sua trasformazione che siano regolate sulla base e nel rispetto di essi. È il caso quanto mai emblematico della scuola *territorialista*<sup>13</sup>. La sua riflessione è impostata sulla convinzione che solo sostenendo, impiantando e radicando la “consapevolezza del valore patrimoniale dei beni comuni territoriali in quanto elementi essenziali per la riproduzione della vita individuale e collettiva, biologica e culturale”.<sup>14</sup> E che solo una simile consapevolezza può alimentare e diffondere quella comunitaria *coscienza di luogo* che costituirebbe il fattore primario di *autosostenibilità* del territorio.

Ora, anche a voler sposare un simile approccio appunto *patrimonial-riproduttivo* all'evoluzione biologica e culturale del paesaggio, il presupposto *comunitario* su cui si fonda è tutt'altro che un dato di partenza o d'abbrivio, né esso risulta rinvenibile in sé. E soprattutto non lo si rinviene *per sé*, ossia come dotato della consapevolezza del suo significato e delle sue implicazioni.

<sup>12</sup> Ovviamente non mancano eccezioni preziose. Vedi ad esempio G. Nuvoletti, “Le figure della mobilità, la percezione del paesaggio e l'interpretazione del *genius loci*”, in A. Magnier, M. Morandi (a cura di), *Paesaggi in mutamento. L'approccio paesaggistico alla trasformazione della città europea*, Franco Angeli, Milano, 2013, pp. 107-119.

<sup>13</sup> E del suo manifesto consociativo: <<http://www.societadeiterritorialisti.it/manifesto-sdt>>.

<sup>14</sup> Secondo la teorizzazione di A. Magnaghi, *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino, 2010, p. 133.

Appare invece più realistico considerarlo, proprio per quanto testé osservato, un *risultato*, per altro eventuale. Come tale, tutto da costruire o ricostruire o trasmettere, a seconda dei contesti territoriali e delle criticità strutturali cui sono sottoposte nelle società dei nostri tempi le nozioni di identità soggettiva e di identità collettiva, e per conseguenza quelle di coesione e di integrazione – nel loro deambulare semantico tra individui e gruppi autocotoni e non<sup>15</sup> – eppur così essenziali anche solo per immaginare l'intreccio tra un dato ambito territoriale e i legami comunitari o almeno associativi che lo rendono un luogo. Per converso, qualunque funzione collettiva associabile all'idea stessa di *comunità* – per quanto virtualmente immaginabile, per quanto da costruire e non assumibile come dato sostanziale d'abbrivi – non può prescindere da un legame di reciproca appartenenza tra coloro che di quell'aggregato di persone insediate sono parte, per un verso, e l'ambito fisico del loro insediamento, per l'altro. Un legame che è collante indefettibile perché persone, gruppi, per un lato, e spazi e contesti fisici, per un altro, diano vita a connessioni simbiotiche cognitivamente vitali. Nelle quali, cioè, si riflettano memorie e narrazioni dei multiversi vissuti che di un luogo i membri e i gruppi di una data popolazione han fatto esperienza e su cui, per nella pluralità delle storie di vita, hanno costruito o recuperato o innovato il senso di un sé comune. Per questo le radici comunitarie di un luogo non sono facilmente sostituibili da altre forme di identità collettiva e risultano comunque un fattore indispensabile per ancorare il paesaggio e la sua cura – e dunque l'effettività e l'efficacia delle politiche e delle azioni pubbliche che ne perseguono la tutela e un'utilizzazione coerente con i suoi valori storici ed estetici – a un referente identitario collettivo che, facendo leva su una comune razionalità *affettiva*,<sup>16</sup> di quei valori sia custode, garante e al tempo stesso tramite e veicolo. Ma qual è la natura e quale la consistenza di un simile legame comunitario?

<sup>15</sup> Cfr. L. Sciolla (a cura di), *Identità. Percorsi di analisi in sociologia*, Rosenberg e Sellier, Torino, 1983.

<sup>16</sup> Vedi – a parte il richiamo al Max Weber di *Wirtschaft und Gesellschaft* (Tübingen, 1922; trad. italiana Edizioni di Comunità, Milano, 1961, vol. I, p. 38 ss.) – M. Pugno, “Razionalità e motivazioni affettive: nuove idee dalla neurobiologia e psichiatria per la teoria economica?”, Relazione presentata alla *XLIV Riunione Annuale della Società degli Economisti* (Salerno, 24-25 ottobre 2003).

Se infatti bastasse l'esperienza dei primi anni della nostra vita per introiettare un *imprinting* ben definito e che si radica lungo il prosieguo della nostra esistenza, tutto sarebbe semplice. Invece, il processo di formazione di un'identità soggettiva, che è il presupposto di un legame comunitario, non è affatto lineare ma viene integrato costantemente dalle esperienze vissute dall'individuo e dal loro stratificarsi *orizzontale*.<sup>17</sup> L'interazione con l'*altro* ci mette di fronte a noi stessi, ai nostri limiti e alla nostra unicità e ci costringe a trovare ogni volta un ponte, a negoziare e definire le regole dello scambio, ponendoci davanti alla scelta se chiuderci nella differenza del nostro *sé* (e nella deferenza verso questa nostra diversità)<sup>18</sup> oppure se abbandonarci alla ricerca di quel che riteniamo ci manchi e accettare di perdere inevitabilmente qualcosa della nostra auspicata distinguibilità. Di qui il bisogno di ricercare le chiavi di lettura del proprio *sé* facendo leva sulla propria capacità autoriflessiva e innestandola sulla valutazione della propria esperienza. Ma allora, se è così, è necessario ricollocare i processi di costruzione della nostra identità nella reale concretezza dei contesti culturali della *modernità* in cui fluisce la nostra vita.<sup>19</sup> Lì, in quei contesti *effettivi*, dominano parole chiave come incertezza, rischio, flessibilità.<sup>20</sup> Parole che informano di *sé* i processi di costruzione e sviluppo delle identità soggettive così come, per conseguenza, delle ipotetiche identità collettive. Con un corollario tutt'altro che irrilevante nel contesto del nostro tema, che è il seguente: le identità *moderne* sono caratterizzate dalla mancanza o dalla fragilità di un unico progetto-guida, di linee di azione definite, di fini ultimi da perseguire; dalla provvisorietà degli interessi, delle scelte, delle aggregazioni; dalla iper-valorizzazione del presente, dalla plurale frammentarietà delle storie individuali.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Sul venire meno di un'identità quale "contenuto di una tradizione", già e fondamentalmente, J. Habermas, *Per la ricostruzione del materialismo storico*, EtasLibri, Milano, 1976.

<sup>18</sup> Sui "ripiegamenti narcisistici", Ch. Lasch, *La cultura del narcisismo*, Bompiani, Milano, 1979.

<sup>19</sup> Sulla crescente pluralizzazione dei coinvolgimenti di ruolo, già T. Parsons, *Il ruolo dell'identità nella teoria generale dell'azione*, in L. Sciolla (a cura di), *Identità, cit.*.

<sup>20</sup> Per una tematizzazione assai originale, G. Sapelli, *Modernizzazione senza sviluppo. Il capitalismo secondo Pasolini*, Bruno Mondadori, Milano, 2005.

<sup>21</sup> Cfr. riflessioni ormai 'antiche' ma ancora cariche di suggestioni di ricerca: K. Stryz, *Narcisismo e socializzazione*, Feltrinelli, Milano, 1978; A. Melucci, *L'invenzione del presente*, EtasLibri, Milano, 1982.

E – soprattutto – da rapporti sociali caratterizzati da interscambi fugaci e brevi, in termini sia temporali che emozionali: ...ove la conoscenza di se stessi, da strumento per conoscere la realtà, diventa un fine in sé, *privatizzando* la personalità individuale e vivendo lo spazio collettivo come un intreccio di ansie, di narcisismi, di opportunità plurali e di responsabilità soggettive.<sup>22</sup> Se dunque di *identità* dobbiamo parlare lo possiamo fare, realisticamente, nei termini di *identità contingenti*. Identità che rimuovono o attenuano il senso dell'attesa, del sacrificio, del limite, della lunga durata. Che vengono assorbite dall'urgenza con cui si persegue la soddisfazione di un bisogno o di un desiderio; l'affermazione di un diritto o la tutela di un interesse. Sono identità che prediligono le *collected memories* a detrimento delle *collective memories*.<sup>23</sup> Che *abbreviano* il senso del passato: che diventa flessibile, dinamico ed è continuamente rielaborato secondo quello che siamo nel presente, impedendo di definirne la memoria una volta per tutte e di considerarlo pacifico e scontato. Ed è la dimensione *spaziale* dei ricordi, delle esperienze *localmente* situate a farsi sottile e precaria ancorché, nella realtà sociale di molti contesti territoriali, priva di alternative *qualificanti*.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Sulla complessità del cooperare nello spazio pubblico R. Sennett, *Insieme. Rituali, piaceri, politiche della collaborazione*, Feltrinelli, Milano, 2012.

<sup>23</sup> Sulla costruzione della memoria – sempre concepita come processo continuo in sociologia – può essere utile la distinzione tra “collected memories” (somma dei racconti personali del passato) e “collective memory” (racconto elaborato da una collettività) di Olick: J. K. Olick (a cura di), *States of Memory: Continuities, Conflicts, and Transformations in National Retrospection*, Duke University Press, Durham, 2003. V. anche J. R. Hall, M. J. Neitz, M. Battani, *Sociology on Culture*, Routledge, New York, 2003, che evidenzia la debolezza della seconda di fronte alle prime.

<sup>24</sup> Sulla dimensione spaziale dei ricordi vi è un'interpretazione diffusa in sociologia, che rimarca come, nella scomparsa dei diversi possibili appigli di identificazione e di costruzione dell'identità personale (ambito lavorativo, familiare...), l'appartenenza ad una area specifica rimanga l'unica risorsa *qualificante* per molti (da lì la diffusione delle bande giovanili di quartiere, ad esempio). Alcuni studiosi spingono l'interpretazione fino a sostenere la tesi del nuovo tribalismo contro quella dell'individualismo crescente (M. Maffesoli, *Il tempo delle tribù. Il declino dell'individualismo nelle società postmoderne*, Guerini e Associati, Milano, 2004). La territorializzazione delle identità tra gli esclusi del mondo urbano è sostenuta comunque diffusamente (tra gli altri M. Castells, *The Informational City*, Blackwell, Oxford, 1989) ed è compatibile con le tesi concernenti la costruzione della memoria (tale identificazione coi luoghi può anche non fondarsi su memoria storica costitutiva di una collettività – collective memory, appunto –).

Ne risulta pertanto confermata tutta la problematicità della nozione di *comunità*. Parola chiave, appunto. Ma soprattutto, nozione critica: è la fonte del legame intrinseco tra un territorio, il suo governo e la capacità di una collettività di vedere e far proprie le ragioni strutturali della morfologia che lo connota e le regolazioni sociali che l'hanno plasmata. Ossia di cogliere e condividere quelle comuni matrici di senso che un paesaggio manifesta nella contemporaneità per coloro che vi abitano o vi connettono la propria esistenza. Ebbene, se un paesaggio senza una comunità che ne sussuma nel proprio convivere e nel proprio agire, su scala individuale, locale e collettiva, la tutela, i valori e le risorse si condanna all'inerzia dell'incuria o dello sfruttamento predatorio – sia d'élite che di massa – e se, come abbiamo ribadito, quella stessa *comunità* necessaria non può essere data come postulato ma solo come risultato eventuale, ecco che qualunque idea di *comunità* paesaggisticamente identificabile va costruita come una specifica politica pubblica fondata su un altrettanto specifico progetto di paesaggio: ...talvolta di ripristino ma più sovente di radicante innovazione di una cultura civica localizzata. Un progetto con cui promuovere e sostenere nuove e apposite aggregazioni collettive che possano vedere e condividere il valore e la cura di un dato ambito territoriale e che sappiano *partecipare* alla regolazione strategicamente guidata delle sue dinamiche paesaggistiche e assumere le responsabilità soggettive e collettive che ne derivano: sia verso l'insieme del patrimonio paesaggistico di una collettività nazionale o culturalmente identificabile su scala translocale, sia verso le generazioni che quel patrimonio dovranno poter ereditare.



**Figura 12.** Firenze da Piazzale Michelangelo (Fonte: Piano Paesaggistico Regione Toscana, Scheda d'ambito 06\_Firenze\_Prato\_Pistoia).

#### 4. Paesaggio come *partecipazione*

Una *comunità* di paesaggio intesa come progetto per una specifica politica pubblica, proprio in quanto esigenza strutturalmente funzionale ai fini di cui all'art. 9, 2° comma della Costituzione, è idea che nulla ha di nuovo né di originale. È un'esigenza sostanziale alle finalità di quel disposto normativo e al suo affidare alla *Repubblica* la propria efficacia. Ciò che rileva è un assunto implicito, proprio come oggetto e movente di un apposito *policy making* finalizzato alla costruzione della *comunità*, ovvero una quarta parola chiave: *partecipazione*. La mette in gioco la stessa politicità del paesaggio, ossia quella *conflittualità* insita nel dar vita e senso alla forma di un determinato ambito territoriale, così come nel trasformarlo o nel difenderlo: ...interazioni antropiche nelle quali giudizi di valore e pulsioni di fatto si formano, si confrontano e si compongono in merito alla sua tutela e alla sua valorizzazione, alimentando ciclicamente sempre nuove dialettiche e nuove alternanze di cooperazione e conflitto. Qualunque assetto paesaggistico, per longevo che sia, ne è conseguenza e ne diventa movente: costituendo la perenne materia del contendere tra valori economici e valori culturali, gli uni e gli altri alla costante ricerca di una specifica legittimazione presso una pluralità di pubblici virtualmente mobilitabili a sostegno dei primi o dei secondi. In questa prospettiva, *partecipazione* diventa uno strumento tecnico-procedurale per prevenire o mitigare la conflittualità intrinseca al paesaggio e ai suoi mutamenti, e agevolarne la diluizione verso mediazioni abbastanza condivise dai destinatari *intermedi* e dai destinatari *finali* di una politica pubblica e dunque abbastanza legittimanti il merito delle opzioni territoriali in campo, per tentare, almeno nel breve periodo, di tradursi in scelte politico-amministrative efficaci. In realtà, con *partecipazione* si possono intendere molte cose. È parola abusata nel discorso politico e nella produzione accademica. Tanto che la si usa sia per contrapporre alla delega politica mandati politici vincolanti nelle democrazie rappresentative, sia per integrare la legittimazione elettorale della rappresentanza con modalità di legittimazione sostanziale che prevedono forme, pratiche e circuiti di coinvolgimento civico nella formazione di regolazioni politiche e normative di peculiare complessità e conflittualità sociale e culturale,

sia per raggiungere una maggiore efficienza decisionale e applicativa nello svolgersi dei procedimenti amministrativi di messa in opera delle decisioni assunte e di valutazione dei loro effetti. Orbene, se parliamo di governo del territorio e, in specie, del trattamento della sua dimensione paesaggistica, queste due articolazioni della nozione di partecipazione – mitigare o prevenire il conflitto nella costruzione di scelte che dividono e conferire legittimazione sostanziale alla formulazione delle opzioni in gioco ai fini della loro applicazione – paiono entrare egualmente in azione. In ragione di un banalissimo ma essenziale dato di fatto. E cioè che, nella contemporaneità del funzionamento reale dei sistemi politico-amministrativi, una pur minoritaria porzione di una cittadinanza anche solo minimamente attiva entro o attorno a una specifica situazione territoriale è sempre in grado di innescare, nella dipendenza socialmediatica dei nostri tempi, un conflitto politico, culturale, sociale, etnico, religioso con cui impedire o condizionare o promuovere il mutamento dell'assetto dato e di pregiudicare, quanto meno nei tempi e negli oneri politici, un'agenda di governo per quanto suffragata da un preventivo viatico elettorale. Per converso, è del tutto plausibile che, se chi esercita un mandato rappresentativo o chi amministra a un qualunque livello di governo, si sottopone allo sforzo di assumere come rilevanti le *mie* preoccupazioni, le *mie* obiezioni, le *mie* stesse paure, per quanto soggettive e non corroborate da opinioni dominanti, egli possa ricavarne motivi per immaginare soluzioni a cui non aveva pensato, o ipotesi progettuali, se non alternative, almeno significativamente correttive e magari obiettivamente migliorative in termini di costi e benefici per la collettività di riferimento e per chi la amministra. Così come è possibile che chi ha responsabilità di rappresentanza politica o di governo sia indotto a valutare costi, oneri, implicazioni o opportunità che i suoi consulenti o i suoi tecnici, ancorché nella pienezza delle competenze professionali e disciplinari necessarie, possono non essere stati in grado di conoscere o di apprezzare a tempo debito. Potrebbe anche darsi che l'accondiscendere a una simile verifica prevenga per chi rappresenta e per chi governa, e dunque non solo col senno del poi, qualche contenzioso giurisdizionale e qualche gravoso incidente mediatico.

Ciò non significa disciogliere nel comitatismo civico e nei suoi ondivaghi cascami mediatici, i circuiti, le regole e l'autonomia della responsabilità e della rappresentanza politica, bensì ribadire che le politiche pubbliche che vogliono servire alla regolazione sociale del territorio possono trarre la loro legittimazione e dunque la loro efficacia da una mutua *convergenza dialogica* tra i loro *fautori* e i loro *destinatari* circa l'interesse pubblico, il bene della comunità volta a volta interessata e il prospettarsi delle soluzioni in campo. Alla base di un simile assunto c'è una condizione. Ossia che un coinvolgimento effettivo, ben strutturato sul piano procedurale e garantito sul piano della qualità delle informazioni immesse nel contraddittorio tra i fautori delle possibili alternative in gioco, comporti in chi partecipa l'assunzione di una appropriata responsabilità argomentativa: non devi convincermi in nome di comuni sentimenti o di opportunità partigiane o di interessi che ci alleano ma mediante la qualità vicendevole dei tuoi argomenti, sia io un cittadino tuo pari o sia io l'esponente istituzionale di riferimento. Se una simile condizione non viene soddisfatta allora la partecipazione diventa il tentativo che ogni attore persegue di manipolare il proprio interlocutore, e che ogni amministratore, Sindaco, Presidente di regione o Vicepresidente del consiglio che sia, mette in opera per mantenere il proprio consenso e pilotarne la dinamica sondaggistica. Ma se la condizione viene rispettata allora le pratiche di coinvolgimento civico nel *far politiche* divengono vie plausibili per integrare e correggere sia l'illusoria capacità del principio di legalità di esaurire e assicurare in sé la regolazione sociale, sia l'altrettanto illusoria capacità della rappresentanza politica di assumere in sé il raccordo tra domanda e offerta di governo politico delle sfide epocali cui siamo sottoposti. Sfide per le quali il cambiamento climatico e i processi migratori che ne derivano, comportano di per sé pervasive trasformazioni paesaggistiche in cui si intrecciano le minute e quotidiane percezioni personali con l'angosciosa consapevolezza del loro significato macrosistemico; il bisogno di *fare qualcosa* sulla scala del proprio personale sperimentare e interagire, con l'aspettativa, la pressione e l'intromissione nei confronti delle istituzioni formalmente o virtualmente competenti ad agire e a reagire.

Non mancano segnali interessanti nel tentativo di combinare queste due dimensioni della partecipazione: anche e proprio nel nostro sistema politico-amministrativo e nelle sue interconnessioni con il sistema degli interessi privati e degli interessi associati: ...dal nuovo Codice degli appalti, che prevede l'introduzione del *débat public* per le grandi opere, a una pluralità di legislazioni urbanistiche regionali, alla Carta della Partecipazione dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, che sancisce e promuove presso Comuni, Regioni e mondi professionali una serie di principi che aspirano a integrare i procedimenti amministrativi di governo del territorio, appunto in chiave di *certezza del diritto* in quanto ancorata a una *certezza della partecipazione* civica e dunque all'incontro e alla sinergia tra responsabilità amministrative e responsabilità civili.

Ma il mondo non è fatto di anime belle e abbiamo verificato anche in luoghi ricchi di retorica iperdemocratica come, ad esempio, nella Toscana delle leggi sulla partecipazione (...assunta normativamente "come forma ordinaria del pubblico amministrare", secondo il disposto delle leggi regionali 69/2007 e 46/2013) che senza una specifica committenza politica, o meglio, senza un evidente e costante, consapevole e argomentato investimento dell'autorità politica territorialmente competente, la partecipazione resta, nelle politiche pubbliche più complesse e più conflittuali, materia da convegni o una narrazione edificante. La vicenda toscana è per l'appunto emblematica: i *case studies* sono numerosi e complessivamente di grande interesse politologico e sociologico; il sostegno delle istituzioni regionali si è rivelato nell'insieme importante (con centinaia di progetti approvati e sostenuti: il sito dell'Autorità regionale per la partecipazione ne dà ampia testimonianza);<sup>25</sup> le prassi amministrative ne hanno indubbiamente risentito soprattutto nelle aree tematiche del governo del territorio; ...e pur tuttavia il muro di una tendenziale diffidenza ad opera del ceto politico pur residualmente egemone in Toscana risulta tutt'altro che scalfito: ...dato che la partecipazione continua comunque ad essere avvertita da chi fa politica di professione come una complicazione *procedurale* di cui non è agevole calcolare oneri e rischi sul piano del consenso specifico e delle rispettive *constituencies*.

<sup>25</sup> Cfr. <[https://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default.aspx?idc=47&nome=AUT\\_RAPPORTI](https://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default.aspx?idc=47&nome=AUT_RAPPORTI)>.

D'altro canto, è indubitabile che qualunque pratica di partecipazione civica nel fare e applicare politiche pubbliche presupponga una disponibilità al dialogo e soprattutto alla messa in discussione pubblica di convinzioni, competenze, progetti e soluzioni che non può abbondare in coloro che, da governanti, amministratori, rappresentanti, fondano il proprio credito politico sulla capacità di offrire ai propri elettorati e alle proprie cerchie di sostenitori o di clienti agende certe e rassicurazioni a presa rapida circa il futuro. Non è un caso che, nella vulgata politico-professionale più corrente si concepisca la partecipazione come un insieme di pratiche e metodiche di *ascolto* e come una conseguente opportunità di marketing politico sia nella *piazze* che soprattutto nel web. Ed è in questa prospettiva strategica che la partecipazione diventa bandiera che qualunque compagine politica o qualunque leadership di partito può far propria. Ma c'è un secondo ordine di criticità, che viene per lo più trattata in termini *metodologici*. Essa pone una pregiudiziale questione di teoria politica. Le modalità che può assumere la partecipazione civica a un effettivo processo di *policy making* sono infatti condannate a convivere sempre e comunque con due vecchissime ma irremovibili obiezioni:

1. poiché stiamo parlando di pratiche partecipative e non di consultazioni referendarie e dunque del mobilitarsi di quote di cittadini non importa quanto significative o emblematiche ma comunque minoritarie, c'è da chiedersi: perché mai una minoranza, ancorché non solo *morale* ma addirittura *profetica* e per quanto supportata dalle interconnessioni tecnologiche della rete, dovrebbe potersi sostituire o anche solo pretendere di integrare un meccanismo di governo fondato sulla certificazione elettorale o referendaria della volontà del popolo sovrano?

2. qual è il grado di genuinità riflessiva ed espressiva di *chi* partecipa e delle sue motivazioni? Che è questione cruciale, cui una sterminata letteratura internazionale sembra *ruotare attorno*, senza dare risposte consone all'esigenza di comprendere se e come la partecipazione civica possa esprimere interessi e valori di importanza superiore a quelli sottesi alle istanze che conferiscono un qualche mandato (a prescindere dalla sua accertabilità *contenutistica*) nei circuiti della rappresentanza politica o che manifestano una formale preferenza nelle modalità della democrazia formalmente diretta.

