

**Partecipazione delle popolazioni e qualità dei paesaggi:
una sfida della Convenzione europea agli enti che intendono applicarla**

di Olimpia Gobbi

1. *Un nuovo paradigma culturale.* Nel corso degli ultimi due decenni, di fronte ai processi sempre più invasivi di degrado ambientale che riducono la qualità della vita sociale e individuale, la relazione società-territorio ha vissuto in Europa un fondamentale cambiamento di paradigma, teorico, metodologico e politico.

La *Convenzione europea del paesaggio* (Cep), firmata a Firenze il 20 ottobre 2000 e in vigore anche in Italia dall'1 settembre 2006, dopo la ratifica intervenuta con la legge n. 14 dello stesso anno, documenta bene tale cambio di paradigma che informa profondamente, pur con alcuni punti di distanza¹, anche il nuovo *Codice dei beni culturali e del paesaggio*. Abbandonata l'interpretazione del paesaggio come «natura che si rivela esteticamente a chi la osserva e contempla con sentimento»², al centro degli indirizzi normativi non sono più i soli beni paesaggistici, eccezionali per il loro valore storico-culturale ed estetico, che sguardi esperti e colti hanno riconosciuto e ritagliato dentro i contesti ordinari di vita delle popolazioni, al fine di garantirne la tutela e la conservazione. Ci sono invece i paesaggi nella pluralità delle loro differenze, comprensive di tutte le gradazioni qualitative – dai paesaggi straordinari a quelli degradati – e coincidenti con l'intero territorio, integralmente e olisticamente inteso. Si tratta di un cambiamento di visione che nasce dall'ormai pro-

¹ Per la relazione fra *Codice* e Cep, si vedano G. Ferrara, *La pianificazione del paesaggio nel Codice Urbani e le prospettive della Convenzione europea*, in G.F. Cartei, a cura di, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna 2007, pp. 115-134; S. Civitarese Matteucci, *La concezione integrale del paesaggio alla prova della prima revisione del Codice del paesaggio*, ivi, pp. 209-220; S. Ficarelli, *Il paesaggio nella Convenzione europea e nel Codice dei beni culturali e del paesaggio: tra compatibilità e divergenze*, in C. Teofili, R. Clarino, a cura di, *Riconquistare il paesaggio. La Convenzione europea del paesaggio e la conservazione della biodiversità in Italia*, Roma 2008, pp. 84-92; G.F. Cartei, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, in E. Falqui, F. Calamita, P. Pavoni, a cura di, *Paesaggio, luogo della Mente*, Pisa 2011, pp. 161-180.

² J. Ritter, *Paesaggio. Uomo e natura nell'età moderna*, trad. it. di G. Catalano, Milano 1994, p. 47. Per gli assi politico-culturali della Cep, R. Priore, *La Convenzione europea del paesaggio: matrici politico-culturali e itinerari applicativi*, in Cartei, a cura di, *Convenzione europea*, cit., pp. 27-114. Per un'analisi di lungo periodo del concetto di paesaggio, L. Bonasio, *Paesaggio, identità e comunità tra locale e globale*, Reggio Emilia 2007, in particolare pp. 13-84.

vata convinzione che il paesaggio sia «un elemento importante per la qualità della vita delle popolazioni»³ e un elemento chiave del benessere individuale e sociale a tal punto che, come sottolinea Riccardo Priore,

la qualità del paesaggio non può rimanere un'occasione riservata al godimento di una ristretta cerchia di persone, ovvero un'opportunità riservata a coloro che sono in grado di beneficiarne grazie, per esempio, alla propria estrazione sociale o formazione culturale⁴.

Ed è appunto per questa aspirazione a una qualità paesaggistica diffusa e universale che in Europa diritto al paesaggio, diritto al buon paesaggio, diritto alla bellezza o alla qualità dei contesti di vita declinano e incarnano i nuovi diritti di cittadinanza e risultano essere domande ormai attive e produttive in numerose analisi filosofiche, sociologiche, giuridiche, urbanistiche, economiche e nelle conseguenti proposte relative a culture, politiche, metodi e strumenti per il buon governo dei territori⁵.

La radice epistemologica di tale processo di democratizzazione può ritrovarsi anche nel ricongiungimento concettuale – assunto ed esplicitato dai testi normativi – fra la dimensione oggettiva e quella soggettiva del paesaggio, connesse e interagenti in modo inscindibile e irriducibile, sicché non c'è paesaggio fuori dalla percezione che di una determinata parte del territorio, oggettivamente intesa, hanno le popolazioni che vi abitano⁶. A essere generativo è dunque lo sguardo di quelle persone che con le loro scelte e le loro pratiche fanno il paesaggio, lo vivono quotidianamente, lo curano, lo trasformano e persino lo degradano. Uno sguardo endogeno da cui non si può prescindere e

³ Cep, *Preambolo*.

⁴ *La Convenzione europea del paesaggio: matrici politico-culturali*, cit., p. 43.

⁵ Possono essere di riferimento L. Bonesio, *Geofilosofia del paesaggio*, Milano 2001 e della stessa autrice *Paesaggio, identità, e comunità tra locale globale*, cit.; J. Hillman, *L'anima dei luoghi*, Milano 2004; P. Castelnuovi, a cura di, *Il senso del paesaggio*, Atti del seminario internazionale tenutosi a Torino nei giorni 8 e 9 maggio 1998, Torino 2000; D. Poli, a cura di, *Progettare il paesaggio nella crisi della modernità. Casi, studi, riflessioni sul senso del paesaggio contemporaneo*, Firenze 2002; M. Prieur, *Paysage et approches sociale, économique, culturelle et écologique. Preamble de la Convention*, in *Paysage et développement durable, les enjeux de la Convention européenne du paysage*, Strasburgo 2006; A. Magnaghi, a cura di, *Il territorio dell'abitare: lo sviluppo locale come alternativa strategica*, Milano 1990; Id., a cura di, *Il territorio degli abitanti: società