Perché mai, in una parola, i *chi* che partecipano dovrebbero fregiarsi di una sorta di *sanioritas* dotata di competenze tecniche e valori morali più affidabili del semplice contarsi in un'assemblea legislativa o in una consultazione referendaria? Non è questo lo spazio per argomentare e controdedurre presupposti e implicazioni dei due quesiti, che affondano le loro radici nella storia millenaria di come è stata affrontata quella che Edoardo Ruffini chiamava una tra le *necessità elementari* della società, ossia “la necessità di deliberare in comune [...] ovunque gli uomini non siano governati da un monarca assoluto”.<sup>26</sup> Qui va solo rimarcato come sia le retoriche che le pratiche della partecipazione, in tutte le loro varianti di metodo e di tecnica, continuino ad essere sfidate da quella duplice obiezione. Per cui la partecipazione può produrre legittimazione mediante il concretarsi dell'assunto *habermasiano*<sup>27</sup> e comunque attraverso la mobilitazione preventiva dei destinatari di una politica pubblica. Ma vi riesce con molti *se*, molti *ma* e molte *avvertenze* per l'uso, affascinanti per il politologo che vi si dedichi; disturbanti non poco per l'efficacia di una politica pubblica che vi ricorra per la propria legittimazione sostanziale. E soprattutto fastidiosi per una rappresentanza politica e per pubblici amministratori che magari sono disponibili a fare della partecipazione civica un supporto integrativo a sostegno della propria agenda ma non un *vulnus* alla propria affidabilità risolutiva.

Eppure, tutto ciò considerato e considerati tutti i *se* e i *ma* che qualunque nozione di *partecipazione* sottende, essa resta comunque la via da seguire per un paesaggio che ai fini della propria tutela e della propria regolazione possa poggiare sulla saggezza e l'impegno civico di *comunità* localizzate – che non vuol dire necessariamente stanziali – consapevoli, attive e propositive proprio in quanto fondate su consuetudini o pratiche, vecchie e nuove,

<sup>26</sup> E. Ruffini, *Il principio maggioritario. Profilo storico*, Adelphi, Milano, 1976, p. 13.

<sup>27</sup> In base al quale la stessa “legittimazione democratica deriverebbe da una discussione libera, pubblica e razionale tra cittadini competenti, che si svolge in un clima di trasparenza e di uguaglianza” (secondo la sintesi del pensiero habermasiano offerta da R. Hague, M. Harrop, *Manuale di Scienza politica*, McGraw Hill, Milano, 2011, p. 75) poiché “i risultati sono democraticamente legittimi se, e solo se” siano stati “l'oggetto di una discussione libera e ragionata tra eguali” (J. Cohen, “Deliberation and Democratic Legitimacy, in J. Bohman, W. Rehg (a cura di), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, MIT Pres, Cambridge MA., 1997, pp. 67-92).

di coinvolgimento partecipativo. Per questo sono da vedere con interesse le esperienze degli *osservatori del paesaggio* e la vicenda del loro pur faticoso radicamento anche nell'*ordinamento paesaggistico italiano*: ...proprio in quanto tentativi di ancorare vicendevolmente paesaggi e popolazioni di riferimento facendo appunto leva su forme strutturate ma dinamiche di *partecipazione paesaggistica*.<sup>28</sup>

### **Per concludere**

Il paesaggio può diventare un politica pubblica, dicevo all'inizio, *per sé*: a condizione che quella politica non tenti di rimuovere le avvertenze critiche su cui mi sono soffermato ma riesca a trattarne, anche solo progressivamente, provando e riprovando, la complessità.

<sup>28</sup> Su questa tematica sia consentito rinviare a M. Morisi (a cura di), *'Guarare' il paesaggio. Breve Vademecum per gli Osservatori del Paesaggio in Toscana*, Firenze University Press, Firenze, 2016.



# Il paesaggio come politica pubblica in grado di attivare meccanismi di interazione sociale

*Gabriele Pasqui*

Nel mio breve intervento sono in un certo senso facilitato dal fatto di non essere né un esperto di paesaggio, né un esperto di piani paesaggistici. Mi occupo invece di politiche urbane e territoriali, e vorrei dunque reagire alle sollecitazioni di Massimo Morisi che, in questa sessione, ci chiede di pensare al ‘paesaggio come politica pubblica’.

Partirei dalla considerazione che il testo che discutiamo oggi, curato da Anna Marson, è un libro straordinario, nel quale non si narrano solo le vicende complesse e controverse della costruzione del Piano Paesaggistico della Regione Toscana, ma si propone una operazione culturale volta ad esibire la *fabbrica* delle idee e il lavoro dietro le quinte che hanno poi dato corpo al Piano.

Il volume evidenzia con chiarezza che il Piano non è solo l'esito di un processo amministrativo, politico e istituzionale, ma anche di un ricco lavoro scientifico, che ha prodotto conoscenze pertinenti e rilevanti attraverso l'osservazione, la mappatura, il rilievo, l'indagine e anche l'interazione sociale.

Come è stato detto anche da chi mi ha preceduto, il testo ha anche un valore di manifesto programmatico e progettuale, direi persino di manifesto *pedagogico*. Proprio per questa ragione è molto interessante che il Piano, e con esso il libro che discutiamo oggi, restituisca un'operazione culturale molto ambiziosa, che è stata anche opera collettiva, esattamente come sono opera collettiva il paesaggio e il territorio.

Sarebbe interessante, ma non ho il tempo per farlo in questa sede, provare a leggere dentro questo processo il ruolo della rete delle università toscane coinvolte, il cui lavoro collettivo viene appunto restituito nel libro.

Questa costruzione paziente di una rete interuniversitaria e interdisciplinare rappresenta a mio avviso uno degli elementi di maggiore ricchezza del processo attivato per redigere il Piano paesaggistico, e sarebbe importante comprendere meglio come hanno funzionato insieme i saperi diversi chiamati a cooperare in una complessa sperimentazione multidisciplinare, che si sono messi al lavoro costruendo un percorso che si è poi arricchito nell'interazione sociale, nel rapporto con le istituzioni con le amministrazioni, nei conflitti.

Mi sentirei, in questo momento, di sottolineare soprattutto che, a fronte di un così accentuata ambizione pedagogica, bisogna immaginare il Piano e il processo che ne ha accompagnato la redazione, ma soprattutto i saperi che esso ha mobilitato, vadano pensati radicalmente dentro i processi economici, sociali, culturali, amministrativi, che possono o meno fare vivere il Piano nel tempo.

In questo senso, credo che uno sguardo attento alla dimensione amministrativa sia decisivo e cruciale. Per esempio, l'istanza pedagogica che il Piano ha messo in campo e che il volume restituisce ha come primo bersaglio proprio le amministrazioni pubbliche. Le università coinvolte, in altri termini, sono chiamate a produrre una formazione per i tecnici e gli amministratori che sia adeguata a questo tipo di orizzonte e di sfida culturale, che sia in grado di misurarsi con i limiti, ma anche con i vincoli oggettivi, delle regole e delle culture amministrative che anche in una regione come la Toscana costituiscono a mio parere un potenziale vincolo all'azione di Piano.

Non posso qui seguire fino in fondo questo spunto. Mi devo accontentare di chiosare l'intervento di Massimo Morisi, cominciando con una semplice osservazione: non esistono politiche pubbliche senza attori.

Questa è una regola aurea dell'analisi delle politiche pubbliche: senza attori l'attuazione delle politiche pubbliche diviene impervia. Come ha scritto Massimo Morisi nel suo saggio contenuto nel volume, ed in particolare nella sua lettura *cognitivista* del tema della partecipazione, le dinamiche partecipative sono importanti in quanto mobilitano attori che a loro volta producono conoscenza, "*usable knowledge*" per dirla con Charles Lindblom.

Bisogna anche aggiungere che un Piano non è una politica pubblica di per sé. La distinzione tra Piano e politica è dovuta proprio a Luigi Mazza, già citato da Morisi. Un Piano si realizza attraverso politiche, ma è insieme qualcosa di più di una politica, avendo un valore costituente e statutario, e anche qualcosa di meno, perché ha appunto bisogno di politiche (e di attori) per manifestare la propria efficacia.

Aggiungo anche un altro elemento: perché una politica del paesaggio sia efficace, deve costruire delle coalizioni di interesse, che siano sufficientemente forti anche per contrastare gli interessi avversi.

Secondo me questo è un nodo molto importante, che va preso sul serio e che dipende in modo cruciale dal fatto che la natura della società insediata, in tutte le sue componenti, è fortemente e radicalmente pluralista. Essa è permeata non solo di interessi, ma anche di valori e di concezioni del mondo tra loro potenzialmente confliggenti. Lavorare su questo sfondo vuole dire assumere questo pluralismo, non solo come un problema, ma anche come una possibilità, una opportunità.

Per dare il sapore di quel che voglio provare a dire voglio leggere un brano breve e bellissimo.

Qualcuno che sicuramente ne sapeva molto di paesaggio, Paul Cézanne, ci aiuta a riflettere su questo tema. A un certo punto, nella sua biografia di Cézanne, Joachim Gasquet riferisce che il pittore gli avrebbe detto questa frase: “con i contadini, a volte, ho dubitato che sappiano che cosa è il paesaggio, per esempio che sappiano che cosa è un albero, sì le sembrerà strano, ho fatto a volte delle passeggiate, ho accompagnato a volte un fittavolo che andava a vendere le patate al mercato, egli non aveva mai visto davvero la Sainte Victoire, sanno che cosa è stato seminato qui, là, lungo le strade, che tempo farà domani, se la Sainte Victoire è incappucciata oppure no, se ci sono le nuvole. Lo sentono dall’odore, secondo i loro bisogni, ma che questi alberi sono verdi, che questa terra è rossa, che i rossi franosi sono colline, io non credo che la maggior parte di loro lo sentano e lo sappiano come me, al di là del loro inconscio utilitario”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> C. Gasquet, *Cézanne*, Paris, 1926, cit. in Brosio M., Trisciungoglio M. (a cura di), *I paesaggi culturali: costruzione, promozione, gestione*, EGEA, Milano, 2013, p. 26.



**Figura 13.** Pascoli nei pressi del Trebbio (Fonte: Piano Paesaggistico Regione Toscana, Scheda d'ambito 07\_Mugello).

È una citazione straordinaria, che ci dice come il pluralismo di valori, di interessi, di visioni del mondo che è nella società inedita, ci manifesta modi di interpretare, di intendere, di vivere il paesaggio che sono integralmente diversi, fortemente conflittuali. Intorno al paesaggio ci sono molti conflitti, e giustamente un Piano Paesaggistico come quello della Toscana, che è un Piano ambizioso, ha anche i suoi nemici. Bisogna sapere bene quali sono i suoi nemici, anche per capire quali sono le motivazioni e le ragioni per le quali si manifesta questa inimicizia, in relazione ad alcune scelte del Piano.

I conflitti sono di varia natura. In un saggio bellissimo, Alessandro Pizzorno<sup>2</sup> spiegava che non ci sono solo i conflitti di interesse, ci sono anche i conflitti di riconoscimento, in cui gli attori stanno nel conflitto in quanto domandano visibilità e rappresentazione nell'arena pubblica. Vi sono poi conflitti di senso, nei quali entrano in gioco diverse visioni del mondo, conflitti che potremmo definire ontologici. Tutti questi conflitti mi sembrano riscontrabili nella vicenda difficile dell'approvazione e attuazione del Piano Paesaggistico della Toscana.

<sup>2</sup> A. Pizzorno, *Come pensare il conflitto*, in Id., *Le radici della politica assoluta*, Feltrinelli, Milano, 1993.



**Figura 14.** Costa livornese (Fonte: Piano Paesaggistico Regione Toscana, Scheda d'ambito 08\_Piana\_Livorno\_Pisa\_Pontedera).

Ci sono attori che pensano che il paesaggio non sia quello descritto, mappato e progettato dal Piano, e il riconoscimento di queste differenze e di questa pluralità è secondo me essenziale per costruire una politica del paesaggio. Il sapere tecnico-scientifico, culturalmente fondato, che è restituito nel libro e nel Piano, non è così forte della discussione pubblica, è posta in gioco di questa discussione, perché preso in una rete di discorsi che a mio modo di vedere, prima di stigmatizzare, bisogna comprendere.

In alcuni dei saggi del libro, ho l'impressione che si stigmatizzino le posizioni di coloro che *non hanno capito*: in tal modo si fa poi fatica a comprendere la natura dei conflitti in gioco.

Da questo punto di vista, il tema dei dispositivi di *governance*, così come lo propone Massimo Morisi con la proposta dell'Osservatorio, va in questa direzione. Secondo Morisi gli osservatori dovrebbero "mettere in valore la memoria collettiva, approfittare della pluralità di visioni culturali che il paesaggio può mobilitare e accogliere, agevolare il coordinamento delle politiche pubbliche, promuovere sostenere il coordinamento sostanziale tra i diversi livelli di governo, e mettere in valore le competenze acquisite dalla istituzione regionale delle amministrazioni municipali nella formazione del Piano". Ma anche, "accogliere e declinare come risorse analitiche e progettuali la dialettica fra i guardiani e i valorizzatori".

Io penso che sia molto difficile fare queste cose, e non so se l'Osservatorio sia il dispositivo giusto, non conosco abbastanza il contesto toscano per poterlo dire. Penso tuttavia che queste condizioni siano essenziali, cioè che vi sia la necessità di costruire cultura del paesaggio intorno a progetti di paesaggio, cioè intorno a pratiche e ad azioni concrete che mettano in campo attori che non possono e non potranno mai condividere tutti la stessa percezione e rappresentazione del paesaggio di chi ha scritto il Piano.

Il ragionamento di Morisi mostra quanto sia importante evitare che si alimenti un conflitto tra saperi e interessi, dove i saperi stanno tutti da una parte e gli interessi stanno tutti dall'altra. Questo è un gioco a somma negativa, è un conflitto a perdere, che limita l'efficacia dell'azione pubblica, polarizza le posizioni, inibisce l'interazione sociale.

Una politica pubblica è efficace a due condizioni: che sia capace di mettere in campo dei buoni *policy tools*, cioè che abbia previsto e progettato dei dispositivi che funzionano bene, ma anche che sia in grado di attivare dei meccanismi di interazione sociale efficaci, capaci di mobilitare gli attori, di governare i conflitti, di far crescere le conoscenze nei processi. Senza l'una e senza l'altra condizione, senza dispositivi efficaci e meccanismi di attivazione, tendenzialmente una politica pubblica non funziona.

Allora, se l'Osservatorio può essere la rappresentazione di un dispositivo semplice, che serve a produrre alcuni effetti positivi, c'è poi la necessità di mettere in campo una serie di meccanismi di interazione sociale, che sono condizione fondamentale di efficacia. A mio avviso, il punto non è tanto giocare la partita del vincolo contro il Piano, o del vincolo contro la norma. Sono *d'accordo* sul fatto che l'esperienza toscana rifiuti una concezione vincolistica; tuttavia, mi sembra che il Piano debba lavorare di più su strategie capaci di attivare attori, alleanze non concordanti, forme di accordo anche pattizio, instabili, realistiche, temporanee.

Secondo me questa è la condizione alla quale il pluralismo della società insediata, può diventare non un ostacolo, ma un alleato potenziale di un progetto e di una politica così ambiziosa.

# Paesaggio e diritto

Carlo Marzuoli

Il diritto necessariamente pone (spesso) rigidità insuperabili anche per le altre discipline, rigidità esterne – naturalmente – ma rigidità. Il diritto ha bisogno di consolidarsi in strutture non fluide, con un qualche carattere di permanenza: promuove (anche o soprattutto dipende dal contenuto del diritto di cui si tratta) il cambiamento, ma a tale scopo può servire solo se prefiguri, componga e garantisca un'architettura sistematica e non contingente.

Questo tuttavia non comporta estraneità fra il diritto e le altre discipline: esige invece una sempre più intensa interazione. Il volume di cui si parla (è da escludere – ovviamente – ogni riferimento alle poche pagine che mi sono imputabili) è di grande interesse, proprio per chi (come me) non è addetto ai lavori dal punto di vista delle discipline non giuridiche; a ben vedere, l'opera costituisce il frutto di una interdisciplinarietà praticata, di un'esperienza che è strutturata e presentata nell'introduzione di Marson sempre con equilibrio e con misura.

Nella prospettiva indicata, alcune brevi considerazioni.

Dal punto di vista giuridico, uno dei cardini di ogni discorso sulle politiche del paesaggio è che, contrariamente a opinioni diffuse, il paesaggio è un valore primario, ma non assoluto. L'interesse paesaggistico, per quanto lo si voglia dilatare, non può avere una rilevanza totalizzante: è un interesse che deve commisurarsi con altri interessi. Non possiamo immaginare il paesaggio come il tutto, il paesaggio è una componente di un tutto che contiene anche altre cose e, di conseguenza, ha una intrinseca politicità. Ciò è importante, ad esempio ai fini della distribuzione delle funzioni fra le varie istituzioni pubbliche, in particolare fra gli enti territoriali (Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province, Comuni).

È il problema del ritaglio e della determinazione giuridica del paesaggio come competenza giuridica, e del suo rapporto con l'urbanistica, il governo del territorio, e così via.

Siamo di fronte a un insieme di temi e di interessi che è dominato non tanto dalla parola *paesaggio*, quanto dalla locuzione *buon andamento*. I relativi problemi debbono essere affrontati e risolti, secondo l'art. 97 della Costituzione, in modo da consentire un assetto istituzionale complessivo in grado di produrre dei risultati (e non solo di dare garanzie): è un punto essenziale, e determinate per costruire delle politiche (ci tornerò).

Vorrei notare che la scelta della Regione Toscana (un Piano di Indirizzo Territoriale con valenza di Piano Paesaggistico) è una misura di integrazione estremamente importante, una scelta felice, dal punto di vista giuridico, come scelta felice (nelle condizioni istituzionali date) è stata quella, anche se – magari – scomoda, di procedere alla redazione del Piano in regime di co-pianificazione con il Ministero.

Si potrebbero fare, e si debbono fare, tante critiche. In ogni caso, se parliamo in chiave di politiche, di azioni da promuovere, di attori da mobilitare, questi due aspetti sono positivi.

Altro cardine. Il paesaggio: che cosa è? Difficile rispondere. Il diritto, però, non si può paralizzare né su questioni scientifiche né su questioni filosofiche, né su altro; deve dare comunque una soluzione, anche se vi sono incertezze su aspetti dipendenti da discipline non giuridiche (come accade per il giudice, che deve decidere anche se non è del tutto convinto della decisione che sta per prendere).

In termini di linee fondamentali, i dati che meritano di essere richiamati sono (dal punto di vista che interessa) i seguenti.

Il paesaggio è questione specialistica (utilizzo il termine in modo assolutamente generale, per comprendere ogni genere di sapere: lo specialista è chi ne sa più del chiunque) ed è tale sotto due profili.

Nell'introduzione si segnala che si è partiti, per affrontare il lavoro per il Piano, per un verso, dalla materialità delle relazioni, cioè da dati oggettivi, e, per un altro, poiché ciò non è sufficiente, da aspetti estetico percettivi. Questi secondi indicano che il paesaggio non è solo materialità, ma storia, e dunque – direi – (anche) politica. Ebbene, quando li prendiamo in considerazione (aspetti immateriali, aspetti soggettivi, aspetti valutativi, ecc. ecc.),

i criteri specialistici rischiano di entrare anche in un ambito spettante alla sovranità della persona singola: qui, per una ragione tutta giuridica, in un Paese fondato sulla libertà individuale organizzata secondo un sistema democratico, l'ultima parola non può essere quella dello specialista, ma quella della libertà (della scelta *politica*).

È stata sottolineata da molti la estrema varietà dei conflitti che il paesaggio può generare. È un punto fondamentale. Non credo che il contrasto (in forma di contraddizione) tra saperi e interessi possa essere eliminato; preso atto di ciò, credo, invece, che si debba cercare di governarlo. D'altra parte, tutto questo trova conferma (se non interpreto male) in una citazione che traggio da Morisi. Si parla, a proposito del paesaggio, delle necessità delle comunità e dei loro sacrosanti bisogni, di appropriazione cognitiva e di appropriazione politica, da parte della comunità, in termini di partecipazione. E si ricorda che non è facile evitare le secche di una circolarità per cui è la popolazione che percepisce, ma qualcuno la deve poi educare a cosa e come percepire, e ogni rapporto educativo, come si sa, rischia di compromettere la libertà individuale, va governato, è uno dei problemi più delicati che si presenta in questa materia, e in tantissime altre materie.

Se questa è la specialità dell'oggetto, come fare, quali parametri adottare, quali prospettive, per costruire politiche pubbliche ?



**Figura 15.** Foce del Serchio e Macchia di Migliarino (Fonte: Piano Paesaggistico Regione Toscana, Scheda d'ambito 08\_Piana\_Livorno\_Pisa\_Pontedera).

Sono completamente d'accordo con le molte voci sul Piano come un inizio; sulla necessità, fatto il Piano, di fare il *dopo-Piano*, di assicurarne l'attuazione e un'attuazione coerente. I giuristi hanno ben presente che prodotta la norma (in senso assai generale: un precetto giuridicamente vincolante) il percorso è solo avviato; bisogna poi applicare la norma (se non è applicata non serve); l'applicazione della norma non può venire (solo) da altre norme ma da fatti, cioè dall'attività dei vari attori: le persone, singole o associate, in veste di privati o in veste di agenti di istituzioni pubbliche.

Detto questo, e sottolineata l'essenzialità del *dopo*, il Piano toscano è un inizio di particolare valore. Il motivo: esso, per una sua parte, è già produttivo di fatti in grado di spiegare un'influenza – come dire – rafforzata. Infatti, all'estrema significatività (sostanziale) degli aspetti conoscitivi si aggiunge uno spessore sul versante del diritto. Tali aspetti (conoscitivi), una volta tradotti in una deliberazione pubblica, non sono più un trattato scientifico; sono invece un insieme di materiali giuridicamente rilevanti (sia pure con varia intensità).

Altro profilo: *dal vincolo al Piano*.

Mi è difficile entrare fino in fondo in questa storia: *dal vincolo al Piano*. Il vincolo è un precetto giuridicamente rilevante, e il Piano è un insieme di precetti giuridicamente rilevanti. Dunque, per me, dal vincolo al Piano significa *dal precetto al precetto*. Questo non vuol dire che ricorra una totale identità; la diversità però riguarda non la comune qualità dei materiali, poiché sempre di materiali giuridicamente rilevanti si tratta, ma i loro contenuti e semmai l'intensità della loro forza giuridica.

È un aspetto non secondario, quando si tratta di diritto. Prospettazioni del genere evocano infatti (o possono evocare) un'immagine troppo angusta del diritto.

Il fenomeno giuridico e il diritto, quei parametri che dobbiamo osservare e utilizzare non stanno (solo, né prevalentemente) nella norma dove si dice che, se tizio ha 18 anni, deve ricevere (o deve fornire) una certa prestazione. Stanno, invece, in una serie di proposizioni che hanno i contenuti più vari: obiettivi, indirizzi, direttive, indicazioni, divieti, attribuzione di poteri; tali proposizioni sono talora precise o frequentemente, imprecise, o indeterminate, o di principio (e sono le più importanti, il cemento del sistema e il suo orientamento).

Il punto è che sono tutte comunque giuridicamente rilevanti. Se con il transito dal vincolo al Piano si intende affermare che si è passati da una tecnica giuridica della disciplina del fenomeno paesaggio e del perseguimento dell'interesse pubblico paesaggistico non più basata solo su divieti, ma basata pure su regole che prevedono e promettono o promuovono trasformazioni, non c'è da ipotizzare una sorta di rovesciamento nel rapporto fra il diritto (fra la dimensione giuridica e lo strumentario messi a disposizione dal diritto) e le discipline non giuridiche che si occupano del paesaggio.

È un problema di misura, non di novità concettuale; attribuzione di poteri o di diritti o di facoltà, previsione di obiettivi, finalizzazioni, incentivazioni, predisposizione di modelli sono una vicenda comune nel diritto (come accennato). Gli interessi pubblici (materiali o non) sono interessi di persone *vere* (non di figure giuridiche), le politiche di sola regolazione non bastano, il soddisfacimento di quegli interessi (e la risoluzione dei continui conflitti) richiede la realizzazione di fatti. Il diritto serve per produrre fatti. A maggior ragione dunque il Piano (che peraltro ha anche divieti, in modo diretto o indiretto, pure essi strumenti – essenziali – per la produzione di fatti), in quanto in ogni sua parte giuridicamente rilevante, esprime una qualche precettività giuridica: è un vincolo.



**Figura 16.** Colline nei pressi di Certaldo (Fonte: Piano Paesaggistico Regione Toscana, Scheda d'ambito 09\_Val\_d' Elsa).

Non c'è perciò da sorprendersi se pochi o molti dei destinatari, vedendosi arrivare sulla testa una serie di elementi 'giuridici', possano avere la sensazione che si limiti il loro spazio. È più di una sensazione, è la verità. Il Piano Paesaggistico è fatto per regolare la realtà che c'è e per indirizzare la realtà verso ciò che vogliamo (secondo il principio democratico, cioè – nei limiti costituzionali – del principio di maggioranza): è un vincolo.

Questi profili non dovrebbero essere trascurati per costruire delle politiche. In particolare vi insisto per manifestare piena adesione a quello che ha scritto Morisi: che, dal punto di vista dei modelli giuridici da seguire, il governo e il soddisfacimento degli obiettivi e degli interessi paesaggistici comportano fatti di partecipazione, condizioni essenziali affinché il sistema giuridico (dei valori e degli interessi da esso in un certo momento assunti e imposti) possa avere effettiva capacità di tradursi in fatti.

Con il tema della partecipazione (non a caso più volte già affiorato) viene alla ribalta un nodo che è sempre più urgente sciogliere (nei limiti del possibile): il rapporto tra democrazia rappresentativa e partecipazione, il rapporto tra potere rappresentativo e potere partecipativo. Il tema è ampio e complesso come pochi, ma qualche parola deve essere spesa.

È stato ricordato che, nelle costruzioni giuridiche prevalenti, non si rinuncia a segnalare la primazia della democrazia rappresentativa, e che questo schema è un po' rigido, per quanto riguarda il settore territorio e paesaggio. È una problematica su cui bisognerebbe arrivare a qualche conclusione (sia pure *allo stato*, come è, di solito, per molte conclusioni), altrimenti si rischia di non avere la possibilità di formare e praticare politiche di alcun genere.

L'ipotesi di rinunciare alla democrazia rappresentativa, o al potere rappresentativo come perno di tutto il sistema, non è pensabile; non è pensabile, naturalmente, a Costituzione vigente. Il giurista (finché fa il giurista) altro non può dire.

È invece pensabile e da pensare, e qui siamo debitori degli studiosi di altre discipline, al fatto che non è certo risolta ogni questione, in specie la seguente. L'articolo 97 della Costituzione, sul buon andamento, ci dice che non basta la rappresentazione degli interessi.

Ci vuole il soddisfacimento effettivo dei bisogni, e per passare dalla rappresentazione degli interessi al loro soddisfacimento, ci vogliono degli attori.

Quindi ben venga la partecipazione, in generale e ancor più nel settore del territorio e del paesaggio in cui lo schema della democrazia rappresentativa presenta alcune strettoie che vanno superate (per avere fatti). La ragione. Nel caso del paesaggio, si presenta un'entità, un interesse – diciamo quello *paesaggistico* – altalenante e minoritario (riprendo di nuovo Morisi), un interesse da costruire in un senso profondo, non solo sul piano politico. È da costruire innanzitutto sul piano cognitivo e vi è da portarlo a livello di consapevolezza morale; si deve far sì che divenga un interesse che quanto meno lotta alla pari con gli altri e vi è necessità di un canale che in qualche modo compensi, allo stato, la sua sottovalutazione nel meccanismo e nel circuito delle istituzioni rappresentative.

Questo tipo di problema vi è anche in altri settori (sto pensando di nuovo all'istruzione) e addossa al sistema istituzionale la responsabilità di produrre non solo decisioni, ma anche di avere la capacità di produrre educazione, di aiutare il singolo ad essere consapevole dei suoi bisogni. È (credo) l'appropriazione cognitiva di cui parla Morisi, che vale per il paesaggio e per tanti altri aspetti.

La partecipazione è perciò essenziale e, su questa linea, si inserisce nello schema rappresentativo senza frizioni. Appare invece pericolosa, se e quando pretende di soppiantarlo o di emarginarlo.

Nella prospettiva enunciata, gli Osservatori del paesaggio possono costituire uno strumento realmente utile sia al fine di una progressiva acquisizione di consapevolezza sia al fine di far nascere attori e mezzi (conoscenze, consapevolezze, precetti, conclusioni) che possano fare pensare al *dopo-Piano* e alle politiche al riguardo da definire e da perseguire.

Vorrei infine ricordare un ulteriore dato istituzionale, che è strumento di garanzia per chiunque e, insieme, di garanzia per la pubblicità del sistema, cioè della riferibilità delle scelte all'intera collettività, e non solo a gruppi (per quanto competenti e animati da condivisibili intenzioni).

Occorre reclamare (è già emerso in altre relazioni) un adeguato numero di specialisti (anche) interni all'amministrazione: costoro, in quanto tenuti ad agire al 'servizio esclusivo della Nazione' (articolo 98 della Costituzione, da assumere senza enfasi, però da assumere), almeno in punto di diritto (il che non basta, ma non è poco) assicurano maggiormente l'individuazione e l'attuazione di politiche pubbliche (cioè più rispondenti alle decisioni dei cittadini in persona di una Repubblica democratica). Ve ne sono tanti, e penso ai molti che ho avuto il piacere di conoscere in occasione del Piano toscano.

Parte seconda

**La produzione sociale del paesaggio:  
il ruolo della cittadinanza attiva nella  
pianificazione paesaggistica**



# Uno sguardo d'insieme

Alberto Magnaghi

Il tema generale di questo convegno riguarda il governo del territorio, il paesaggio nel governo del territorio.

Stamane la maggior parte degli interventi ha messo in evidenza la relazione tra un documento di Piano (il Piano Paesaggistico appunto) e le azioni che lo devono realizzare; relazione che non si configura come un passaggio automatico o burocratico, ma è un processo politico.

A questo proposito molte relazioni, a partire da quella di Claudio Saragosa, hanno messo in evidenza un *deficit* di politiche e, forse in generale, un *deficit* di politica della pianificazione.

In altri termini hanno messo in evidenza che il processo complesso di attuazione del Piano, di cui molti hanno parlato stamane, a partire da Anna Marson, stenta a decollare, stenta a diventare appunto carne e ossa del territorio, a trasformare il territorio secondo determinati obiettivi, che è il compito che un Piano si deve proporre.

Quindi io svilupperò nella mia introduzione, che presenta delle esperienze, il tema della produzione sociale del paesaggio e il ruolo della cittadinanza attiva nella pianificazione paesaggistica.

Dico subito che, a mio parere, questo ruolo, proprio per la situazione che ho detto prima, è un ruolo centrale, senza il quale il Piano rischia di rimanere un documento di Piano.

Devo fare tuttavia una premessa allo sviluppo di questo ragionamento, che nell'esperienza degli unici due piani approvati (Puglia, Toscana), ci sono stati su questo punto degli avanzamenti, non solo nella teoria della pianificazione, nei modelli di interpretazione del territorio, ma anche nella forma delle politiche, nelle proposte di forma della politica.



**Figura 17.** La zona del Bosco di Sant'Agnese tra Castellina in Chianti e Poggibonsi (Fonte: Piano Paesaggistico Regione Toscana, Scheda d'ambito 10\_Chianti).

Io faccio riferimento a un Piano in particolare, e a un punto specifico: al Piano Paesaggistico della Puglia e alla produzione sociale del Piano.

Nel Piano Paesaggistico della Puglia, credo per la prima volta, non solo nei piani paesaggistici, ma nella pianificazione territoriale in generale, c'è un *Capo terzo* delle *Norme tecniche*, che si chiama *Produzione sociale del paesaggio*; che è una dizione molto innovativa e insolita nelle norme tecniche – rispetto a quello che ha detto Marzuoli questa mattina – nel quale Capo si rendono obbligatori, come strumenti per rendere operativo il Piano paesaggistico, una serie di dispositivi per la gestione partecipata del Piano alle varie scale: Ecomusei, Mappe di comunità, Osservatori locali del paesaggio, Contratti di fiume, Premi di paesaggio, Progetti sperimentali partecipati, Manifesti con i produttori di paesaggio, Conferenze di area, Progetti integrati, Siti *web* interattivi, e tanti altri strumenti che vengono precisamente elencati, e si afferma nelle Norme che il Piano, per attuarsi, deve adoperare questi strumenti.

Questa articolazione di strumenti partecipativi mi sembra un evento di una certa importanza e complessità politica. Ognuno di queste forme della realizzazione del Piano, ha una scala e una strumentazione di riferimento; trattandosi di un Piano regionale, il processo partecipativo va infatti affrontato in modo multiscale e multistrumentale.

Ognuno di questi strumenti ha una sua scala di applicazione e ha dei soggetti di riferimento, che sono diversi se io faccio una conferenza di area sub regionale, oppure una mappa di comunità in un quartiere di una città. Però tutte queste forme partecipative concorrono insieme a costruire la *produzione sociale del Piano* prima e poi, in fase realizzativa, la *produzione sociale del paesaggio*.

La cosa interessante infatti di questo *Capo terzo delle Norme*, che si sono convinti a scrivere i nostri giuristi della Regione Puglia, è che queste norme sono state sperimentate durante tutta la fase di costruzione del Piano durata più di tre anni.

Cioè sono stati tutti strumenti la cui sperimentazione è avvenuta durante il corso della costruzione del Piano; per cui anche i suoi obiettivi, a partire dal quadro conoscitivo, sono stati elaborati in modo partecipato, sempre utilizzando la complessità di questi strumenti multi-scalari di diversa natura; cosa già in atto per strumenti di partecipazione sovracomunali come, ad esempio, un Contratto di fiume: trattando un sistema di valle esso deve combinare strumenti locali (come un *water front* urbano), con strumenti intermedi (per la qualificazione ambientale o fruitiva di un tratto di fiume), con strumenti di valle (per le politiche idrauliche, per gli obiettivi generali del contratto) e così via, verso la crescita di una *coscienza di luogo* degli abitanti e dei produttori che è il risultato dell'integrazione di queste azioni.

Queste problematiche di partecipazione sono molto complesse, dal momento che veniamo in Italia da strumenti di partecipazione di quartiere, e di livello urbano.

L'altro elemento innovativo interessante, che è stato accennato stamane, è quello che è stato chiamato *il combinato disposto* tra la legge 65/2015 della Regione Toscana e il Piano Paesaggistico stesso, per quanto riguarda i processi partecipativi.



**Figura 18.** Panorama del Val d'Arno Superiore verso il Pratomagno (Fonte: Piano Paesaggistico Regione Toscana, Scheda d'ambito 11\_Valdarno\_Superiore).

Vale a dire che nella legge si precisa che in ogni Piano regolatore, (dico “regolatore”, perché nel futuro dopo la legge della Regione Emilia Romagna che elimina i piani strutturali saranno tutti di nuovo piani regolatori!) nell’avvio del procedimento, si deve obbligatoriamente attivare un processo partecipativo strutturato, che sia validato, nella forma e nella efficacia presunta, dal Garante della partecipazione.

Anche questa è una innovazione politica, perché fino ad ora in Toscana, i piani partecipati, facevano parte dell’azione volontaria di alcuni Comuni che chiedono i fondi sulla legge della partecipazione, attivata appositamente dalla Regione.

Ecco che anche in Toscana si è determinato un meccanismo per cui si può parlare come in Puglia, almeno per i PRG, di *produzione sociale del paesaggio*.

Questa la legge, queste le leggi, ma in realtà cosa succede? Quanto funziona la pianificazione nei sistemi decisionali di governo del territorio dopo queste norme? Ma ci si può anche chiedere: quanto viene attivato, nelle regioni che hanno approvato il Piano Paesaggistico, l’articolo 145 del Codice dei beni culturali del paesaggio, che recita che il Piano Paesaggistico è cogente, o sovraordinato a seconda dei casi, rispetto ai programmi e piani di settore e ai piani urbanistici? Sta succedendo tutto ciò?

Lo lascio al punto interrogativo, perché stamane molti hanno messo in dubbio che queste innovazioni siano attivate.

In questi due piani approvati abbiamo due situazioni istituzionali, normative, di codici, di norme tecniche del Piano, molto avanzate, che dovrebbero consentire un processo di affiancamento di processi di democrazia partecipativa strutturata al normale sistema decisionale istituzionale: questa innovazione politico-amministrativa va dunque sottoposta ad attenta verifica e osservazione.

È probabile infatti che di questa situazione legislativa, normativa, culturale sul paesaggio in Europa e in Italia in particolare, che ha adottato entrambe gli strumenti del Codice e della Convenzione, non ci sia ancora una consapevolezza istituzionale, una capacità burocratica di attuazione e una capacità politica di osmosi, di comunicazione, tra società civile e istituzioni che ci permetta di dire che queste innovazioni siano pienamente operanti nel governo del territorio.

Occorre quindi stimolare e verificare alcuni passaggi essenziali:

- il primo è che sia assunto, come indicatore multicriteriale e intersettoriale della qualità dell'abitare in tutto il territorio regionale, il sistema di obiettivi di qualità del Piano, come approccio culturale e operativo dell'amministrazione pubblica;
- il secondo è che questa qualità sia perseguita con forme di partecipazione strutturata, e non solo con le pratiche di conformità dei piani;
- il terzo è che l'amministrazione pubblica utilizzi gli obiettivi di qualità e le regole di qualità come criteri di valutazione di tutti i programmi e politiche settoriali, a livello regionale e a livello locale, in modo che siano tutti coerenti con un disegno complessivo strategico di territorio.

A partire dalle questioni che ho posto rispetto ai processi di attuazione del Piano Paesaggistico, vi presento dunque questo insieme di esperienze, di strumenti, che fanno emergere con forza la rilevanza e il ruolo decisivo, proprio in una situazione così difficile, della cittadinanza attiva, nel rendere operative *dal basso* una serie di questioni: la promozione culturale dei valori patrimoniali del paesaggio, la verifica di coerenza delle azioni di settore con gli obiettivi di qualità del Piano Paesaggistico, la promozione di progetti di paesaggio coerenti con l'elevamento di qualità dell'abitare, con particolare attenzione alle periferie, al degrado ambientale, agli impatti delle infrastrutture, ai rapporti città-campagna.

Se questi strumenti di attivazione degli abitanti e dei produttori segnano il passo possono verificarsi due tendenze: la prima, come sta avvenendo sia in Toscana che in Puglia, una contrazione degli uffici di Piano e delle energie tecniche in regione e nei comuni per affrontare processi decisionali allargati; la seconda, in particolare in Puglia, uno sviluppo di iniziative interessanti che stanno avvenendo non per attivazione degli uffici regionali, ma per iniziativa della società civile, che era stata mobilitata durante la costruzione del Piano in tutte quelle strutture partecipative, di cui ho parlato – Parchi agricoli, fatti da agricoltori-cittadini, Associazioni, mobilitazioni comunali per Ecomusei, Mappe di comunità, piani Strutturali fatti da Comuni che hanno capito lo spirito del Piano, quasi in autonomia – .

Si può dire che in questo caso il Piano Paesaggistico, proprio perché è stato costruito con processi partecipativi che hanno creato una cultura (non delle norme, o dei vincoli), ha creato innovazione nel territorio, la quale viene agita nelle forme più diverse, *dal basso*.

In questo caso si può affermare che la società civile (includendovi alcune amministrazioni locali), fa vivere il Piano paesaggistico in modo politicamente più attivo delle istituzioni regionali.

Concludo sottolineando ancora un problema. Il ricco insieme di esperienze e strumenti che presento promanano da forme organizzative ancora separate fra loro. Addirittura esse, quando si coordinano sul territorio nazionale, fanno capo a ministeri diversi: ad esempio i Contratti di fiume (e il loro Tavolo nazionale) fanno capo al Ministero dell'Ambiente; gli Ecomusei (e la rete Mondiali locali) fanno capo al MIBACT, così come gli Osservatori del paesaggio; i Parchi agricoli al settore dell'agricoltura e così via.

Al contrario sul territorio queste strutture assumono un analogo approccio strategico. Se leggete i loro manifesti nazionali, degli Ecomusei, dei Contratti di fiume, degli Osservatori del paesaggio, voi troverete lo stesso linguaggio: valorizzazione del patrimonio culturale, territoriale, ambientale, qualità del paesaggio, sviluppo locale.

E questo è molto importante in prospettiva: in che misura queste diverse strutture in uno stesso territorio potrebbero creare strumenti comunicanti, pattizi, tra soggetti diversi, che rafforzano dal basso il sistema decisionale, rapportandosi con più forza alle istituzioni per le realizzazioni dei piani e superare il distacco fra piani e politiche che è stato denunciato dai relatori di stamane?

# Le esperienze degli Ecomusei nella valorizzazione del patrimonio paesaggistico

Francesco Baratti

Alcuni dei risultati sui processi di cittadinanza attiva richiamati da Alberto Magnaghi, mi chiamano in causa con l'esperienza condotta in Puglia nell'ambito dell'elaborazione del Piano Paesaggistico territoriale regionale (PPTR). La produzione sociale del paesaggio, come elemento fondativo del Piano, attuata sul territorio con pratiche concrete, piccole rivoluzioni culturali di cui vi parlerò.

Prima di entrare nel merito dell'esperienza pugliese, vorrei fare un paio di considerazioni.

Credo vada sottolineata l'importanza di questo incontro di Firenze per il suo obiettivo di farci ritrovare assieme: Ecomusei, Contratti di fiume, Parchi agricoli, ecc., ciascuno portatore sano di buone pratiche sul paesaggio.

Appare tuttavia evidente come questi diversi operatori, non riescano a fare massa critica, ad incidere se non singolarmente ciascuno nel proprio limite spazio-temporale senza poter lasciare a volte un segno tangibile del proprio passaggio.

Siamo tante piccole imbarcazioni che remiamo spesso *controvento* per lo stesso obiettivo ma con strategie ed azioni diverse. Se riuscissimo a salire su un'unica grande imbarcazione tutti insieme, si potrebbero raggiungere obiettivi ben più importanti ed in maniera assai più veloce.

Ora come fare per cercare di mettere a frutto questo fermento ed invertire questa tendenza a navigare separati?

Ci sono un paio di cose che potremmo subito fare per giocare di squadra; da un lato, promuovere un censimento sulle buone pratiche di cittadinanza attiva sparse sul territorio nazionale per capire quanti siamo e cosa facciamo; dall'altro, organizzare gli stati generali di queste buone pratiche sul paesaggio,

per mettere a punto nuove forme di cooperazione e di scambio di esperienze tra le diverse realtà finalizzata alla creazione di una unica grande rete di coordinamento nazionale.

Detto questo, sono stati fatti molti passi avanti a livello legislativo, la Convenzione europea del paesaggio, il Codice dei beni culturali e del paesaggio, l'evoluzione stessa del concetto di patrimonio come eredità culturale, sembra aver inciso più sulla sensibilità della cittadinanza che sulle modalità operative delle istituzioni. Esiste una differente velocità tra cittadinanza attiva e istituzioni: con la prima che sembra aver assimilato meglio e più in fretta le trasformazioni in atto sul concetto di patrimonio, di paesaggio e di territorio.

## 1. Gli Ecomusei

Sono un centinaio le esperienze di Ecomusei attive a livello nazionale, concentrate soprattutto al settentrione dove evidentemente vi è una maggiore attenzione per i progetti di partecipazione e cura del paesaggio. La Rete nazionale degli Ecomusei – *Mondi Locali* – rappresenta la piattaforma operativa su cui le diverse esperienze regionali si incontrano per confrontarsi e scambiare metodi e strumenti di lavoro. Dodici sono le leggi regionali sugli Ecomusei; dispositivi legislativi che aiutano la loro promozione con laboratori di cittadinanza per la cura del paesaggio, per l'agricoltura biologica, per l'artigianato tipico, tutti temi che essi affrontano anche grazie alle leggi e a Sindaci *illuminati* che credono in queste piccole rivoluzioni culturali locali. Ora è depositato presso l'ufficio legislativo del MIBACT il disegno di legge nazionale promosso dal coordinamento nazionale degli Ecomusei in collaborazione con gli uffici dello stesso ministero per riconoscere e distinguere gli Ecomusei come luoghi della cultura riconosciuti a scala regionale.

Ciò che non eravamo riusciti a fare come Rete nazionale degli Ecomusei è oggi possibile. Il riconoscimento di *una nuova museologia* che muove dal basso e che si diffonde anche nel nostro Paese, che dialoga con i cittadini per promuovere nuovi percorsi di conoscenza e cura del territorio ed il cui programma strategico è descritto nel *Manifesto degli Ecomusei 2016*.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> V. <<http://www.ecomusei.eu/ecomusei/wp-content/uploads/2016/01/Documento-strategico.pdf>>.

Nel Convegno ICOM di Milano sul tema *Musei e paesaggi culturali*, partendo dai contenuti di questo documento, gli Ecomusei si sono proposti come soggetti del cambiamento, portatori di nuove iniziative, di interventi, di progetti di paesaggio; di cantieri orizzontali e partecipati in cui trasformare in maniera sostenibile il nostro paesaggio mediante interventi compatibili con i valori del territorio, con le aspirazioni della comunità. Soggetti del cambiamento che operano sul tema della conoscenza, salvaguardia e valorizzazione del paesaggio con diverse iniziative:

- *Giornata del Paesaggio*. Indetta nel 2007 per la prima volta, ha visto la partecipazione di 30 Ecomusei italiani di 11 regioni diverse. Per partecipare è necessario realizzare un'azione di cittadinanza attiva. La circolazione delle pratiche avviene con un sito internet ([www.giornatadelpaesaggio.eu](http://www.giornatadelpaesaggio.eu)).
- *Mappe di comunità*. È stato realizzato un manuale del facilitatore e molti facilitatori della rete sono impegnati in corsi di formazione su questo tema.
- *Filiere corte e locali*. Iniziative vengono attuate per facilitare l'accorciamento delle filiere soprattutto di prodotti agricoli.
- *Formazione*. Il Gruppo di lavoro Formazione ha prodotto un programma base suddiviso in moduli (i'JET), disponibile anche ai non aderenti alla rete.
- *Sentieristica partecipata*. Attiva soprattutto fra gli Ecomusei polacchi, ma anche in alcune esperienze italiane (es.: biellese e trentino).



**Figura 19.** Campi chiusi a seminativo e pascolo sui versanti sopra Pratovecchio e Stia (Fonte: Piano Paesaggistico Regione Toscana, Scheda d'ambito 12\_Casentino\_Val\_Tiberina).

## 2. Ecomusei e pianificazione paesaggistica

Ma è sul tema della pianificazione paesaggistica che gli Ecomusei hanno avviato negli ultimi anni, non senza difficoltà nei rapporti con le istituzioni, alcuni virtuosi percorsi collaborativi nell'ambito della stesura dei piani e più in generale delle politiche di conoscenza, salvaguardia e valorizzazione del patrimonio paesaggistico. In particolare il modello pugliese ha dimostrato un suo dinamismo grazie all'inserimento degli Ecomusei tra i soggetti attivi per la produzione sociale del paesaggio del nuovo Piano Paesaggistico territoriale regionale. Il Piano prevede un ruolo per gli Ecomusei come attivatori di cittadinanza in relazione ai temi del paesaggio; in Toscana sono numerose le iniziative che, sul piano didattico, vedono un ruolo degli Ecomusei a fianco della Regione; in Emilia-Romagna le Province di Ferrara e Bologna sono coinvolte con gli Ecomusei a supporto della pianificazione territoriale sia nel campo turistico che in quello della tutela ambientale. Ulteriori nuove esperienze sul tema Ecomusei-paesaggio-pianificazione sono attualmente in corso in Lombardia e Friuli Venezia Giulia, sempre nell'ambito della stesura dei piani paesaggistici regionali. Lo scambio e la cooperazione su scala nazionale ha portato alla messa a punto di atti e regolamenti per la partecipazione alla redazione di piani o strumenti di gestione sul proprio territorio da parte degli Ecomusei, di iniziative rivolte a promuovere nei rispettivi territori pratiche di conoscenza, tutela e gestione del patrimonio paesaggistico con la produzione di Mappe e Atlanti del paesaggio nonché la costruzione di reti di scambio di esperienze ed azioni dirette alla riqualificazione del paesaggio all'insegna della sostenibilità.

Da questo punto di vista l'esperienza pugliese,<sup>2</sup> che ho condotto grazie all'opportunità che mi è stata fornita dall'elaborazione del nuovo Piano Paesaggistico territoriale regionale, nel suo essere pionieristica, ha aperto la strada ad una serie di altre esperienze sempre più interessanti sul tema del rapporto tra Ecomusei e pianificazione paesaggistica, come quella che attualmente vede impegnata la rete degli Ecomusei lombardi in collaborazione con la Regione e il Politecnico di Milano per la redazione del Piano Paesaggistico regionale con il progetto *Underneathallskies - The ecomuseumsrole in the landscape planning*.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> F. Baratti, *Ecomusei, paesaggi e comunità*, Franco Angeli, Milano, 2012.

<sup>3</sup> V. <<https://sites.google.com/site/ecomuseidellalombardia/>>.



**Figura 20.** Particolare delle balze di Volterra (Fonte: Piano Paesaggistico Regione Toscana, Scheda d'ambito 13\_Val\_di\_Cecina).

### 3. L'esperienza pugliese

In Puglia e soprattutto nel Salento, con il SESA, Sistema Ecomuseale del Salento,<sup>4</sup> si è costruita una rete integrata tra Parchi archeologici, Centri di educazione ambientale, Musei diffusi, Musei di comunità e Musei del territorio.<sup>5</sup> Il modello pugliese ha avuto la caratteristica di prendere il patrimonio archeologico come elemento fondante della sua azione. In Puglia, un Comune su tre, ha una sua stratificazione storica ed un palinsesto paesaggistico che si intreccia con la diffusa ruralità che caratterizza il paesaggio pugliese. Queste esperienze nascono per rispondere alla domanda di come sia possibile andare *oltre* al Parco archeologico, verso forme più complesse come quelle del Museo diffuso, dell'Ecomuseo, del Museo di comunità, del Museo del territorio, per tornare alla conoscenza e alla comprensione del paesaggio storico verso le comunità. Che cosa ha significato tutto ciò? Ha significato inserire questi nuovi progetti di valorizzazione del paesaggio archeologico dentro il Piano Paesaggistico come progetti pilota e diffonderli su scala regionale dimostrando come l'archeologia possa assumere un ruolo importante nella diffusione delle buone pratiche sulla pianificazione paesaggistica.

<sup>4</sup> V. <[www.ecomuseipuglia.net](http://www.ecomuseipuglia.net)>.

<sup>5</sup> In particolare: il museo diffuso di Cavallino e di Castello d'Alceste a San Vito dei Normanni, i parchi archeologici di Vaste e di Muro Tenente a Mesagne, il centro di educazione ambientale di Alessano, l'Ecomuseo urbano a Botrugno, gli Ecomusei dei paesaggi di pietra a Vernole e del paesaggio delle serre salentine di Neviano con annesso Museo del territorio.

Credo sia stata un'esperienza interessante, anche ai fini di quello che dovrà esser, si spera, l'Osservatorio regionale del paesaggio in Puglia, perché queste esperienze ecomuseali si stanno diffondendo su scala regionale.

#### **4. Il Museo diffuso di Cavallino**

Il primo caso che vi descrivo è quello di un piccolo centro alle porte di Lecce: Cavallino. Un Comune con 15.000 abitanti e con una grande problematica, essere depositario nel suo sottosuolo di un insediamento arcaico di VI secolo a. C. e che per la cittadinanza rappresentava un ostacolo allo sviluppo della città. Il paesaggio archeologico visto come un grande limite all'espansione urbana, alla crescita e allo sviluppo della città. Per decenni si è assistito ad un continuo contrasto tra espansione edilizia e tutela del patrimonio archeologico. In questa esperienza ha giocato un ruolo importante l'azione che l'Università del Salento ha messo in campo per cercare di raccontare alla comunità l'importanza della propria storia attraverso l'avvio di un processo lento e continuo, svolto in collaborazione con l'amministrazione comunale, di conoscenza della storia del territorio. La realizzazione di una mappa della città disegnata da J.C. Golven, ha permesso di far conoscere, con il linguaggio dell'illustrazione, la città arcaica del VI sec. a. C.. Da qui l'avvio di un laboratorio urbano di partecipazione che ha consentito di realizzare quello che oggi è una delle esperienze di valorizzazione di una area archeologica più interessanti in Italia come il Museo Diffuso di Cavallino e di superare il problema del patrimonio archeologico visto come limite allo sviluppo della città e al benessere della comunità. Oggi, alla luce di 15 anni di attività, tra Università, Comune, Regione, Piano Paesaggistico, quel paesaggio archeologico che era vissuto come grande limite allo sviluppo, come problema per l'amministrazione comunale, è diventato l'orgoglio della comunità, la sua carta di identità e rappresenta oggi l'occasione per coinvolgere i saperi locali, gli artigiani di questo piccolo centro nella trasformazione di questo paesaggio, per elaborare un programma di sviluppo sostenibile del territorio. Ed è così che le mura di fortificazione diventano uno scenario per un artigiano locale del ferro battuto, per riprodurre i guerrieri messapici del VI secolo, per posizionarli nel paesaggio, per raccontare che quel paesaggio non è un paesaggio privo di senso, ma è denso di significati.

## 5. L'Ecomuseo dei Paesaggi di Pietra di Acquarica di Lecce

Un altro esempio importante riguarda l'Ecomuseo dei Paesaggi di Pietra di Acquarica di Lecce, che insiste proprio là dove in questi mesi si sta combattendo una feroce battaglia sulla TAP (*Trans Adriatic Pipeline*), cioè sul gasdotto che giunge dall'Azerbaijan e sbarca sulle coste salentine in uno dei tratti più significativi e densi di architetture a secco di tutto il Salento. Alcune riflessioni sorgono naturali: non c'era un altro posto dove fare sbarcare il gasdotto se proprio si doveva fare? Sapete che in questi anni il Salento è colpito dall'epidemia della *xilella fastidiosa* che sta flagellando gli ulivi del Salento, con il gasdotto si dovranno spiantare 350 alberi di ulivo, dopo che, per l'epidemia in corso, ne sono stati abbattuti 2.500 e per i prossimi due anni è previsto un abbattimento di 10 milioni di ulivi. Tra qualche anno assisteremo ad un cambiamento totale del paesaggio agricolo salentino. Con il laboratorio ecomuseale abbiamo contribuito in questi anni alla crescita di massa critica da parte della cittadinanza locale che ha permesso di meglio comprendere oggi quanto sta avvenendo sul loro territorio. Anche in questo caso il processo è sempre lo stesso: laboratorio, incontri settimanali, si parte con una visione esperta del territorio per poi arrivare a rappresentare il territorio così come viene raccontato dai cittadini. Dopo un anno di lavoro si è giunti alla realizzazione di una bellissima Mappa di comunità che raffigura la madre terra che si racconta, che illustra i caratteri fondativi del suo paesaggio e della comunità che lo ha prodotto. Dopo la Mappa si è passati a realizzare i Consigli per il paesaggio, schede che potrebbero essere utili per le commissioni locali per il paesaggio. I risultati raggiunti con questo Ecomuseo ci dicono che si può fare tanto a livello locale lavorando assieme ad una comunità di 1.500 abitanti. Con i Consigli per il paesaggio si è fornito un valido aiuto agli addetti ai lavori per operare sul paesaggio in modo più consapevole e responsabile. Abbiamo restituito importanza ai saperi locali, al saper fare un muro a secco, al saper costruire una *pajara*, trasformando le conoscenze in documenti, in informazioni da conservare e non disperdere nel tempo. Sono conoscenze che non esistono nelle biblioteche, ma che possono trasmettersi alle future generazioni solo se vengono raccontate da coloro che ancora ne detengono le chiavi della conoscenza, da chi le sa fare, tenendo conto che sono sempre meno le maestranze della pietra a secco che operano nel Salento,

e che vengono pian piano sostituite da maestranze albanesi, molto più economiche ma portatrici di tecniche diverse da quelle locali. Le schede prodotte dai laboratori ecomuseali possono entrare a fare parte del patrimonio conoscitivo degli osservatori del paesaggio. Sono schede che descrivono, raccontano ciò che si può fare e ciò che non si dovrebbe fare nella ricostruzione, nelle tecniche costruttive a secco nel nostro territorio. Tutto ciò vuole dire anche rimettere in moto e dare lavoro a piccole cooperative di produttori di pietra a secco, sono nate due o tre piccole realtà di giovani che, grazie ai progetti di paesaggio sono state capaci di promuoversi localmente, intercettando finanziamenti europei.

## 6. Il progetto INTERREG Italia-Grecia

L'ultimo progetto riguarda un lavoro che abbiamo fatto come SESA e riguarda un progetto INTERREG Italia-Grecia. Un progetto transfrontaliero con l'obiettivo di creare processi innovativi d'impresa che coniugassero salvaguardia del paesaggio e nuova offerta culturale. Una esperienza con capofila CNA in cui la stessa Confederazione Nazionale degli Artigiani diventa attore del processo ecomuseale segnando un passaggio di particolare rilevanza nel movimento degli Ecomusei pugliesi. Mettere assieme Regione, Università, CNA e il Parco Naturale Regionale Otranto-Santa Maria di Leuca e Bosco di Tricase, ha permesso ai produttori di paesaggio di essere aiutati a mettere a punto nuovi strumenti operativi per potersi affermare con i loro prodotti nel mercato locale ma anche in quello digitale dell'e-commerce. Si è dato loro la possibilità di cooperare con i loro colleghi greci anche mediante lo strumento della mostra itinerante e della Mappa di comunità dei produttori di paesaggio per diffondere un messaggio transfrontaliero di positività nel mettere a punto nuovi modelli di sviluppo sostenibile in area mediterranea. Il fine ultimo è stato quello di creare un *network* di cooperazione tra tutti gli attori che operano nel settore agroalimentare, dell'artigianato e del turismo sostenibile che credono nei principi di uno sviluppo equo e solidale capace di generare nuova economia nel rispetto del valore del paesaggio mediterraneo.

# Le esperienze dei Contratti di fiume per la riqualificazione dei paesaggi fluviali

Massimo Bastiani

Attraverso questa relazione vorrei porre in evidenza alcuni elementi, fondamentali che legano i Contratti di fiume alla pianificazione paesaggistica. Mi riferisco al ruolo decisivo che *governance* e partecipazione rivestono per entrambi, dalla costruzione delle politiche fino all'implementazione delle decisioni.

Acqua e paesaggio dagli anni '50 in poi sono stati sottoposti in tutta Europa ad una pressione insostenibile e segnati da un progressivo degrado. Non è un caso quindi che il riscatto delle politiche europee già a fine anni '90 punti proprio su queste due risorse e che la *governance* e la partecipazione delle comunità locali divengano elementi fondamentali per avviare un cambiamento di rotta.

A fine anni '90, con la *Convenzione di Aarhus*<sup>1</sup> si evidenzia la necessità di agire su tre precondizioni essenziali ad una corretta politica ambientale: consentire l'accesso del pubblico all'informazione; favorire la partecipazione alle attività decisionali in materia ambientale; garantire l'accesso alla giustizia in materia ambientale. La Convenzione rappresenta un impegno internazionale in materia ambientale che sancisce l'ineludibilità del coinvolgimento dei cittadini attraverso una partecipazione proattiva e non solamente reattiva.

È certamente a seguito di questo nuovo clima aperto dal post Aarhus, che i primi due atti di rilievo del nuovo secolo riguardano proprio i controversi temi dell'acqua e del paesaggio. Mi riferisco alla *Convenzione Europea del Paesaggio* (CEP) firmata il 20 ottobre 2000 a Firenze, seguita pochi giorni dopo dall'emanazione della *Direttiva Quadro Acque 2000/60/CE* del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000.

<sup>1</sup> *Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, stipulata ad Aarhus il 25 giugno 1998.

La loro portata sarà enorme, poiché in grado di segnare quasi tutte le successive direttive che riguarderanno natura, ambiente e paesaggio, dando rilevanza alla questione della *governance* associata ai concetti di azione amministrativa efficiente e di partecipazione dei cittadini. Tra le direttive connesse che ne risentiranno in maggior misura, non si possono non menzionare la *Direttiva* 2001/42/CE sulla *Valutazione Ambientale Strategica* (VAS); *Direttiva* 2003/4/CE sull'*Accesso del pubblico all'informazione ambientale*; la *Direttiva* 2003/35/CE sulla *Partecipazione del pubblico* nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia Ambientale; *Direttiva* 2007/60/CE relativa alla *Valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni*; *Direttiva* 2007/2/CE INSPIRE (acronimo di *IN*frastructure for *S*patial*I*nfo*R*mation in *E*urope).

Ritornando alla *Direttiva Quadro sulle Acque*, va innanzi tutto sottolineato che il suo articolato costituisce uno dei maggiori riferimenti per i Contratti di fiume (CdF) in Europa. La *Direttiva* attribuisce alla partecipazione del pubblico un ruolo assolutamente centrale nel processo decisionale, con una responsabilizzazione, a vari livelli, degli attori sociali nella definizione e nella messa in opera della politica idrica. Va infatti notato che il ruolo della partecipazione viene più volte richiamato: sia nel *Preambolo* al punto 14, al 46 come nel ormai noto art. 14. Nella direttiva si sottolinea la necessità di un'azione diffusa di coinvolgimento delle comunità locali a tutti i livelli: "Il successo della presente direttiva dipende da una stretta collaborazione e da una azione coerente a livello locale della Comunità e degli Stati membri, oltre che dall'informazione, dalla consultazione e dalla partecipazione dell'opinione pubblica, compresi gli utenti".<sup>2</sup>

L'art. 14 individua i requisiti fondamentali di tale processo nell'informazione e nella consultazione pubblica: "Gli stati membri promuovono la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'attuazione della presente direttiva, in particolare all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici".<sup>3</sup>

<sup>2</sup> *Preambolo 14 - Direttiva 2000/60/CE* del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre.

<sup>3</sup> *Articolo 14 - Direttiva 2000/60/CE* del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre.



**Figura 21.** Ponte a Buriano e l'Alpe di Catenaia (Fonte: Piano Paesaggistico Regione Toscana, Scheda d'ambito 15\_Piana\_Arezzo\_Val\_di\_Chiana).

Anche nella *Convenzione europea del paesaggio* vi sono espliciti rimandi ai contenuti della *Convenzione di Aarhus*.<sup>4</sup> Nei suoi assunti generali, si afferma che il paesaggio rappresenta un importante interesse pubblico come anche, una componente della vita di tutti i giorni di ognuno di noi, ovunque ci si trovi. Si afferma cioè, una comune responsabilità verso il paesaggio.

Nella Convenzione, il concetto di paesaggio si integra quindi implicitamente con quello di *governance* del paesaggio, per il suo coinvolgere tutti i cittadini e di conseguenza tutti i livelli di governo. Il richiamo ad una responsabilità collettiva nella gestione è espressa all'art. 5, là dove tutti i contraenti si impegnano ad “avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche”. Non secondario, appare in proposito anche quanto riportato all'Art. 6 in merito alla necessità di specifiche azioni di sensibilizzazione, formazione ed educazione. Nel rapporto esplicativo alla Convenzione,<sup>5</sup> il ruolo della partecipazione viene ulteriormente evidenziato in diversi articoli come il 23 e il 24.

<sup>4</sup> M. Jones, M. Stenseke, *The European Landscape Convention: Challenges of Participation*, Springer, Berlin, 2011.

<sup>5</sup> *Rapporto esplicativo alla Convenzione* preparato dal Segretariato dell'UNI-DROIT ed aggiornato al 31 dicembre 2001.

Il paesaggio attraverso la CEP diviene un tema politico di interesse generale, “poiché contribuisce in modo rilevante al benessere dei cittadini europei che non possono più accettare di ‘subire i loro paesaggi’, quale risultato di evoluzioni tecniche ed economiche decise senza di loro. Il paesaggio è una questione che interessa tutti i cittadini e deve venir trattato in modo democratico, soprattutto a livello locale e regionale. Se viene riconosciuto un ruolo attivo dei cittadini nelle decisioni che riguardano il paesaggio, essi saranno più disponibili ad identificarsi con i territori e le città in cui lavorano e trascorrono i loro momenti di svago”.<sup>6</sup>

In alcuni paesi europei questo approccio aveva in realtà già trovato un riscontro operativo ed un interessante ambito di sperimentazione ben prima della *Direttiva Quadro Acque* e della *Convenzione del Paesaggio*. In Francia già a partire dagli anni '70 e in Belgio dagli anni '80, si erano iniziati ad introdurre alcuni strumenti di programmazione strategica negoziata e partecipata che avevano preso il nome di Contratti di fiume e Contratti di paesaggio. Gli amministratori e le comunità locali assumevano un impegno contrattuale ad adesione volontaria verso un fiume o un paesaggio, associando la dimensione giuridica del contratto ad una miglior fruizione del bene collettivo (*milieu naturel*).

I Contratti di fiume arrivano anche in Italia nei primi anni del 2000 grazie ad un progetto di cooperazione Italia-Francia che coinvolge la Regione Lombardia con il bacino del Lambro-Seveso-Olona. Nel 2007, grazie alla nascita del Tavolo nazionale dei Contratti di fiume, inizieranno a diffondersi nel resto d'Italia e saranno approntate le prassi metodologiche della loro applicazione. Il Tavolo nazionale dei Contratti di fiume ha agito negli anni, anche sul piano del cambiamento culturale, contribuendo a modificare il modo stesso di porsi rispetto alla gestione delle acque. Questa modalità ha trovato la sua prima sintesi concettuale nella stesura della *Carta nazionale dei Contratti di fiume* del 2010, presentata nel V incontro del Tavolo nazionale a Milano. Un atto d'indirizzo ad oggi ufficialmente sottoscritto ed adottato dalla maggioranza delle regioni italiane.

Un altro passaggio importante per la legittimazione dei Contratti di fiume ha avuto luogo nel 2015, con l'inserimento dell'articolo 68 bis, nel Testo Unico Ambientale D.lgs 152 del 2006.

<sup>6</sup> *Convenzione Europea del Paesaggio*, II. Obiettivi e struttura della Convenzione (art. 23).

Si tratta di un articolo di legge che comunica lo spirito dei Contratti di Fiume fin dalle prime righe del testo: “I Contratti di fiume sono degli strumenti volontari, di programmazione strategica e negoziata”. Il ruolo del Contratto di fiume come strumento volontario è eticamente significativo, all’interno della legge, poiché il suo valore risiede proprio nella volontarietà e nella libera scelta come condizione essenziale. Un’opzione inusuale in una Nazione, come la nostra, che ha sempre pensato di risolvere i propri problemi privilegiando l’obbligatorietà, il vincolo e la sanzione. L’affermazione del principio di volontarietà, collegato a quello di responsabilità nasce dalla constatazione del fallimento dell’approccio coercitivo rispetto a quello basato sulla responsabilizzazione. L’obbligatorietà induce atti forzati ed anche quando è connessa alla gestione di un bene comune, rende le motivazioni più deboli rispetto a chi agisce, causando un atteggiamento passivo, se non un rifiuto.

Oggi a dieci anni dalla nascita del Tavolo nazionale, sono circa 276 i Contratti attivati su fiumi laghi e coste italiane ed oltre 2500/2700 i comuni coinvolti (anche se io preferisco parlare di comunità locali coinvolte) in tutte le regioni. I Contratti di fiume italiani sono intesi come uno strumento attraverso il quale raggiungere obiettivi di qualità delle acque del territorio ed uno sviluppo locale armonico, attraverso l’azione di comunità attive. Non introducono di conseguenza un ulteriore livello di pianificazione. L’iperproduzione di piani e super-piani che poi restano inattuati è una malattia tutta italiana, che Luigi Piccinato così stigmatizzava già nei primi anni ’50: “Quella di oggi è dunque l’epoca della pianificazione tendenziosa a gruppi. Tutti pianificano: fanno i loro piani le città; gli Enti pubblici; le società private, i vari Ministeri; i Comuni e le Provincie; le bonifiche e le ferrovie; i Magistrati delle acque e i Provveditorati delle Opere Pubbliche; le grandi industrie e la Sanità [...] ma tutti distaccati gli uni dagli altri, spessissimo anzi in lotta feroce tra loro”.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Tratto dalla relazione introduttiva svolta da Luigi Piccinato al 1° Convegno sull’insegnamento dell’Urbanistica, organizzato dall’INU e svoltosi a Siena il 23-24-25 novembre 1951. I materiali sono stati pubblicati su *Urbanistica*, n. 9, 1952. Piccinato è stato Vice-Presidente dell’INU dal 1952, dopo il IV Congresso dell’Istituto, al 1964; e poi ancora dal 1966, dopo l’XI Congresso, al 1969. Architetto, urbanista e professore universitario.

Gli interessi in campo in molti di questi piani, sono così *forti* da condizionarne altri influenzando il confronto tra il privato e l'autorità pubblica, dando vita ad un rapporto di contrattazione anche su valori inalienabili<sup>8</sup> dal quale le comunità locali sono tenute rigorosamente distanti.

I Contratti di fiume agiscono al fine di aprire un dialogo innanzi tutto tra le istituzioni, dando alla pianificazione una dimensione sociale, facendo cioè comunicare e mettendo in relazione le istituzioni tra di loro e con le comunità locali, includendo nelle decisioni ed alla pari, i diversi interessi del territorio.

La *governance* supportata dalla partecipazione di comunità attive, aumenta la capacità di governo, inteso anche come auto-governo. Costituisce un'innovazione delle interazioni sociali che divengono sempre più profonde e portatrici di valori collettivi. “La *governance* è un processo severo, anche se le sue mosse sono più leggere del vecchio governo per atti autoritativi. E non si deve mai dimenticare il suo nesso con la fornitura di beni pubblici e quindi con le politiche pubbliche”.<sup>9</sup>

Che cosa sono quindi i Contratti di fiume? In un documento dell'Autorità di bacino del Po, del 2008 Alberto Magnaghi ne dava già una buona interpretazione: “Il Contratto di fiume aiuta a costruire dal basso il passaggio da politiche settoriali di mitigazione del rischio idraulico e inquinologico, a politiche integrate di riqualificazione ecologica, fruttiva, paesaggistica, del sistema fluviale”.

Quella che condivido con Alberto è un'idea tangibile di territorio le cui tracce sono ancora presenti in diversi paesaggi italiani. Penso in particolare alla Valtellina, che ho avuto modo di scoprire da vicino con il Contratto di fiume dell'Adda, o alle Cinque Terre; luoghi scolpiti da una sinergia storica tra difesa del suolo, agricoltura e costruzione di paesaggi unici. Qui l'azione dell'uomo, assume un valore fondamentale, non solo in termini di produzione di cibo, ma come presidio di quello che nel tempo è divenuto un bene collettivo. A colpire è anche la perfetta struttura micro-idraulica di circolazione delle acque, un sistema rodato nei secoli.

<sup>8</sup> P.L. Crosta, “La politica urbanistica”, in B. Dente (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1990.

<sup>9</sup> L. Bifulco, O. De Leonardis, “Integrazione tra le politiche pubbliche come opportunità politica”, in C. Donolo (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano, 2006.

Nel 1957 Antonio Calsecchi Onesti, descrivendo il ruolo fondamentale della regimentazione delle acque attraverso le opere agricole, usava queste parole: “Si deve dare alle acque selvagge, liberamente scorrenti sulla superficie del terreno determinate e sufficienti direzioni, allo scopo di trattenerle e di dividerle, mai di concentrarle sui campi, o consentire che vi arrivino con una forza eccessiva”.

La scomparsa dei terrazzamenti, dei fossi dei ciglionamenti e di quell'agricoltura così difficile da mandare avanti, rende questi territori incapaci di mantenere una funzione di difesa del suolo. In Liguria “nel 2010 la perdita di aziende agricole già sfiorava l'80 % rispetto al censimento del 1961, con una perdita di oltre 3.800 kmq dei 5.400 che formano l'estensione complessiva dell'intero territorio regionale”.<sup>10</sup> In quella stessa Liguria nel 2011 le Cinque Terre franavano inesorabilmente, fiumi di fango portavano via case e persone e non si può non pensare che questi fenomeni fossero collegati tra di loro.

Naturalmente non si tratta di un fenomeno circoscritto alla Liguria, in tutta Italia la dismissione della manutenzione legata all'agricoltura, in particolare di montagna e di collina, ha moltiplicato il rischio anche per i territori di pianura e con esso le emergenze ed i disastri, una situazione che non potrà che peggiorare a causa dei cambiamenti climatici.

Secondo uno studio europeo il costo delle alluvioni in Italia si aggira intorno allo 0,7% del PIL,<sup>11</sup> parliamo cioè all'incirca di 3,5 mld di euro all'anno è una cifra enorme se si considera che serve solo per gestire il post emergenza. Come se non bastasse nei sei anni che vanno dal 2008 al 2014 le risorse ordinarie del Ministero dell'Ambiente per la tutela del territorio sono diminuite del 71%.<sup>12</sup>

È mia opinione che basterebbe investire una quota del 10-20% del costo delle emergenze in prevenzione strategica, per avviare una netta inversione di rotta (considerando che oggi siamo intorno all'1% con la prospettiva più *rosea* di arrivare al 2%).

<sup>10</sup> Ugo Baldini, CAIRE, Potenza 2014.

<sup>11</sup> Centro Comune di Ricerca, Commissione Europea, *Natural catastrophes: risk relevance and insurance in the EU*, 2012.

<sup>12</sup> ANCE su bilancio dello Stato, 2008-2014.

Attraverso i Contratti di fiume stiamo provando ad invertire la rotta a far divenire fiumi e spazi aperti il vero motore dello sviluppo, contribuendo a mettere in discussione la maniacale passione, tutta italiana, per una crescita urbana incondizionata.

Il panorama dei processi di Contratti di fiume già oggi ci restituisce uno scenario di importanti investimenti, non solo in termini economici, ma anche di risorse umane e progettualità. Ne sono un esempio tangibile le esperienze realizzate in Lombardia e Piemonte. Il successo nella diffusione dei Contratti di fiume risiede nella capacità di sviluppare un articolato processo di *governance*, di intersecare i piani e le norme sulle acque con quelli per la difesa del suolo e lo sviluppo locale, attraverso percorsi condivisi e partecipati su base volontaristica.

Tra le esperienze di questi anni, vorrei citare un caso che riguarda la Toscana, con il Contratto di fiume del Serchio, inserito nel *World Water Development Report* del 2015 curato da WWAP UNESCO.<sup>13</sup> Per la Provincia di Lucca, che ha coordinato il processo, il Contratto di fiume ha rappresentato un'opportunità, un'esperienza da riportare nella Variante al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale. Dal contratto sono arrivate molteplici indicazioni per la gestione delle aree di pertinenza fluviale, sulle regole del recupero urbano, per il mantenimento degli spazi aperti, dei varchi e passaggi ancora esistenti verso il fiume. Sono nati accordi per il contenimento dell'espansione edilizia ed il potenziamento della Rete ecologica, che collega attraverso il fiume la montagna con la pianura ed il mare.

Sul fronte dell'agricoltura multifunzionale un'interessante sperimentazione è stata inserita nel Contratto di fiume attraverso il progetto *Agricoltori come custodi del territorio*,<sup>14</sup> realizzato nella valle del Serchio. Attraverso il progetto oltre ad offrire incentivi economici agli agricoltori per fornire servizi di micro tutela idrogeologica, si sono rimesse in circolo antiche sapienze, si è avviato un processo di apprendimento collettivo e d'integrazione tra agricoltori, istituzioni e comunità locale per una gestione ambientale del territorio.

<sup>13</sup> M. Bastiani, E. Martini, G. Pineschi, "River contracts for sustainable development in the Italian context: the Serchio River case study", in *World Water Development Report*, WWAP UNESCO, Chapter 4, 2015.

<sup>14</sup> V. F. Vanni, M. Rovai, G. Brunori, "Agricoltori come custodi del territorio: il caso della valle del Serchio in Toscana", *Scienze del Territorio*, n. 1/2013.



**Figura 22.** Le colline a versanti dolci nei pressi della diga sul Torrente Osa (Fonte: Piano Paesaggistico Regione Toscana, Scheda d'ambito 18\_Maremma\_Grossetana).

Cambiando scala, vorrei tornare a parlare del legame tra Contratti di fiume e le politiche regionali del paesaggio. Numerose regioni hanno previsto i Contratti di fiume come strumenti operativi all'interno dei loro piani paesaggistici, penso ad esempio alla Toscana, Puglia, Lombardia, Veneto, ecc.

Ma un gran lavoro è stato condotto anche sulla costruzione di specifici strumenti finalizzati alla diffusione delle conoscenze, penso in particolare all'esperienza degli atlanti territoriali dei Contratti di Fiume della Lombardia e Umbria, come anche all'esperienza dell'Emilia Romagna.

L'*Atlante dei Contratti di fiume e di paesaggio*<sup>15</sup> della Regione Umbria è nato sulla scorta di una ricerca paesaggistica del 2011, che ha consentito di studiare la maggior parte del territorio regionale contermina al fiume Tevere. Il *Disegno strategico territoriale* (DST) dell'Umbria prevedeva il *Progetto Tevere*, di cui la ricerca era una prima fase, per l'innescare di un ambizioso contratto di fiume del Tevere. La ricerca ha prodotto tra i suoi approfondimenti un *Master Plan per l'area pilota di Ponte Felcino*,<sup>16</sup> una prima periferia di Perugia.

<sup>15</sup> A. Ciarapica, M. Bastiani (a cura di), *Atlante degli obiettivi dei Contratti di fiume e di Paesaggio*, Regione Umbria, Servizio Paesaggio, Territorio, 2016.

<sup>16</sup> *Master Plan Ponte Felcino* (Perugia), Regione Umbria, Servizio valorizzazione del territorio e tutela del paesaggio, Progetto Arch.tti M. Bastiani, F. Nigro, V. Venerucci, 2011.

Attraverso circa 40 azioni destinate all'area perifluviale tra fiume e città si avviava un processo di recupero territoriale destinato a fermare lo *sprawl* urbano. Sul piano della difesa idrogeologica oltre ad assecondare le dinamiche naturali del fiume, un ruolo centrale veniva assegnato al ripristino delle aree agricole perifluviali e periurbane, non più *terra di nessuno* ma elementi per la riattivazione della micro idraulica agricola ed il potenziamento delle infrastrutture verdi. Nel Master Plan veniva previsto un incremento delle fasce riparie e del sistema forestale periurbano con 16 ha di rimboschimenti, un 36% in più rispetto all'attuale.

Con l'*Atlante degli obiettivi* redatto nel 2016, viene perseguita per la Regione Umbria la finalità di mettere a disposizione dei processi partecipativi di Contratti di fiume e Contratti di paesaggio a scala regionale, un quadro di riferimento territoriale, ambientale e paesaggistico per la condivisione di indirizzi ed obiettivi. Attraverso l'Atlante viene delineato un contributo metodologico unitario ed organico per portare a coerenza i processi attivati e da attivarsi in Umbria. È utile evidenziare come l'Atlante abbia tra le sue principali finalità quella di fornire le basi per lo sviluppo di Analisi conoscitive preliminari integrate<sup>17</sup> sugli aspetti ambientali, sociali, economici, culturali e manageriali (capitale umano) relativamente al territorio oggetto del CdF/CdP.

Anche nel caso dell'Emilia Romagna la diffusione dei Contratti di fiume si avvia grazie ad una forte sinergia tra la pianificazione paesaggistica e i Contratti di fiume. In questa regione diversi Contratti di fiume nascono a seguito di progetti sviluppati nell'ambito della pianificazione paesaggistica, come ben descritto nel volume *Progetti di Paesaggio*<sup>18</sup> edito dalla Regione nel 2007. Da lì prendono vita i Contratti di fiume del Panaro e del Marecchia entrambi giunti alla fase finale della firma. Il Contratto di fiume Panaro si avvia nel tratto compreso tra le città di Vignola,

<sup>17</sup> L'Analisi conoscitiva preliminare integrata fa riferimento all'organizzazione dei processi di CdF definita dal Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, Ministero dell'Ambiente e ISPRA, *Definizioni e Requisiti Qualitativi di base dei Contratti di fiume*, 12 marzo 2015. Il documento è stato redatto dal Gruppo di Lavoro 1 Riconoscimento dei CdF a scala nazionale e regionale, *definizione di criteri di qualità* del Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume.

<sup>18</sup> G. Poli, V. Montaletti, *Progetti di Paesaggio. Idee ed esperienze nella programmazione regionale*, Regione Emilia Romagna, Bologna, 2007.

Spilamberto e Savignano dopo il dibattito che aveva coinvolto la popolazione locale intorno ad un progetto di riqualificazione paesaggistica, legato alle sorti di una grande area industriale dismessa sul fiume. Si tratta della Sipe Nobel, un'industria di polveri da sparo, che aveva lasciato sul territorio un forte inquinamento da piombo. La riqualificazione di quell'area diviene l'elemento strategico per estendere attraverso il contratto l'attenzione all'intero corso fluviale.

Per il fiume Marecchia vi è invece la necessità di un percorso di ricucitura del sistema agricolo e paesaggistico, nelle diverse componenti geomorfologiche, a partire dall'omonima vallata. Il Contratto di fiume diviene lo strumento per rilanciare un sistema integrato di governo del territorio.

Anche il Piano Paesaggistico della Puglia riconosce i Contratti di fiume, avviando con il fiume Ofanto un percorso per lo sviluppo di azioni complementari difesa idrogeologica, conduzione agricola e tutela dell'area parco. In questo caso, infatti, il contratto si spinge ancora più oltre, poiché nelle intenzioni dei promotori dovrà coincidere con il Piano di gestione dell'omonimo Parco.

I Contratti di fiume costituiscono un'alternativa ed una concreta reazione a quello che altrimenti sembra essere un inesorabile declino del nostro territorio.

Purtroppo però, di queste buone pratiche si parla poco in particolare sui media, si preferiscono le cronache delle tragedie e dei disastri ai tentativi di prevenirli se non di evitarli. Non si danno alternative e si mette così l'opinione pubblica davanti all'evidenza che non ci sia nulla da fare, sottolineando l'assenza se non l'inutilità di qualsiasi reazione e tanto meno mobilitazione.

Se vogliamo realmente affrontare i temi del dissesto, della qualità delle acque, del paesaggio e dell'adattamento ai cambiamenti climatici è ormai chiaro a tutti che non abbiamo bisogno solo di misure ad hoc, ma bensì di un coinvolgimento convinto, capillare e diffuso. Ritengo che i Contratti di fiume debbano essere sostenuti raccogliendo ogni istanza proveniente dai territori, in particolare se si mettono volontariamente a disposizione, facendone un *asset* di governo.

Alcuni anni fa, davanti all'evidente declino di una parte del Paese, dove la decrescita e l'abbandono rischiavano di cancellare interi piccoli centri storici, è stata varata la strategia delle aree interne.

Tale strategia è stata sostenuta con fondi nazionali e regionali (fondi strutturali) ed in alcuni territori ha coinciso con ambiti oggetto di Contratti di fiume. Lo stesso coraggio dimostrato verso le aree interne, ci vuole oggi per sostenere i Contratti di fiume poiché le problematiche relative alle acque sono altrettanto gravi ed urgenti da meritare una Strategia Nazionale, che mobiliti assieme i Distretti Idrografici, le regioni e le comunità locali. Con una strategia nazionale dei Contratti di fiume, potrebbe andare a regime una partecipazione diffusa evitando un'errata implementazione della direttiva 2000/60/CE e direttive figlie. Infatti nella valutazione dei Piani di Gestione 2009-2015, predisposti per i bacini idrografici italiani, la Commissione Europea ha prodotto alcune osservazioni, di merito proprio sull'aspetto della partecipazione, sia in termini di durata che di contenuti. La Direttiva prescriveva per le tre fasi distinte di consultazione, una durata di sei mesi ciascuna, per consentire una partecipazione e consultazione significativa dei portatori d'interesse. In Italia tali fasi sono cominciate tutte nell'arco di un periodo di tre-sette mesi, a seconda del distretto idrografico. Inoltre nella normativa e nei piani di gestione non sono reperibili indicazioni relative alla partecipazione dei soggetti interessati alla fase di attuazione dei piani.

Visto che le aggregazioni di un Contratto di fiume avvengono su una base territoriale ben definita, all'interno dei bacini idrografici (a scala di sub-bacino usualmente), la strategia potrebbe migliorare la *governance* delle acque e la partecipazione nella revisione dei piani di gestione, come nella formulazione delle politiche e dei modelli gestionali di medio lungo termine.

Sostenere i Contratti di fiume significa promuovere comunità attive, significa portare le decisioni là dove queste decisioni hanno effetto, cioè dentro i territori e lungo i nostri fiumi.

# **Gli Osservatori del paesaggio: l'esperienza della rete piemontese**

*Marco Devecchi*

La lettura del libro di Anna Marson è stata motivo di grande interesse per lo stimolo a nuove riflessioni sui temi della pianificazione del paesaggio, così come peraltro lo è stata anche la giornata di oggi. Gli organizzatori mi hanno chiesto di portare una riflessione sull'esperienza del Piemonte riguardo agli Osservatori del paesaggio e alla Rete che si è costituita.

Gli Osservatori del paesaggio sono legati alle comunità locali, rappresentando un'esperienza ben distinta e diversa da quelli pensati e voluti dal Codice dei beni culturali del paesaggio, e cioè dai contesti istituzionali. La realtà degli Osservatori nasce direttamente dai principi e dagli auspici della Convenzione europea del paesaggio. Ovviamente è un testo ben noto a tutti. Ho voluto qui solo darne conto brevemente, per evidenziare il riferimento culturale a cui si ispirano gli Osservatori che vedono nel paesaggio un elemento cardine della qualità di vita delle popolazioni. In altri termini, il tema del paesaggio entra – grazie alla Convenzione – in un rapporto modo stretto ed inscindibile con le aspettative quotidiane delle popolazioni. Questa esigenza di paesaggio è emersa peraltro in modo netto e chiaro anche oggi nel corso della giornata di studi.

Ritengo utile evidenziare un dato molto interessante su cui ragionare riguardante il fatto che si è passati da una esigenza in qualche modo individuale di paesaggio ad una più propriamente collettiva. Penso che tutti noi, nel tempo, abbiamo sempre avvertito la necessità di fruire e godere di paesaggi di qualità. Il dato interessante, ed anche confortante – se vogliamo – di questi ultimi anni, è che questa esigenza individuale è diventata sempre più un'aspettativa sociale, collettiva, di ricerca, di condivisione e di desiderio di ragionare assieme, rispetto ai temi della qualità del paesaggio.

Ecco, devo dire che nella realtà astigiana, dove ho il piacere di coordinare le attività del locale Osservatorio del paesaggio, abbiamo avuto modo di cogliere chiaramente – qualche volta anche con esternazioni curiose e singolari – il senso di questo cambiamento di registro. In Piemonte spesso queste esigenze di qualità paesaggistica individuano nel capannone la causa di un forte detrimento del valore estetico dei luoghi. A questo riguardo, una moltitudine di persone ha partecipato ad una riunione di protesta contro l'insediamento di nuovi capannoni. Tra i partecipanti c'è un Sindaco e un Parroco. Entrambi però non sono veri, ma questa presenza – se vogliamo fittizia – testimonia comunque un'esigenza forte di rappresentanza. Un'esigenza non corrisposta dalle istituzioni locali che ha, quindi, indotto le persone ad inventarsi figure rappresentative e sensibili sui temi del paesaggio. Questo è quanto spesso accade nella società attuale e si può facilmente riscontrare con studi sociologici.

### **1. Quali azioni si sono nel tempo delineate nella realtà piemontese rispetto a questa crescente esigenza di paesaggio?**

Nello specifico, si tratta di azioni che corrispondono al dettato della Convenzione europea del paesaggio. Anche qui, ho voluto estrapolare dal Preambolo della Convenzione un capoverso che evidenzia l'importanza – potremmo dire l'auspicio, o forse ancor più il monito – di attivare apposite procedure di partecipazione.

Abbiamo visto anche nella relazione precedente come non ci sia una modalità operativa unica. Anzi, l'interesse per le modalità di *governance* del paesaggio è proprio connessa alla diversità degli approcci che si configura come una ricchezza operativa – anche in termini di fantasia e di capacità di corrispondere di volta in volta a situazioni diverse. Rispetto a questi temi come operano gli Osservatori del paesaggio? Che ruolo hanno? Quali finalità perseguono?

Certamente il riferimento primo è quello di condividere. Condividere aspettative, sensibilità, esperienze, tenendo conto di un dato ormai non è più eludibile: chi compromette un paesaggio – e penso che anche qui, tutti possiamo approvare questo tipo di affermazione – sottrae qualcosa agli altri. Questo tipo di rapporto – se vogliamo dinamico tra le persone – richiede davvero una condivisione, anche da un punto di vista delle valutazioni di ordine economico.

Il detrimento del paesaggio arrecato da taluni, porta davvero ad una compromissione economica dei beni di altri, e queste valutazioni economiche possono attualmente essere condotte in modo scientificamente corretto ed accurato.

## **2. La realtà piemontese degli osservatori del paesaggio**

Il primo Osservatorio del paesaggio è stato quello del Biellese, nato su basi poi modificate nel tempo: prima come realtà attiva sui beni culturali, e poi anche su quelli paesaggistici. È l'antesignano di tutti gli altri, essendo stato costituito addirittura nel 1994. Nel 2003 si è costituito l'Osservatorio astigiano del paesaggio di cui ho il piacere della presidenza, che fa capo alla realtà collinare centrale del Piemonte. A seguire nel 2004 quello del Monferrato casalese e nel 2005 quello dell'Alessandri- no. Abbiamo poi la realtà dell'Osservatorio del Po e della collina di Torino, nel 2008 quello delle Langhe, nella zona di Alba. Nella zona sud ovest del Piemonte, ha visto la costituzione nel 2013 dell'Osservatorio del Mongioie, e nella zona del Canavese, sempre nel 2013, dell'Osservatorio dell'Anfiteatro morenico di Ivrea. Il più di recente, nel 2016, è rappresentato dall'Osservatorio del paesaggio delle valli Bormida e Uzzone. Per questa realtà abbiamo l'onore di un sapere colto e di alto profilo che ci viene dai colleghi che sono qui presenti (Anna Marson e Alberto Magnaghi) che stanno portando un prezioso contributo di stimolo e di riflessione su molte tematiche. In ultimo, segnalo anche un Osservatorio nato sempre lo scorso anno, nella zona del Novarese.

Questo è il quadro degli Osservatori operanti nella realtà locale piemontese. Come in altre situazioni, gli Osservatori hanno poi trovato nella condivisione delle singole esperienze, l'occasione per la realizzazione di una Rete. A questo riguardo, voglio portare i saluti a nome del Presidente della rete degli Osservatori del paesaggio del Piemonte, la collega Daniela Bosia. I periodici incontri organizzati dalla Rete degli Osservatori permettono di individuare temi di specifico approfondimento ed utili occasioni di riflessione, quale importante modalità di reciproco arricchimento.

Voglio inoltre ricordare come si è delineata l'ambizione di creare una rete ad una scala sovra-regionale, sempre allo scopo di poter condividere le differenti esperienze territoriali. Questo tentativo è stato effettuato coinvolgendo gli Osservatori del paesaggio presenti in altre realtà italiane. Ne sono stati censiti oltre una decina, soprattutto nel Veneto, ma anche in altre regioni d'Italia. La sottoscrizione di un Protocollo d'intenti per poter operare insieme ha avuto luogo nel 2014 a Casale Monferrato sotto gli auspici della Dott.ssa Maguelonne Déjeant-Pons, Referente del Consiglio d'Europa, proprio per l'implementazione della Convenzione europea del paesaggio. Bene, questo è il quadro – di cui mi pareva utile dar conto – per meglio comprendere seppur in modo sintetico la realtà piemontese.

### 3. Le iniziative e l'operatività degli Osservatori

Certamente, *in primis*, la conoscenza delle peculiarità dei paesaggi nei diversi contesti locali è una delle iniziative prioritarie degli Osservatori. Uno strumento adottato in più occasioni è stato quello degli Atlanti fotografici, realizzati in modo partecipato per poter raccogliere direttamente da parte delle persone informazioni sui loro territori di vita quotidiana. A questo riguardo voglio darvi conto brevemente anche di modalità concrete di conoscenza, gestione e riqualificazione del paesaggio. Nell'esperienza astigiana abbiamo avuto modo di riscontrare quanto sia davvero importante partire nella gestione del paesaggio dalla conoscenza effettiva e puntuale da parte delle popolazioni dei loro paesaggi. A questo riguardo, va premesso il fatto per cui non tutte le persone si trovano a loro agio in un convegno, quale quello attuale, in un simposio, in una giornata di studio. Molte persone sono decisamente più propense a partecipare attivamente – anche all'applicazione della stessa Convenzione del paesaggio – semplicemente *camminando* nei loro paesaggi. È il modo più semplice, più bello, più diretto.

Camminare in gruppo nei paesaggi è un'occasione preziosa – grazie al passo lento, evitando la corsa – di discutere di ciò che si nota e si percepisce, avanzando all'interno dei diversi paesaggi. Ciascuna esperienza di cammino offre la percezione di elementi diversi, talvolta di pregio, talvolta di detrimento della qualità. Nel corso delle camminate, quindi, ci si arricchisce vicendevolmente.

Le occasioni d'incontro possono essere le più diverse, per poter invogliare la conoscenza dei propri paesaggi: dalla musica alla danza. Devo dire che anche la bicicletta si presta ottimamente per scoprire con la giusta lentezza i diversi paesaggi. In bicicletta si riesce ancora a discutere con il vicino, si riesce a fare più strada, ma il godimento, la percezione del paesaggio è ancora significativa, e in qualche modo gratificante. Le bicicletate sono strumento significativo di conoscenza collettiva dei paesaggi.

Nella realtà piemontese abbiamo anche i fiumi, il Po, il Tanaro. Abbiamo quindi pensato anche ad occasioni di incontro/viaggio sul traghetto, che permettono – anche qui grazie alla vicinanza delle persone, al tempo lentissimo di avanzamento – la possibilità di percepire il paesaggio da angolazioni insolite, differenti da quelle usuali dalle sponde e dai ponti. In altri termini si tratta di occasioni davvero preziose in cui si riesce dialogare in modo proficuo sui temi del paesaggio.

Questo è il discorso della conoscenza dei paesaggi di vita quotidiana. Ovviamente lo si può fare in tanti altri modi, ma questi sono alla portata di tutti, anche delle persone meno colte dal punto di vista del sapere tecnico-scientifico, ma tante volte coltissime dal punto di vista delle esperienze pratiche. Con questo tipo di modalità operativa si riesce a coinvolgerle.



**Figura 23.** Villette a schiera sul crinale di Monticchiello (Fonte: Piano Paesaggistico Regione Toscana, Scheda d'ambito 17\_Val\_d'\_Orcia\_e\_Val\_d'\_Asso).

#### **4. La questione delle modalità operative e concrete di coinvolgimento delle persone nel fare paesaggio**

Oggi i colleghi che mi hanno preceduto hanno messo in evidenza il discorso del coinvolgimento delle persone, in particolare dei bambini e dei ragazzi più giovani sui temi del paesaggio. Anche qui – a mio avviso – le possibilità sono diverse e numerose, talvolta davvero molto stimolanti, per fare sì che i ragazzi possano operare concretamente per migliorare il loro paesaggio. Laddove si dia la possibilità ai bambini e ai ragazzi delle elementari e delle medie di migliorare anche con piccoli gesti il paesaggio, questi rispondono sempre con grande entusiasmo.

Io faccio capo alla Facoltà di Agraria, per cui mi sono cimentato volentieri anche sui temi del piantare, del mettere a dimora le piante. Si tratta di gesti importanti, generosi, che si aprono al futuro, come gli stessi ragazzi, che da questo punto di vista ne colgono l'importanza in modo immediato.

Parlo adesso della realtà di un piccolo paese dell'Astigiano, che è stato riconosciuto nel 2014 Patrimonio dell'Umanità da parte dell'UNESCO per il valore dei paesaggi vitivinicoli. A ciascun ragazzo della locale scuola media è stata consegnata una pianta rampicante che è stata messa a dimora alla base di uno dei tanti muri in cemento del paese, grazie alla preziosa collaborazione con il Sindaco. Ovviamente è stato fatto un ragionamento preliminare in aula con gli studenti per approfondire il tema dei muri in cemento che risultano estranei, avulsi dalla realtà locale, essendo i muri locali storicamente per lo più in mattoni. La piantagione con i ragazzi ebbe luogo nel 2010. Sono ad oggi passati 7 anni: questi muri sono ora completamente rinverditi. Grazie a quel gesto lungimirante – certamente lento, ma costante e graduale – i ragazzi hanno avuto modo di coglierne davvero la potenza, la capacità di ricucire il paesaggio. Si è trattata di un'occasione di lavoro sul paesaggio concreta, bella e preziosa. Ad essa ha partecipato il Sindaco, che ha dato il buon esempio, di come si deve operare concretamente in queste realtà.

Sono stati coinvolti anche i bambini e anche qui è attivo nel piantare il Sindaco del paese astigiano di Isola d'Asti, ma l'esempio più significativo lo dà la maestra, che alle elementari vale più di tante altre figure educative: la maestra pianta, e poi anche i bambini operano seguendo il suo esempio.

Il gesto di piantare è importante per i bambini, perché rappresenta idealmente un seme che ha tempo di germinare. Ritengo peraltro che anche con gli adulti si tratti di un'esperienza straordinaria da fare.

Abbiamo realizzato nuovi viali alberati nelle campagne astigiane. Un tema di straordinario interesse paesaggistico è proprio quello della viabilità alberata. Ci sono aspetti complessi, legati al Codice della strada, ma molte realtà territoriali possono e devono essere nuovamente alberate. Questo è l'approccio che abbiamo usato con le persone del posto, coinvolgendo anche il Vescovo di Asti, che si è reso disponibile anche lui a vangare. Guardate ... valgono molto di più i gesti concreti che molte parole. Questo è un precetto evangelico. Andare a piantare, vale come segno concreto per il Vescovo, ma anche per tutti i sacerdoti, i preti, per tutta la comunità locale. È davvero un gesto nobile e importante, e in qualche modo contagioso!

Queste iniziative virtuose a favore del paesaggio, le abbiamo condotte con i Sindaci, in particolare modo con le Sindachesse. Devo dire che le donne da questo punto di vista evidenziano una maggiore capacità di cogliere l'importanza della cura, della gestione e di una visione in prospettiva.

## **5. Ma accanto alla conoscenza, ai gesti concreti anche di cura quotidiana del paesaggio, c'è il tema della pianificazione**

È possibile alzare l'asticella? Arrivare con le popolazioni a fare dei ragionamenti di pianificazione partecipata, non solo in termini astratti, ma con atti concreti che possano cambiare davvero la storia del loro paese?

L'esempio che voglio portarvi riguarda l'applicazione del citato Codice dei beni culturali e del paesaggio. Bisogna leggersi un po' di articoli e arrivare al 136, che dice cosa è di interesse paesaggistico e cosa è possibile fare. Nello specifico, indica che è possibile richiedere la Dichiarazione di notevole interesse pubblico del paesaggio. Si tratta di una cosa bellissima! Cosa abbiamo fatto? Abbiamo avviato molte procedure. Ci sono voluti diversi anni. Questo è un articolo del quotidiano La stampa del 2014 che dà conto dell'esito positivo della procedura di tutela paesaggistica. Nel titolo compare l'affermazione *Il paesaggio messo in cassaforte*.

Il discorso di *mettere in cassaforte* il paesaggio – immagino – può anche spaventare, così come *mettere in frigorifero*, ma in realtà si tratta di un gesto di riguardo e di attenzione per la preziosità di un patrimonio, che diventa tale solo se le popolazioni se ne rendono effettivamente conto.

La prima esperienza, come Osservatorio astigiano del paesaggio, la abbiamo condotta nel 2007 nel piccolo paese astigiano di Cortiglione, dove abbiamo letto pubblicamente il *Codice dei beni culturali del paesaggio*, che è del 2004. Può sembrare una cosa curiosa, in realtà piace molto e vi invito a farlo.

Qualche anno dopo, nel 2010, abbiamo capito come si faceva ad attivare la procedura di *Richiesta di notevole interesse pubblico*. La popolazione del borgo di San Marzanotto di Asti, dopo la lettura del Codice – sotto una fitta coltre di neve – ha proceduto compattamente alla firma di un poster per chiedere l'attivazione della richiesta del notevole interesse pubblico del loro paesaggio. Questo, perché davvero ritenevano che fosse importante per la loro qualità di vita, esattamente secondo quanto affermato dalla Convenzione europea del paesaggio. Ha firmato gran parte della popolazione. Il poster poi ridotto di dimensioni è stato spedito alle autorità competenti direttamente da parte dei rappresentanti della comunità locale. Tra i destinatari della richiesta, all'epoca, il Ministro dei Beni ed attività culturali, On.le Sandro Bondi, il Consiglio d'Europa e la Regione Piemonte, che si è quindi trovata la richiesta di tutela paesaggistica e ha attivato la procedura.

Poi la cosa è divenuta contagiosa.

Rapidamente, i paesi dell'Astigiano che hanno attivato la Richiesta sono ora una decina.

È capitato che queste richieste siano state portate anche nei Consigli comunali. Ad Isola d'Asti, quando si è aperta la votazione, tutti i consiglieri all'unanimità di fronte ad una richiesta bella e genuina della popolazione hanno detto "Sì" all'avvio della procedura.

In un altro piccolo paese dell'Astigiano, Passerano Mamorito, come Osservatorio del paesaggio ci si è trovati con la popolazione per perimetrare l'area da dichiarare di notevole interesse pubblico. Analogamente ad Isola d'Asti, la pratica è giunta in Consiglio comunale, e anche in questo caso maggioranza e opposizione hanno ritenuto di votare a favore. Anche in questo caso la Sindachessa, donna, ha firmato per prima la Richiesta, dando l'esempio concreto di come si fa.

Una volta avviate le richieste, la Commissione regionale, che è deputata per riconoscere o meno il notevole interesse pubblico del paesaggio, si è recata sul posto: c'erano tutti, Soprintendenza, Direzione regionale dell'urbanistica, esperti, ecc. In totale ci sono voluti 4 anni; però in 4 anni è arrivato il vincolo dal basso, *bottom up* voluto dalla popolazione. Si tratta di vincoli severi che rappresentano il massimo strumento di tutela che lo Stato italiano riconosce in modo duraturo al paesaggio, diversamente dal Piano regolatore che più facilmente può essere modificato.

Quello che voglio sottolineare, è che il vincolo è arrivato dalla richiesta della popolazione. La vestizione del vincolo – penso che il termine vi sia noto – è stata in qualche modo discussa rispetto alle esigenze della popolazione, quindi in realtà non è più un vincolo ma un Piano, però fatto con le persone, attraverso lo strumento che avevamo: il Codice dei beni culturali e del paesaggio. La speranza è che a breve arrivi anche in Piemonte il Piano Paesaggistico regionale, forse a giorni, ma allora era il 2010 e sembrava una cosa lunga a venire.

Ho voluto anche coinvolgere in questo ragionamento, il ministro Giuliano Urbani, il padre del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Abbiamo condotto una bella riflessione su queste tematiche, fuori dal Piemonte, presso Sant'Ilario: un bel borgo sulla collina di Genova. Lui stesso ha detto, leggetelo il mio codice, imparatelo. È arrivato addirittura a dire, “tenetelo sul comodino in modo tale da poterne mettere in luce gli elementi di interesse”.



**Figura 24.** Parco eolico presso Murci (Fonte: Piano Paesaggistico Regione Toscana, Scheda d'ambito 18\_Maremma\_Grossetana).

Concludo dicendo che oltre ai temi della conoscenza, cura, attenzione e tutela dal basso, abbiamo voluto anche cimentarci, come *Laboratorio di riarmonizzazione del paesaggio*, anche sul tema del Restauro del paesaggio. Utilizzo questo termine anche se so che spesso i tecnologici della architettura – un campo che non è mio – parlano di *rigenerazione del paesaggio*. A questo proposito, ci siamo cimentati, su elementi specifici di detrimento del paesaggio viticolo del Piemonte rappresentati principalmente dai famigerati capannoni alla sommità delle colline. Si è operato nel 2006 a Coazzolo, un piccolo comune del sud Astigiano. È stato deciso con la popolazione e ovviamente con il proprietario di un capannone prefabbricato di toglierlo, di eliminarlo da un contesto straordinario, di notevole bellezza dal punto di vista del paesaggio viticolo.

Così come si mette, un capannone si toglie.

Come lo si toglie? È stato segato alla base dei pilastri. Tra l'altro c'era anche la copertura in eternit. Pertanto era anche complesso quell'aspetto di eliminazione... la fase di smontaggio. Così come è stato messo, così è stato tolto, e questo è effettivamente un intervento di restauro del paesaggio. L'intervento più recente di restauro del paesaggio astigiano è stato condotto nel 2014, a Nizza Monferrato, una *core zone* dell'UNESCO. Anche in questo caso il capannone è stato smontato e triturato sul posto.

Vi ringrazio, e voglio solo finire con questa frase, che penso sia anche esemplificativa delle motivazioni profonde insite nel Piano Paesaggistico della Regione Toscana. A questo riguardo va davvero un mio plauso sincero alla Toscana, al suo già Assessore e a tutti coloro che hanno collaborato alla sua approvazione. La frase in questione è contenuta nel Preambolo della Convenzione europea del paesaggio ed afferma che "Il paesaggio costituisce una risorsa favorevole all'attività economica" prosegue poi con un "se": "se salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato". Incontri di studio come quello di oggi qui a Firenze sono preziosissimi per conseguire questi importanti e fondamentali obiettivi.

# Parchi agricoli e Biodistretti: esempi di valorizzazione paesaggistica partecipata dei paesaggi agroforestali

Daniela Poli

Comincio la mia comunicazione dicendo che ho preso molto sul serio il sottotitolo di questo incontro, ovvero il suo essere una *giornata di studio* e quindi di riflessione collettiva.

La prima cosa che vi propongo come *incipit* del mio intervento, relativo ai Parchi agricoli e ai Biodistretti, è una riflessione sul termine di *cittadinanza attiva*, che è il *focus* dei contributi di questo pomeriggio.

La cittadinanza attiva rafforza il concetto della *cives*, della città come luogo del diritto, del dispiegamento della democrazia, e questo naturalmente è un dato di per sé molto positivo. Ma vi è anche il risvolto della medaglia. La *cittadinanza* è normalmente contrapposta alla *villania* al termine che deriva dalla villa, intesa come campagna. La cittadinanza attiva sembra illuminare la positività di ciò che è collegato alla città e viene esportato anche nei contesti rurali, come se di per sé questi non potessero esprimere elementi lievi, culturali, innovativi. La proposta che avanzo è quella di pensare che esiste anche una *ruralità attiva*, che si definisce su elementi di forte positività. Abbiamo sentito Camilla Perrone illustrare ricerche che parlano dell'estensione dell'urbanità in senso positivo, di un'urbanità che però è anche una mentalità pervasiva, un'interpretazione del mondo che si diffonde in ogni dove, che penetra nei recessi più nascosti; un'urbanità che si fa anche materiale, che invade pianure, le Alpi (si parla infatti di *città delle Alpi*). Siamo in una fase di un'urbanità invadente e forse conviene cercare dei contrappesi e dare più valore e più corpo a quell'elemento fondante della stessa cittadinanza che Carlo Cattaneo<sup>1</sup> rilevava nella relazione tra la città e la campagna.

<sup>1</sup> C. Cattaneo, *La città considerata come principio ideale delle istorie italiane*, 1858.

Cosimo Ridolfi alla metà dell'800 parlava della Toscana come di un'"immensa città rurale", di una città che ha strutturato la campagna, con importanti investimenti, e di una campagna molto curata, disegnata, progettata. Ma oggi la città contemporanea è una città che ancora sottrae suolo, che si diffonde nella campagna, che urbanizza in contesti non adeguati, che invade gli alvei fluviali e le pianure alluvionali. Certo segnali in controtendenza ci sono, ma ancora molto limitati. La spinta più importante in questa direzione non viene tanto da uno sguardo urbano, ma da uno sguardo rurale.

Servirebbe invertire lo sguardo e parlare di *ruralità attiva*, una ruralità sapiente che riscopre il proprio valore sia nei territori interni dove molte persone oltre a svolgere il lavoro nei campi studiano, progettano, innovano, creano reti, sia in città dove in molti inneggiano a una nuova ruralizzazione. Infatti molte città oggi si stanno ruralizzando.

Roma ad esempio sta diventando una delle città rurali più grandi d'Europa, con orti urbani e agricoltura periurbana che penetra anche all'interno della città consolidata. Sono sempre più frequenti nei contesti urbani attività come quelle dei gruppi di acquisto solidali (GAS), degli Intergas, dei mercati di filiera corta, come la Fierucola del pane di Firenze (anche stamani c'era Giannozzo Pucci qui con noi che ne è stato il promotore) che da un piccolo mercato dei produttori locali con attività culturali e di socialità svolto nella splendida piazza di Santissima Annunziata a Firenze una volta all'anno è diventato un punto di riferimento per attivisti, portatori di stili di vita innovativi, ricercatori, con appuntamenti lungo tutto l'anno. Ci sono poi molti movimenti come Terra bene comune, Campi aperti, Genuino clandestino<sup>2</sup> che chiedono la non alienazione delle terre e si impegnano nella promozione del ritorno alla terra, della filiera corta, della cultura del cibo, nella diffusione di pratiche agricole improntate all'agroecologia;<sup>3</sup> ci sono reti sviluppate in Francia come *Terre en Ville*, che coordina i comuni per organizzare le politiche di collegamento fra le attività rurali e i contesti urbani, o

<sup>2</sup> M. Potito, R. Borghesi, *Genuino Clandestino. Viaggio tra le agri-culture resistenti ai tempi delle grandi opere*, Terra Nuova, Firenze, 2015.

<sup>3</sup> S.R. Gliessman, *Agroecology. Ecological Processes in Sustainable Agriculture*, Sleeping Bear Press, Ann Arbor 1998.

*Terre de Liens* che raggruppa dei soggetti interessati ad acquistare in forma collettiva terre (spesso terre sottoposte a richieste di urbanizzazione), per affittarli poi ad agricoltori, contribuendo al ritorno alla terra di soggettività disparate: dai giovani, ai disoccupati, ad agricoltori che hanno perso la terra. Associazioni come *Terre de Liens* trovano un corrispettivo anche in Italia, in Toscana ad esempio si sono diffusi dei GAT (Gruppi di Acquisto Terra).

Un altro elemento di riflessione è quello del contratto (scritto) e del patto (simbolico) fra la città e la campagna. Storicamente il paesaggio, soprattutto in questa parte della Toscana, era un prodotto indiretto dell'attività agricola (contadini) e degli obiettivi economici e politici di un'élite sociale urbana (borghesia). Il paesaggio non necessitava di un finanziamento specifico o di politiche dedicate, come accade adesso, ma emergeva dalle buone pratiche agricole e da un'attenzione estetica del proprietario urbano, che stipulava un contratto con il mezzadro. Il tutto si inseriva all'interno di normative e regole come quelle degli statuti comunali (che erano un interessantissimo guazzabuglio di norme che ricomprendevano anche quelle sul governo del territorio) o delle decime da conferire alle pievi. Naturalmente il peso lavorativo della *costruzione del paesaggio* ricadeva sulle spalle dei mezzadri, però è anche vero che in questa relazione c'era cura, c'era attenzione, c'era manutenzione, c'erano le *corvée*: quindi non si lavorava solo nel proprio podere ma si lavorava anche per la comunità ed in comunità, c'era una organizzazione stagionale dei lavori che portava i mezzadri a lavorare assieme nei vari possedimenti per le attività impegnative come la vendemmia, la raccolta delle olive, e così via. Ed è su questo contratto individuale e sociale si è formato questo bel paesaggio toscano.

Siamo passati attraverso la modernizzazione delle campagne, non c'è più la mezzadria, che fra luci e ombre gestiva accuratamente i luoghi in tante parti della Toscana, c'è stato un importante esodo verso le città (anche se non tutti se ne sono andati) con l'abbandono nelle zone interne delle coltivazioni e dei dispositivi territoriali funzionali all'agricoltura, come i terrazzamenti, i ciglionamenti, i selciati, i pozzi, ecc.

Ma adesso le tracce di contro-esodo rurale stanno recuperando, innovando, anche elementi importanti che provengono dalla lunga durata storica. Proprio il bisogno sociale di re-immaginare il territorio, ripensare alla relazione con la campagna,

ha portato a costruire una sorta di patto tra città e campagna, che si può attuare anche attraverso veri e propri contratti (come abbiamo visto con i Contratti di Fiume), molto più aperti, più inclusivi e complessi di quelli del passato, ossia dei contratti sociali, multi-attoriali. Non c'è più infatti un solo soggetto, come lo era il mezzadro, che costruisce il territorio, ma ci sono molte figure, pubbliche, private, associative, che sono intenzionate a collaborare, a costruire quella cooperazione di interessi di cui parlava oggi Gabriele Pasqui, definendo coalizioni sociali che immaginano un futuro condiviso. Si prospetta una rinascita delle campagne, (urbane, periurbane, collinari, montane) all'insegna una ruralità attiva e corale, parafrasando Giacomo Becattini.<sup>4</sup>

Dopo questa proposta di slittamento semantico dalla *cittadinanza attiva* alla *ruralità attiva* propongo una riflessione su due strumenti istituzionali che possono servire nel percorso, quello dei Parchi agricoli e quello dei Biodistretti, per concludere su un'attività di ricerca-azione che utilizza il contratto per federare diversi soggetti in vista di un progetto condiviso.

## 1. I Parchi agricoli

Sarà interessante notare come nelle diverse esperienze italiane ed europee di Parchi agricoli si trovino molte assonanze. A dare avvio ai Parchi agricoli vi è spesso una fase di presa di coscienza sociale delle problematiche relative all'urbanizzazione, e al valore dei patrimoni territoriali locali (una patrimonializzazione del territorio), per passare poi a una fase di rilevante mobilitazione e autorganizzazione sociale che fa da pressione verso le istituzioni per attivare strumenti di tutela del territorio i quali, a loro volta, passano da una fase di tutela passiva a una di tutela attiva in cui vi è sempre più attenzione all'integrazione con lo sviluppo locale.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> G. Becattini, *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*, Donzelli, Roma, 2015.

<sup>5</sup> A. Magnaghi, D. Fanfani (a cura di), *Patto città campagna. Un progetto di bio-regione urbana per la Toscana centrale*, Aliena, Firenze, 2010.



**Figura 25.** Panorama di Montalbano (Fonte: Piano Paesaggistico Regione Toscana, Scheda d'ambito 06\_Firenze\_Prato\_Pistoia).

Attualmente non esiste in Italia una definizione giuridica specifica del Parco agricolo: anche laddove esistono dal punto di vista della legislazione nazionale ricadono nelle aree protette, mentre a livello locale si stanno diffondendo all'interno della pianificazione comunale o sovracomunale con articolazioni diverse.

Analizziamo adesso tre esempi di parchi agricoli esistenti che bene raccontano questi aspetti.

- *Parco agricolo di Lobregat a Barcellona.* Si tratta di quasi 3.000 ettari, dove si coltivano ortaggi e frutta. Il parco nasce da una mobilitazione sociale degli anni '70 che lottava contro l'urbanizzazione del delta del fiume Pla e che ha coinvolto molti agricoltori locali. Su istanza della mobilitazione sociale, le amministrazioni partecipano e vincono un bando *Life* per progettare un parco agricolo sul delta del fiume. Il parco viene istituito nel '98. Il parco si è dotato di obiettivi orientati a preservare, a gestire e a sviluppare l'attività agricola. Il parco è molto famoso soprattutto per le molte azioni di sostegno all'agricoltura con forme innovative di commercializzazione, marchi locali, interazione con la popolazione.
- *Parco sud Milano.* Anche in questo caso il parco nasce perché nel 1985 si è organizzata l'associazione Parco sud Milano che ha mobilitato un'ampia fetta della società locale, formata da cittadini residenti nelle aree urbane assieme agli agricoltori che lottavano contro l'urbanizzazione di quei lembi di campagna periurbana.

La mobilitazione nel '90 produce una proposta di legge popolare, che porta all'istituzione del parco. Sebbene il parco sia stato istituito, l'associazione non ha cessato la sua attività, ma mantiene il suo impegno con gli attivisti che si definiscono *sentinelle del parco*, in prima linea a monitorare ciò che accade nel territorio a dare impulso a nuove progettualità. Il Parco Sud Milano è il più importante parco agricolo europeo, con 47.000 ettari sottoposti a tutela. Ancora una volta lo strumento di tutela è aperto alla partecipazione. Inoltre il *grande parco* – che coinvolge 61 comuni e prevede un comitato di gestione e un Piano su tutta l'area – ha visto nel corso del tempo lo sviluppo di progetti locali più vicini alle istanze della popolazione come il parco di Muggiano, il parco delle Risaie, il parco del Ticinello, a cui si affiancano i Distretti di economia solidale e rurale (DESR). Nei Distretti si sperimentano insieme a un grande cartello di soggetti (5 GAS, 14 aziende agricole, la finanza etica, i Comuni, Legambiente, Slow Food, ecc), diverse modalità di relazione sociale e soprattutto si sperimentano forme alternative di economia.

- *Parco città-campagna nella città metropolitana di Bologna.* Un altro progetto è più recente e si caratterizza per esserne un'evoluzione dal punto di vista della sua nascita e delle forme di *governance*. Il Progetto *Parco Città Campagna* prende avvio nel 2000 grazie a un contributo della Regione Emilia-Romagna per la realizzazione di progetti di tutela, recupero e valorizzazione territoriale. Il contesto territoriale è quello dell'ampia area periurbana Sud-Ovest dell'area metropolitana bolognese e interessa cinque comuni fra cui Bologna. Il progetto intercetta molte realtà sociali e le coinvolge da subito nella sua realizzazione. Non c'è contrapposizione fra amministrazione e comunità locale, ma inclusione. I Comuni interessati e la Regione hanno coinvolto da subito i soggetti pubblici, privati e del mondo dell'associazionismo tramite incontri culminati in un Laboratorio di urbanistica partecipata. Per dare attuazione al Progetto definito in quella sede i soggetti istituzionali hanno sottoscritto un Accordo Territoriale nel quale vengono definiti gli impegni di ciascun soggetto e gli interventi attuativi che verranno realizzati.

Il progetto, che aveva come primo obiettivo quello di bloccare l'urbanizzazione, si estende su 8.620 ettari e nasce da subito come progetto partecipato orientato all'integrazione e alla multifunzionalità, alla commercializzazione di filiera corta, all'espansione del biologico, all'integrazione tra agricoltura, orti urbani, agricoltura comunitaria.

Il grande parco città-campagna trova nelle aree pubbliche di ognuno dei cinque comuni l'occasione di sperimentare dei *progetti pilota* con la funzione di volano per la riqualificazione dell'intera area. Nei 54 ettari del terreno agricolo di Villa Bernaroli a Bologna, coltivati integralmente con metodo biologico e biodinamico, viene approntata una forma di co-gestione con le associazioni locali e gli agricoltori (*cobousing* solidale, ippoterapia, recupero dal disagio sociale, riqualificazione paesaggistica, recupero delle acque, ecc.), che lascia anche delle aree libere per l'uso dei visitatori. Tre ettari sono stati affidati a un'azienda cooperativa comunitaria, Arvaia, che sperimenta il metodo della co-progettazione e co-gestione assieme ai cittadini; questi diventano così co-produttori, che decidono assieme agli agricoltori gli alimenti da coltivare, pagando in anticipo, sul modello delle AMAP francesi (Association pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne) e partecipando anche (in forma limitata) ai lavori agricoli.

## 2. I Biodistretti

Il Biodistretto si inserisce all'interno della strumentazione programmatica come sviluppo dei distretti rurali. Grazie al decreto 228/2001 indirizzato alla modernizzazione del settore agricolo le regioni possono promuovere l'organizzazione di sistemi locali produttivi (Distretti rurali) in un territorio spiccatamente rurale con la presenza di attività agro-alimentari. Il riferimento culturale è quello della distrettualizzazione della piccola e media impresa. Lo stesso concetto viene esteso alla ruralità, mutuando anche l'idea dell'integrazione tra più forme di economia, per rafforzare il territorio locale.

I Distretti rurali in Toscana (e più estesamente in Italia) non hanno avuto molta fortuna, non sono prosperati. Ma adesso è interessante seguire l'evoluzione dal Distretto rurale al Distretto del biologico (come recita la legge ora in discussione al senato).

Già dal 2004 l'AIAB (Associazione Italiana per l'Agricoltura Biologica) ha rilanciato lo strumento della *distrettualità rurale*, collegandolo maggiormente alla società locale e indirizzandolo decisamente verso la produzione biologica. I Biodistretti sono aree geografiche che non necessariamente seguono i confini comunali, nelle quali è costituita un'alleanza tra agricoltori, cittadini, operatori turistici, associazioni e pubblica amministrazione per la gestione sostenibile delle risorse, sulla base del modello biologico e di consumo orientato alla sostenibilità e alla filiera corta che coinvolge gruppi di acquisto (che spesso sono il primo soggetto proponente localmente), ristorazione, scuole, ecc. Si manifesta qui con chiarezza il nuovo *patto* tra più soggetti.

Nel 2009 nasce su impulso di AIAB il primo Biodistretto Europeo multifunzionale (Agricolo, Ambientale, Culturale, Sociale, Eco-turistico, Eno-gastronomico), quello del Cilento, con un parterre di *stakeholder* molto allargato (da Legambiente a Col-diretti, ad Associazioni quali Dieta Mediterranea, Biodinamica, Corbezzolo, ecc.) integrato nella società locale in accordo con i GAL (progetti Leader), le associazioni pro-loco, ecc. I Biodistretti intessono anche relazioni multiscolari col Ministero dell'Economia, dell'Ambiente, del Turismo ecc. Emerge con forza un progetto multi-attoriale e multi-livello che mette in opera un progetto integrato e multi-obiettivo.



**Figura 26.** Appennino pistoiese (Fonte: Piano Paesaggistico Regione Toscana, Scheda d'ambito 06\_Firenze\_Prato\_Pistoia).

Uno degli obiettivi principali di tutti i Biodistretti è quello di puntare sulle mense scolastiche, gestite direttamente dalle amministrazioni comunali, che possono dar impulso, rilanciare e sostenere l'agricoltura locale, soprattutto quella di piccola dimensione. Sempre lo stesso decreto del 2001 offre un'opportunità rilevante agli enti pubblici (amministrazioni comunali, Consorzi di bonifica, ecc.) di attivare relazioni dirette con gli agricoltori tramite forme di *contratto*, dando loro incarichi relativi all'alimentazione delle mense, alla gestione di un corso d'acqua, alla manutenzione di aree verdi e così via. Il Biodistretto si caratterizza quindi per essere uno strumento integrato e patrizio, che data la sua forma di aggregazione riesce con maggior facilità ad accedere agli strumenti finanziari come le misure del PSR (che spesso lo prevedono).

Si nota in questo veloce *excursus* come i Parchi agricoli da strumenti di tutela si siano spostati verso lo sviluppo locale, mentre i distretti rurali, da dispositivi per l'erogazione di finanziamenti si sono indirizzati verso la riqualificazione del territorio e del paesaggio sperimentando forme di *governance* pattizia dal basso, orientata alla co-progettazione, alla co-gestione con la società locale così come illustrato in precedenza da Massimo Bastiani per i Contratti di Fiume. Risulta evidente un avvicinamento delle finalità e delle modalità degli strumenti esaminati, sebbene attengano a settori e capitoli di spesa diversi. Appare quindi cruciale per il governo del territorio capire come far dialogare e integrare l'innovazione proveniente dalla pianificazione territoriale e ambientale con quella della programmazione rurale.

### **3. Il Progetto Coltivare con l'Arno. Parco agricolo perifluviale**

Ecco infine l'ultimo punto del mio intervento: l'illustrazione di un progetto per la definizione di un Contratto di fiume a valenza di parco agricolo, di cui ero la responsabile scientifica, che ha beneficiato del finanziamento dell'Autorità regionale per la Partecipazione della Toscana assieme alla Città Metropolitana di Firenze (ente capofila), ai Comuni di Firenze, di Scandicci e Lastra a Signa.

In questa sede mi preme sottolineare come la ricerca abbia promosso l'innovazione a cui accennavo poc'anzi. Anche in questo caso il primo motore è stato la necessità di bloccare l'urbanizzazione, valorizzando l'agricoltura periurbana. I tre comuni affacciano sull'Arno, dove si era in attesa di avviare a breve un Contratto di Fiume Arno, che purtroppo ancora non è stato attivato. Nell'ottica dell'integrazione dei due strumenti, uno di tipo contrattuale (Contratto di Fiume) l'altro legato storicamente alla tutela del territorio e allo sviluppo rurale (Parco agricolo) abbiamo ipotizzato e sperimentato assieme alla società locale un processo di progettazione partecipato che ha costruito un nuovo scenario fisico di trasformazione e al tempo stesso ha creato le basi per dodici progetti locali autogestiti da aggregazioni complesse pubbliche (Amministrazioni Comunali, Autorità di Bacino, Consorzio di Bonifica, Soprintendenza, ecc.), private (agricoltori, proprietari di orti, cittadini, associazioni di categoria, ecc.), associative (Pro-loco, Legambiente, Slow Food, Cirf, Apab, ecc.), disponibili alla sottoscrizione di altrettanti contratti.

Il coinvolgimento e l'animazione sul territorio sono stati molto intensi, con un calendario denso di iniziative (dagli incontri di ascolto attivo, ai seminari di autoformazione, alle passeggiate di conoscenza del territorio e riconoscimento delle erbe spontanee, ai sopralluoghi con tecnici e agricoltori, ai laboratori di progettazione, ecc.) che hanno portato realmente alla condizione della co-progettazione in un clima di fiducia e rispetto reciproco, fecondo per l'incontro fra i diversi saperi. La ricchezza dei progetti avanzati e la domanda sociale emersa ha portato gli enti coinvolti (Università, Città Metropolitana, i tre comuni e la Coldiretti) a stringere un accordo per promuovere la progettualità locale e attuare quanto emerso dal processo partecipativo.

Il processo progettuale ha messo in luce come strumenti partecipativi e contrattuali possano creare un terreno fecondo per la conoscenza reciproca, per il rafforzamento del tessuto sociale e per la realizzazione concreta di progetti condivisi.

In conclusione collegandosi ai temi sviluppati questa mattina vorrei sottolineare come gli orientamenti e gli indirizzi del Piano Paesaggistico non si possano attuare unicamente attraverso la normativa ordinaria esistente. Servono strumenti operativi di nuova concezione, come quelli che sono stati presentati in questa sessione,

che sappiano promuovere progettualità locale, in una corralità di sguardi e di intenti in grado di diffondere la coscienza patriomoniale del territorio, ma non solo. È importante che la progettualità trovi riscontro in finanziamenti che sappiano premiare le tante forme di tutela attiva del territorio fondate sulle attività di valorizzazione e incremento dei patrimoni territoriali (dall'agricoltore, al ristoratore, all'operatore turistico, ecc.). Quindi progettualità, reti, consapevolezza e orientamento dei finanziamenti. Serve progetto locale, senza progetto non funziona nemmeno lo strumento istituzionale, quindi è importante attivare la filiera: progetto-strumento-finanziamento. Si tratta di strumenti nuovi, poco conosciuti, che richiedono sia l'integrazione fra più settori sia le competenze nella gestione dei processi partecipativi. È necessario prevedere un processo di accompagnamento alla messa in opera del Piano Paesaggistico tramite progetti complessi come quelli del parco agricolo. Dall'esperienza che ho condotto come docente del corso di aggiornamento per la messa in opera del Piano Paesaggistico, promosso dalla Regione Toscana e rivolto alle pubbliche amministrazioni, posso testimoniare il grande interesse per i nuovi strumenti, ma al tempo stesso la consapevolezza della complessità del loro utilizzo. In ogni sede è emersa la richiesta di *accompagnamento* nell'attuazione del Piano. Spero perciò che la Regione Toscana si appresti a operare in questa direzione. Ritengo assai utile altresì mettere in campo un' Agenzia pubblica di progetto, che attivi, coordini e segua la pianificazione e la progettazione sovracomunale in collaborazione con i territori locali per l'attuazione in particolare del Piano Paesaggistico. Forse in questo riordino amministrativo, laddove esiste, la Città Metropolitana potrebbe assumere questo ruolo decisivo di attivazione e coordinamento.



## Conclusioni



# Alla ricerca di regole paesaggistiche per gli ambiti urbani

Annick Magnier

Il Piano Paesaggistico regionale costituisce una tappa, non conclusiva, ma decisiva, in un percorso di pianificazione e di progettazione territoriale sviluppato da anni dalla Regione Toscana, segnalato da alcune costanti rilevabili, da un atto di governo del territorio all'altro, nella lettura del paesaggio regionale e nell'interpretazione del significato dell'attività di governo del territorio. Alcuni elementi di questo nucleo fondante dell'attività di pianificazione territoriale regionale, più stabile di quanto spesso si rilevi, sono apparsi ben chiari negli interventi precedenti.

Altri, seppur citati con efficacia in alcuni saggi del volume di presentazione del Piano, sembrano richiedere qualche ulteriore sottolineatura: concernono le posizioni assunte nel Piano regionale sul rapporto città-campagna, dalle quali emergono, cruciali, l'insieme delle questioni legate all'auspicato passaggio *dal vincolo alle regole*. Affronto ovviamente questi temi da un punto di vista particolare, quello della sociologia e di chi, avvalendosi di questa specifica base disciplinare, in prospettiva possibilmente comparata, osserva negli ultimi anni l'evoluzione delle culture urbanistiche e amministrative di alcuni attori della trasformazione urbana, in particolare degli amministratori degli enti locali.

Il *modello Toscana* propone innanzitutto, e da tempo, lo ricorda questo volume, una consolidata interpretazione del rapporto città-campagna.<sup>1</sup> Essa corrisponde, anzi anticipa, l'affermazione della svolta paesaggistica nella cultura urbanistica nel Sud Europa.

<sup>1</sup> M. Morisi, A. Magnier A. (a cura di), *Governo del territorio: il modello Toscana*, Il Mulino, Bologna, 2003.

È inutile ricordare che questa svolta coinvolge l'insieme dei diversi atti di trasformazione del territorio, dal progetto minuto di edificazione, al progetto integrato di riqualificazione d'un quartiere, fino al Piano di area vasta e perfino regionale o nazionale e non concerne quindi soltanto la pianificazione intitolata come pianificazione paesaggistica. Registrata in quasi tutti i Paesi europei negli ultimi vent'anni, essa per chiunque progetta l'edificio o il Piano, induce ad adottare uno sguardo diverso sul territorio, sotto tre profili convergenti.<sup>2</sup> L'assunzione della nozione di paesaggio come strumento analitico orientativo impone in effetti di ragionare in ognuna di queste operazioni su aree territoriali più vaste, ma anche di pensare su tempi diversi, o meglio di includere il mutamento non del tutto pianificabile dei sistemi tra i dati di contesto, e di riportare segmenti territoriali a volte considerati come marginali al centro dell'attenzione.

Considerare gli ambiti di paesaggio, a volte più ambiti di paesaggio, significa pensare qualunque intervento localizzato nella piena misura del suo impatto sul paesaggio: un impatto non soltanto commisurabile nella trasformazione visiva immediata dello spazio nel quale si inserisce. La costruzione di una stazione nuova, ad esempio, si traduce nei prospetti visivi nei quali è inserita, ma assume anche un effetto trasformatore di raggio maggiore poiché cambierà le pratiche di mobilità, il modo in cui si vedrà la città ed i territori ad essa collegati. Il sistema urbano, o l'area vasta laddove l'urbanizzazione è minore, diventa il riferimento principe nel nuovo approccio alla trasformazione territoriale.

Fondamentale diventa poi per l'architetto e l'urbanista l'analogia, tradizionale dell'approccio ecologico nelle scienze sociali, tra spazi naturali e spazi urbanizzati. La città è intesa come *neo ecosistema*, secondo il lessico proposto da Magnaghi (anche in questo volume). Come gli altri ecosistemi, si trasforma incessantemente, deve anzi trasformarsi per sopravvivere in un suo equilibrio in movimento. Non sono sostenibili interventi ai quali non si attribuisca qualche capacità di modularsi, di cambiarsi, per seguire i ritmi *naturali* degli insediamenti umani.

<sup>2</sup> A. Magnier, M. Morandi (a cura di), *Paesaggi in mutamento. L'approccio paesaggistico alla trasformazione della città europea*, Franco Angeli, Milano, 2013.

Adottare un approccio paesaggistico significa infine conferire speciale significato ai *vuoti* del tessuto urbano: spazi detti *naturali*, parchi, giardini, boschi e foreste, gli spazi delle attività agricole, la “terza natura”,<sup>3</sup> gli spazi industriali dimessi, i terreni vuoti interstiziali. Essi sono parte dell’ecosistema, elementi di sua qualificazione paesaggistica, mediante trasformazione, tutela attiva o salvaguardia passiva in relazione al significato che possono assumere per la società locale. Gli spazi *periferici*, non portatori di alcuna centralità, sono tasselli del sistema di luoghi.

Il Piano Paesaggistico toscano presenta un’interpretazione lineare, coerente con questo approccio, del rapporto città-campagna. Costituisce di fatto una appassionata arringa per la riaffermazione dello spazio rurale nel contesto regionale. Afferma la sua importanza per l’intera vita della regione. Reclama una rivalsa culturale del contado rispetto alla città. Essa si può tradurre, secondo quanto illustrato qui da Daniela Poli tramite la descrizione di alcune buone pratiche, in forme di operazioni di sostegno allo sviluppo e alla difesa delle attività agricole all’interno degli spazi urbanizzati. Il Piano Paesaggistico toscano va tuttavia ben oltre nel riconsiderare questo rapporto città-campagna, assumendo una posizione molto netta sul divenire dello spazio urbanizzato.

Da una parte riprende con molta chiarezza l’opzione regionale proclamata da una trentina di anni, con tratti più o meno retorici, qui operativamente declinata, di contenimento severo dell’espansione urbana, altrimenti detta di urbanizzazione zero. La difende con chiarezza analitica, radicandola in una riflessione originale sullo spazio urbanizzato toscano, che ne esalta gli elementi caratteristici sotto il profilo del policentrismo e della diversità dei tessuti.<sup>4</sup> Il policentrismo è nozione chiave ma ambigua della letteratura grigia e del dibattito pubblico europeo. Siamo incoraggiati dalle istituzioni europee ad adottare politiche di difesa del policentrismo, queste rappresentano la soluzione salvifica ai problemi di degrado della qualità urbana, di approfondimento delle disuguaglianze territoriali, di salvaguardia delle risorse ambientali;

<sup>3</sup> G. Clément, *Manifeste di Tiers paysage*, Ed. Sujet/Objet, Paris, 2004.

<sup>4</sup> A. Magnaghi, G. Granatiero G., “Il valore patrimoniale del policentrismo nel sistema insediativo toscano”, in A. Marson (a cura di), *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana*, Laterza, Bari, 2016, pp. 186-201.

ciò senza che, a livello sovranazionale o nazionale, sia proposta una definizione dello stesso policentrismo e delle politiche di sostegno corrispondenti. Nel Piano Paesaggistico toscano, invece, la scelta è schietta. Il policentrismo toscano è quello esistente, va difesa l'armatura urbana toscana nella sua struttura rilevata, essa forma la base della politica di policentrismo locale.

Accanto a questa prima scelta, chiara ed originale, troviamo a caratterizzare ulteriormente il Piano una densa riflessione operativa sui tessuti urbani e sui modelli di urbanizzazione toscana.

All'interno dei venti ambiti di paesaggio regionale, gli ambiti urbani sono così oggetto di una cura analitica ricca di significati metodologici e politici, alla pari di quanto avviene per gli ambiti rurali a partire, ovviamente, da una schedatura diversa. Si distinguono sedici tipi di tessuto urbano, che sono successivamente caratterizzati ed inseriti in un progetto complesso di qualificazione. Il procedimento brevemente illustrato qui da Magnaghi, prevede per ognuno una rappresentazione grafica, una descrizione dei caratteri, una definizione delle criticità, una definizione degli obiettivi di qualità, e delle linee guida per la riprogettazione dei margini urbani.<sup>5</sup>

L'arringa a difesa del territorio rurale si associa così ad una serie di proposte concrete per il territorio urbanizzato, che puntano a perimetrare l'urbanizzato, identificare le qualità delle sue componenti e, da questa valutazione, a costruire progetti di riqualificazione interna alle città.

Tale ragionamento sulla qualità urbana è fortunatamente lontano dall'attuale approccio banale ed etichettante che domina il dibattito pubblico nazionale sulle periferie e che, partendo da assimilazioni brutali tra tutte le periferie europee, particolarmente fuorvianti nel caso di molte città italiane, tende a confondere grado e lontananza dal centro storico. Tessuti centrali e periferici sono qui trattati alla stessa stregua, le loro componenti individuate in ambiti di paesaggio oggetti di proposte diversificate di riqualificazione. Si insiste anche sull'importanza delle modalità e del sistema di trasporto nella qualificazione degli ambiti urbani.

<sup>5</sup> *Ivi.* V. anche D. Poli, "Prove di sintesi: le schede degli ambiti di paesaggio", in A. Marson (a cura di), *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana*, cit., pp. 217-224.

L'azzonamento si integra, in breve, in un percorso di costruzione di progetti e delle relative regole, al di là della mera definizione di vincoli, mentre viene lanciata una proposta di metodo di identificazione, poi riqualificazione, dei sistemi insediativi, anche in riferimento con il Piano regionale di sviluppo. La questione così posta, ancora più chiaramente forse quando si tratti delle aree urbanizzate, per l'ovvia densa sovrapposizione in tali ambiti di approcci specialistici e di tradizioni di pianificazioni separate, è quella del passaggio dai *vincoli alle regole*, e del completamento di una procedura *unica* di definizione delle regole adeguata alle ambizioni del Piano.

Come si costruiscono queste regole? Come vincere la scommessa dell'attuazione del Piano, sulla quale si è soffermato chi mi ha preceduto. Baldeschi<sup>6</sup> ha utilmente affrontato il tema ragionando su tre mondi (il mondo della ricerca, il mondo delle istituzioni, e la società locale), sottolineando la necessità della partecipazione di queste tre componenti per garantire la vitalità del Piano sul lungo termine. Al ruolo degli amministratori locali sono dedicati brevi ricorrenti accenni in molti dei saggi di presentazione del Piano.<sup>7</sup> Come accolgono, accoglieranno nella loro pratica l'approccio proposto, di stringente controllo dell'ex-urbanizzazione?

Nella fase attuale di fragilità di bilancio dei governi locali, che esaspera la ricerca di risorse di sviluppo utili per affrontare i problemi sociali acuiti dalla crisi, si potrebbe supporre che gli eletti, costretti a comportarsi da *imprenditori*, si riavvicinino ad atteggiamenti spesso rilevati negli anni Ottanta, di rifiuto del Piano e della regola sovraordinati come limite alla creatività locale; che la stringente necessità di cogliere molte opportunità, di realizzare progetti, allontanassero di nuovo i sindaci dall'attività di regolazione a favore di approcci alla trasformazione urbana eccessivamente pragmatici.

Possiamo ora riferirci ai dati raccolti in una ricerca recente svolta presso i sindaci europei, in una trentina di Paesi, dedicata ad un'analisi della loro cultura politica ed amministrativa, e nella quale sono stati introdotti quesiti che permettessero di comprendere la loro interpretazione degli strumenti di governo del territorio.

<sup>6</sup> P. Baldeschi *et. Al.*, "La qualità paesaggistica dei morfotipi agroambientali", in A. Marson (a cura di), *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana*, cit., p. 210.

<sup>7</sup> A. Marson (a cura di), *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana*, cit.

Non emerge di fatto in questa indagine nessuna spinta seria verso la deregolazione da parte degli amministratori locali, in particolare nei Paesi del sud Europa, e in Italia specificamente. Il ragionamento per 'progetto' non appare dominante, la fiducia è posta principalmente invece in regole chiare ed efficaci, nel Piano.

Nella stessa area geografica, più che nei Paesi nordici, il problema del consumo di suolo è percepito come grave, non troviamo traccia di una ideologia della espansione come strumento necessario.

Dobbiamo certamente tener conto degli effetti di desiderabilità sociale, ma il solo fatto che essa abbia maggior presa in una specifica direzione nei contesti a noi più vicina è significativa. La retorica del personale politico esprime poi comunque una pressione dell'elettorato di cui è consapevole e non può non tener conto.

I risultati empirici appena presentati, contro-intuitivi, che illustrano l'importanza attribuita alla costruzione di regole e alla difesa del territorio aperto, per contrasto suggeriscono di fermarsi brevemente sull'immagine dell'amministratore locale che sembra dominare nell'esegesi del Piano regionale. Nel dibattito su questo Piano, come su altri documenti di pianificazione territoriale di livello sovralocale, gli accenni agli amministratori locali non solo si associano a dubbi sulla qualità possibile delle relazioni tra livelli di governo e sulla convergenza delle immagini di territorio, contengono spesso anche richieste pressanti e contraddittorie di contributo locale alla costruzione delle regole.

Vi traspare non di rado un'immagine dei Sindaci come rappresentanti istituzionali di *comunità* supposte coese, che non sono in grado di conoscere del tutto, quindi di rappresentare nelle loro *esperienze* dei luoghi. Da una parte si esalta la dimensione sovrana del loro ruolo, dall'altra se ne mina la saldezza. Si chiede loro di regolare ma si contesta un principio tradizionale di legittimazione del loro operare senza proporre principio alternativo. Se la partecipazione cittadina appare oggi come la strada maestra aperta per rompere eventuali discrezionalità di una classe politica autoreferente, non può modificare la sostanza del gioco sociale che si svolge nel governo del territorio, luogo di conflitto e di scambio. Un gioco che come tutti i giochi chiede un arbitro: che non può essere che il decisore politico. In sociologia troppo spesso aleggia l'illusione che la partecipazione possa far emergere un progetto di comunità.

Tale illusione serpeggia anche nei testi giuridici dedicati alla partecipazione, quando troppo fiduciosi nella capacità di un interesse generale di imporsi nel quadro di una comunità, evocata non come semplice comunità locale, la cui composizione è geograficamente determinata, ma come un *qualcosa di più*, che esprima una identità storica congelata e pacifica.

Tali ambiguità del discorso sulla partecipazione cittadina legate all'uso dei termini di comunità e di identità locale in accezioni retoriche che negano il conflitto, quindi l'insostituibilità dell'intervento dirimente della mediazione o della decisione dal politico, non consentono una definizione chiara delle competenze di ognuno nella costruzione del sistema di regole.

Per Marzuoli e Vettori, "il processo di pianificazione del paesaggio è un processo in corso, sta all'operatore, a chi interpreta e applica le norme rimuovere l'ostacolo e problemi, derivanti da precedenti interpretazioni, e delineare un quadro del diritto effettivamente praticato".<sup>8</sup>

Tale applicazione radicale del principio di sussidiarietà, che richiede un contributo enorme agli amministratori comunali non tiene conto del comune quadro conflittuale nel quale si sviluppa a tutti i livelli la trasformazione territoriale: ovunque le interpretazioni del paesaggio e della sua qualità non sono univoche, nella definizione delle regole vi sono sempre vincitori e vinti, attribuire ulteriori competenze al livello inferiore di decisione non elimina il conflitto.

Nella terna di mondi indicati da Baldeschi, sembra invece che forse si possa chiedere di più, ancora e sempre, all'accademia, per chiarire le scelte politiche e sulla base di indirizzi politici a livello dell'area vasta. L'impostazione del Piano lo suggerisce, e lo ribadiscono Daniela Poli e Antonella Valentini,<sup>9</sup> dimostrando la dimensione narrativa, di comunicazione politica, della classificazione degli spazi, e più particolarmente delle relative schede, proposte nel Piano Paesaggistico regionale.

<sup>8</sup> C. Marzuoli, N. Vettori, "Paesaggi e interessi pubblici: principi, regole, procedure", in A. Marson (a cura di), *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana*, cit., pp. 225-246.

<sup>9</sup> D. Poli, A. Valentini, "Forme identitarie di rappresentazione e norme figurate", in A. Marson (a cura di), *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana*, cit., pp. 132-146.

Nella stessa direzione vanno i cosiddetti progetti esemplificativi, contemporaneamente proposti, ma anche il denso lavoro di comunicazione e di sostegno agli operatori che accompagna il Piano. Che si voglia o no utilizzare, per designare la modalità di governo del territorio proposta, il termine di *governance innovativa*, per consolidare il processo di costruzione delle regole varato dal Piano sembra innanzitutto necessaria una paziente illustrazione della possibile efficacia degli strumenti proposti, in particolare per quanto concerne gli ambiti urbani, fino ad ora forse non sufficientemente presi in considerazione nel dibattito pubblico su questo documento.

La proposta di innovazione nella costruzione delle regole al cuore del Piano Paesaggistico regionale è formulata mentre sembra chiudersi una stagione lunga di innovazione nella direzione dello sviluppo della partecipazione dei cittadini italiani al governo del loro territorio, in un quadro di sostanziale disillusione, e corrispondente riduzione delle risorse. La partecipazione dei cittadini si è iscritta in uno spazio culturale omogeneo, troppo omogeneo poiché le pur evidenti diversità nelle pratiche hanno stentato, per il peso della retorica, ad alimentare il meccanismo positivo di interazione polemica necessario a chiarire le scelte pubbliche. La cultura urbanistica nazionale, come quella europea più in generale, e la relativa normativa, sono anche progredite nella direzione di una riduzione delle differenze tra sistemi di pianificazione territoriale. Diverso è l'impegno nella messa in opera dei principi, nelle organizzazioni che sostengono i processi innovativi, ma la cultura della pianificazione, affrancandosi spesso da tradizioni nazionali ben diverse, come nel caso italiano, nello spazio di due decenni si è orientata verso il modello egemonico di una pianificazione di tipo transattivo o comunicativo fortemente orientato all'*empowerment*, almeno all'attivazione dei singoli nella sfera politica. Secondo quest'approccio, che rompe quindi profondamente in pochi anni, non soltanto con la struttura normativa preesistente, ma con i principi della formazione tecnica e identitaria dei professionisti della trasformazione urbana, il Piano ha anche per funzione di creare-consolidare le relazioni e la fiducia tra attori, di accrescere il senso di efficacia politica. Così concepita la partecipazione dei cittadini, nel governo del territorio in particolare, area che coinvolge dimensioni fondamentali della vita quotidiana e dei progetti futuri delle famiglie,

poteva e può ancora essere strumento di rivitalizzazione della democrazia rappresentativa in un momento di crisi delle istituzioni di rappresentazione non statuali (partiti, sindacati, associazioni): un aspetto che assume una pregnanza particolare in alcuni paesi, tra cui l'Italia.

Questo coacervo d'intenti è stato sostenuto da elaborazioni teoriche comuni a molte discipline, ma anche da un mondo professionale globale che sostiene tecnicamente la messa in opera di questi processi sempre complessi e bisognosi di accompagnamento qualificato. Alla legittimazione professionale del Piano da parte del grande urbanista si è voluta sostituire la legittimazione procedurale dal tecnico dei processi partecipativi: quanto la precedente forma di legittimazione, non di rado essa ha distolto, per la forza della retorica che produce, dall'attenzione per altre forme di legittimazione, altrettanto importanti per una solida relazione tra cittadini ed istituzioni.

Poco rendimento istituzionale, scarsa capacità legittimante, freni derivanti dall'appello alla *semplificazione* consona all'interpretazione populista delle cariche elettive, portano, ad uno stallo dell'onda di innovazione col decrescere dell'appoggio finanziario, politico e normativo dei livelli superiori di governo, ad un probabile rallentamento di un movimento che pur risponde ad aspirazioni sempre crescenti della popolazione di essere direttamente coinvolta nella gestione della cosa pubblica e nella tutela delle risorse territoriali, e ad una sua conseguente preferenza per questa modalità di agire politico-amministrativo<sup>10</sup>.

Il Piano Paesaggistico regionale offre una serie di strumenti di conoscenze e di comunicazione agilmente trasformabili in occasioni per un dibattito locale. Non solo quindi esprime una tradizione, di pensiero sul significato del territorio, di metodo di analisi partecipata del territorio, ma contiene gli elementi di suggestione necessari per una più matura riproposizione di questo filone di innovazione democratica. Li troviamo racchiusi nell'armamentario di lettura e di comunicazione delle qualità del paesaggio che può sostenere con efficacia ulteriori momenti di convergenza, per la costruzione delle regole, tra mondo della politica e cittadini, se adeguatamente illustrato dai tecnici, nel quadro di un accurato riconoscimento reciproco delle relative competenze.

<sup>10</sup> M. Morisi, C. Perrone (a cura di), *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, UTET, Milano, 2013.



# Il paesaggio tra rappresentazione e rappresentanza

*Dimitri D'Andrea*

La nostra discussione di oggi si è sviluppata con un'ampiezza, una complessità e una ricchezza di posizioni e di approcci che non consentono di formulare conclusioni di merito su posizioni o orientamenti condivisi. Né io sarei la persona giusta per farlo. Il tema del paesaggio e le questioni del suo governo mi interessano dalla prospettiva di una disciplina, la filosofia politica, che non appartiene al nucleo duro dei saperi del paesaggio. Proverò quindi ad estrarre alcune questioni ricorrenti, alcuni nodi di questa nostra giornata che toccano più da vicino i miei interessi o che mi sembrano sollevare questioni teoriche di carattere più generale.

Un primo insieme di questioni ruota intorno alla nozione stessa di paesaggio. La Convenzione europea del paesaggio del 2000 definisce il paesaggio come una “determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni” (Preambolo). A partire da questa impostazione condivisa, mi sembra di aver percepito una oscillazione interessante nei contributi che hanno animato la giornata. Da una parte, un’accezione più analitico-descrittiva di paesaggio in cui l’elemento soggettivo è costituito essenzialmente dall’insieme dei fattori antropici e culturali che hanno contribuito, nella loro interrelazione con i fattori naturali, alla definizione del paesaggio. In questo senso la dimensione soggettiva del paesaggio risiede essenzialmente nella sua componente culturale (materiale e simbolica), negli elementi legati alla presenza e all’azione dell’uomo. Dall’altra, invece, un’accezione di paesaggio in cui l’elemento soggettivo è presente anche nella centralità della percezione, nel carattere inevitabilmente attivo di ogni rappresentazione.

Il paesaggio in questa chiave è un'immagine sottratta ad ogni determinismo: un'*interpretazione*, costitutivamente selettiva e prodotta socialmente, che attribuisce senso e valore ad uno spazio fisico e agli oggetti naturali e costruiti che esso contiene. Espressioni come "riconoscimento del paesaggio", "immaginazione del paesaggio" ed altre simili che sono state usate più volte nell'arco di questa giornata rimandano ad un ruolo attivo di chi percepisce, al paesaggio come immagine, frutto di una selezione degli elementi materiali (naturali e culturali), della produzione e dell'assemblaggio sociale di significati, della costruzione di idee di futuro.

In questa direzione mi sembrava andassero anche le considerazioni di Giancarlo Paba e di Alberto Magnaghi: il paesaggio come immagine esplicitamente intenzionale e intrinsecamente rappresentativa e progettuale di una porzione di mondo. Personalmente mi trovo più in sintonia con questa seconda impostazione. Proprio perché percepito, il paesaggio non è mai qualcosa di oggettivo, contiene sempre una ineliminabile componente soggettiva. Il paesaggio è l'immagine di una porzione di mondo umano e naturale in cui si intrecciano percezione di sé e degli altri e rappresentazione del futuro, significati e valori, modelli culturali e pratiche sociali.

Se stiamo in questa prospettiva, la questione che sorge immediatamente è quella della individuazione delle percezioni rilevanti, di chi sono coloro la cui percezione del paesaggio diviene rilevante ai fini del suo governo: la Convenzione europea del paesaggio parla genericamente di popolazioni, nella nostra discussione si è fatto ricorso a nozioni come abitanti, residenti, comunità, mondi di vita. Massimo Morisi ha costruito tutto il suo intervento intorno a questa difficoltà e all'uso problematico del concetto di comunità. Quali sono le percezioni del paesaggio che contano? Chi sono i titolari di percezioni del paesaggio che possono intervenire nella sua gestione: chi vive in un determinato territorio, chi lo frequenta, chi è genericamente interessato? Il Codice dei beni culturali e del paesaggio definisce un regime di co-pianificazione fra Stato e regioni che non risolve certamente tutti i problemi, ma esclude allo stesso tempo due soluzioni specularmente estreme: quella del *paternalismo colonialista* dello Stato e quello del *particolaristico autoreferenziale* dei luoghi. Nel percorso di definizione del Piano Paesaggistico regionale della Toscana, la definizione dei limiti delle attività di escavazione all'interno del Parco regionale delle Alpi Apuane risulta emblematica del ruolo della co-pianificazione.

Una via per uscire dalle secche di una escludente definizione aprioristica del noi, di una comunità che esclude e monopolizza, è quella di pensarla non come la premessa (un attore preesistente) ma come l'effetto (l'esito) della presa in carico del bene paesaggistico, del patrimonio comune costituito dai beni che identificano un luogo e delle loro condizioni di riproduzione. È la disponibilità alla cura dei luoghi il fondamento dell'inclusione nel novero di chi ha titolarità di voce. Si tratta di un approccio interessante che tuttavia presuppone un accordo, una convergenza non priva di difficoltà su che cosa si debba intendere per prendersi cura, su quali siano i principi, le dimensioni di questo prendersi cura. L'indicazione contenuta nella Legge regionale n. 65 del 2014, che parla del patrimonio territoriale come bene comune e che introduce come criteri della sua gestione la qualità della vita delle popolazioni e le esigenze delle generazioni future, più che una soluzione indica un campo di tensione, uno spazio problematico di confronto e di conflitto. Sappiamo, ad esempio, dal groviglio di questioni intrecciate intorno al cambiamento climatico quanto difficile sia far pesare nella politica presente le esigenze, i diritti di chi non ha né voce né rappresentanza.

C'è poi la spinosissima questione dell'identità dei luoghi e del suo ruolo nella definizione delle politiche del territorio. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio definisce il paesaggio come "il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni" (art. 131, comma 1). Il paesaggio è, al tempo stesso, fattore ed espressione di identità, ma proprio nel momento in cui il paesaggio si declina in mondo della vita quotidiana delle popolazioni e perde il riferimento esclusivo al bel paesaggio, al *paesaggio ben riuscito*, all'identità di luogo esemplare, l'identità non può essere utilizzata come categoria normativa. In sostanza, l'identità (quella dei luoghi come quella delle persone e delle collettività) non è sempre e necessariamente da tutelare e questo riapre la discussione non soltanto su quali debbano essere i criteri per definire un *luogo ben riuscito*, ma soprattutto su che cosa fare con i luoghi che non possiedono valore esemplare o lo possiedono in negativo. L'identità non è sempre un bene e ciò che ne decide il significato normativo è la sua conformità o meno a ciò che riteniamo costituisca un valore.

Soggettività e contingenza della percezione del paesaggio significa anche riconoscere che il paesaggio è il prodotto di una lotta per la rappresentazione, dello scontro fra immagini diverse di chi siamo e di chi vogliamo essere. Pluralismo e conflitto sono ineliminabili ogni volta che lo sguardo muove da un luogo e non da un nessun dove. In generale, trovo che la politica contemporanea, soprattutto quella locale, sia terrorizzata dal conflitto, e che questa fobia giochi un pessimo servizio al funzionamento delle istituzioni democratiche e alla produzione di scelte innovative. Il vero problema è piuttosto come mettere in forma il conflitto, come renderlo produttivo per la democrazia, come metterlo in condizione di generare forme di sviluppo locale ambientalmente, socialmente ed economicamente sostenibile.

Un secondo gruppo di questioni emerso in questa giornata è legato alle forme della politica. Nella nostra discussione ho intravisto un'ambivalenza di fondo che descriverei così: da una parte, una sorprendente capacità di innovazione giuridico-istituzionale; dall'altra, un fragoroso silenzio sulle forme della politica rappresentativa. Si tratta a mio avviso di un limite che segnala una difficoltà, per dirla nel lessico psicoanalitico, un rimosso.

Il pomeriggio ha proposto una panoramica ampia e variegata di esperienze di governo e di autogoverno del paesaggio nella quale forme di partecipazione attiva alla gestione del patrimonio territoriale si intrecciano con accordi ad hoc fra soggetti pubblici e privati, Biodistretti, forme istituzionali in cui convergono interessi privati legittimi, interessi privati diffusi e interessi pubblici. Insomma, un panorama in cui coabitano e si intrecciano esperienze di partecipazione diretta, pratiche e istituzioni tipiche della logica della *governance*, forme di mobilitazione riconducibili a quella che Rosanvallon ha chiamato la contro-democrazia.

Naturalmente è legittimo rubricare tutte queste esperienze, pur nella loro diversità, sotto il termine partecipazione. E in effetti in questa costellazione c'è una grandissima componente di passione e di impegno volontario per il bene comune e con motivazioni di alto contenuto etico. Tuttavia, dal punto di vista delle pratiche istituzionali e della forma giuridica, si tratta degli stessi meccanismi che in altri contesti o in relazione ad altre questioni funzionano nella direzione esattamente opposta, consentendo l'affermazione di interessi particolaristici e di logiche privatistiche.

Quello che fa la differenza è l'esistenza di una *cornice di regolazione* che definisce perimetro, possibilità e finalità legittime del libero gioco degli attori, della loro capacità di innovazione istituzionale. Ma l'esistenza di un perimetro, di finalità definite, di garanzie rimanda al piano della democrazia e delle istituzioni rappresentative.

Qui ci scontriamo con il problema che la nostra discussione di oggi non ha affrontato, la questione che è stata il convitato di pietra di oggi ma che dovrà essere il compito teorico di domani: che fare con la democrazia rappresentativa? Vista l'aria che tira in Europa e in Occidente la risposta potrebbe essere banalmente: *tenersela stretta*. E tuttavia *tenersela stretta* potrebbe non bastare, potrebbe addirittura rivelarsi un atteggiamento difensivo e nobilmente conservatore ma del tutto controproducente. E poi c'è, più nello specifico, il problema della individuazione di quali siano le forme politiche adeguate per l'autogoverno del territorio. Possiamo pensare ad un governo del territorio che si svolga senza toccare le forme della democrazia rappresentativa? Che proceda tutto nelle modalità di una *governance* partecipata indifferente alle forme e alla salute della rappresentanza?

Molti degli interventi di oggi, soprattutto del pomeriggio, contenevano in realtà una implicita risposta negativa a queste domande. La politica delle istituzioni democratiche rappresentative, locali e nazionali, svolge ancora un ruolo decisivo. Intanto per la definizione degli scenari di regolazione. Ma poi anche per gli effetti di soggettivazione che le azioni o le omissioni delle istituzioni politiche finiscono per produrre. La politica delle istituzioni può svolgere un ruolo attivo di mobilitazione delle energie civiche dei cittadini, oppure, viceversa, costituire un potente fattore di inibizione e di frustrazione del desiderio di partecipazione.

Non è certo possibile sviluppare in questo contesto un ragionamento su una questione così complessa come la qualità della politica democratica e le forme istituzionali più adeguate per l'autogoverno del territorio. È possibile tuttavia avanzare qualche suggerimento sulla direzione di una ricerca ancora tutta da sviluppare a partire da una premessa generale sulle condizioni di possibilità di un buon funzionamento della democrazia. La democrazia ha bisogno di conflitto e di chiarezza delle alternative.

Si tratta di risorse indispensabili per combattere il nemico mortale della partecipazione democratica anche nella forma meno impegnativa della partecipazione elettorale: la mancanza di senso. Dove non ci sono scelte rilevanti su cui pronunciarsi o mancano attori chiaramente e incondizionatamente schierati su una posizione, la vita democratica perde leggibilità e significato. Faccio un esempio concreto di una declinazione possibile di questo problema. Appartengo a coloro che sono decisamente insoddisfatti di come si è conclusa la vicenda del Piano Paesaggistico regionale per quanto riguarda le attività estrattive all'interno del Parco regionale delle Alpi Apuane. La scelta che dovrò affrontare alle prossime elezioni regionali riguarderà il peso da attribuire a questa mia valutazione negativa a fronte di valutazioni di segno opposto su altri ambiti dell'attività di governo della Giunta e del Presidente uscenti (ad esempio, la sanità). Il carattere generale della rappresentanza costringe ad una scelta univoca anche in presenza di valutazioni politiche fortemente differenziate e rende impossibile sottrarre la rappresentanza della volontà politica su un tema specifico a un contesto di negoziazione in cui questa viene sistematicamente depotenziata e confusa in mezzo alle mille altre questioni dell'agenda politica.

La rappresentanza generalista, una volta scomparsi i partiti-progetto novecenteschi, ha finito, infatti, per essere un fattore potentissimo di neutralizzazione dei conflitti possibili, e in qualche caso anche di quelli reali, costringendo le grandi alternative costruite su singole *issues* ad annacquarsi, quando non ad annullarsi, in partiti-contenitore che dovevano rappresentare tutti in merito a tutto. La forma contemporanea della rappresentanza democratica costringe l'attivista radicale dei diritti civili, il militante ambientalista e tutti coloro che si mobilitano su specifiche tematiche a scegliere fra una rappresentanza testimoniale del tutto inefficace e una rappresentanza più ampia e consistente nella quale, tuttavia, le proprie istanze vengono costrette al compromesso e risultano alla fine irricognoscibili e indistinguibili. Per non dire della coabitazione forzata alla quale i partiti della rappresentanza generale finiscono spesso per condannare militanti ed elettori schierati su fronti opposti in merito a questioni etiche e politiche specifiche, ma estremamente rilevanti: dalla laicità dello Stato alle politiche ambientali, dal riconoscimento dei diritti soggettivi alle politiche del lavoro.

A partire da questa impostazione è possibile formulare alcune domande di fondo: non potremmo ripensare la rappresentanza democratica sganciandola dalla forma generale e unitaria che ha assunto nella modernità? Che cosa ci costringe a pensare la volontà democratica nella forma di una volontà necessariamente generale? Il suggerimento è, dunque, quello di un ripensamento delle istituzioni politiche in direzione di una democrazia dei luoghi che si articoli in tre dimensioni. La prima è quella degli istituti del comune, ovvero di tutte quelle forme di autorganizzazione dei cittadini in cui la cura dei beni comuni si manifesta essenzialmente come autogestione, come presa in carico diretta della gestione di beni e servizi (dagli spazi urbani alle monete del comune). Una seconda dimensione è quella dei processi partecipativi ad hoc e della *governance* legata ad ambiti e oggetti specifici di governo. Infine una ridefinizione delle istituzioni della democrazia rappresentativa che ne metta in discussione i due capisaldi della sua forma moderna: generalità della rappresentanza e invarianza degli spazi. Questo significa iniziare a ragionare intorno ad istituzioni democratiche a geometria variabile in funzione delle *issues* e delle dimensioni ottimali di regolazione (municipi, bioregioni, aree di servizi omogenei, regioni), e a forme di rappresentanza diversificate per ambiti di competenza. Se proprio volessi condensare una prospettiva in una formula: un ripensamento della politica democratica in senso neomedievale.

Si tratta naturalmente soltanto del suggerimento di una possibile pista di ricerca e sono consapevole del carattere fortemente controverso di qualunque ragionamento su questioni di questa delicatezza e complessità. E tuttavia credo che sia uno sforzo di fantasia istituzionale che collettivamente possiamo intraprendere. Quello che, invece, trovo sempre più inadeguato e inefficace è lasciare il nostro convitato di pietra – la democrazia rappresentativa – lì dove sta e continuare semplicemente a girargli intorno.



## TERRITORI TITOLI PUBBLICATI

1. Monica Bolognesi, Laura Donati, Gabriella Granatiero, *Acque e territorio. Progetti e regole per la qualità dell'abitare*
2. Carlo Natali, Daniela Poli (a cura di), *Città e territori da vivere oggi e domani. Il contributo scientifico delle tesi di laurea*
3. Maria Antonietta Rovida (a cura di), *Fonti per la storia dell'architettura, della città, del territorio*
4. Leonardo Chiesi (a cura di), *Identità sociale e territorio. Il Montalbano*
5. Giancarlo Paba, Anna Lisa Pecoriello, Camilla Perrone, Francesca Rispoli, *Partecipazione in Toscana: interpretazioni e racconti*
6. Alberto Magnaghi, Sara Giacomozzi (a cura di), *Un fiume per il territorio. Indirizzi progettuali per il parco fluviale del Valdarno empoese*
7. David Fanfani (a cura di), *Pianificare tra città e campagna. Scenari, attori e progetti di nuova ruralità per il territorio di Prato*
8. Massimo Carta, *La rappresentazione nel progetto di territorio. Un libro illustrato*
9. Corrado Marcetti, Giancarlo Paba, Anna Lisa Pecoriello, Nicola Solimano (a cura di), *Housing Frontline. Inclusione sociale e processi di autocostruzione e autorecupero*
10. Camilla Perrone, *Per una pianificazione a misura di territorio. Regole insediative, beni comuni e pratiche interattive*
11. David Fanfani, Claudio Fagarazzi (a cura di), *Territori ad alta energia. Governo del territorio e pianificazione energetica sostenibile: metodi ed esperienze*
12. Alberto Magnaghi (a cura di), *Il territorio bene comune*
13. Francesca Rispoli, *Progetti di territorio nel contesto europeo*
14. Daniela Poli (a cura di), *Regole e progetti per il paesaggio*
15. Maria Rita Gisotti, *Paesaggi periurbani. Lettura, descrizione, progetto*
16. Camilla Perrone e Gianfranco Gorelli (a cura di), *Il governo del consumo di territorio. Metodi, strategie, criteri*
17. Lucia Carle, *Dinamiche identitarie. Antropologia storica e territori*

18. Alessio Falorni, *Sistemi locali ed imprese: un'analisi dello scenario evolutivo italiano*
19. Daniela Poli (a cura di), *Agricoltura paesaggistica. Visioni, metodi, esperienze*
20. David Fanfani, Francesco Berni, Alessandro Tirinnanzi (a cura di), *Tra territorio e città. Ricerche e progetti per luoghi in transizione*
21. Alberto Magnaghi (a cura di), *La regola e il progetto. Un approccio bio-regionalista alla pianificazione territoriale*
22. Marvi Maggio, *Invarianti strutturali nel governo del territorio*
23. Gabriele Corsani, Leonardo Rombai, Mariella Zoppi (a cura di), *Abbazie e paesaggi medievali in Toscana*
24. Maria Rita Gisotti (a cura di), *Progettare parchi agricoli nei territori intermedi. Cinque scenari per la piana fiorentina / Le projet des parcs agricoles dans les territoires intermédiaires. Cinq scénarios pour la plaine florentine*
25. Massimo Morisi (a cura di), *'Guardare il paesaggio'. Breve vademecum per costruire Osservatori del Paesaggio in Toscana*
26. Alberto Magnaghi (a cura di), *La pianificazione paesaggistica in Italia. Stato dell'arte e innovazioni*
27. Marco Bellandi, Alberto Magnaghi (a cura di), *La coscienza di luogo nel recente pensiero di Giacomo Becattini*
28. Antonella Valentini, *Il paesaggio figurato. Disegnare le regole per orientare le trasformazioni*
29. Massimo Morisi, Daniela Poli, Maddalena Rossi (a cura di), *Il paesaggio nel governo del territorio. Riflessioni sul Piano Paesaggistico della Toscana*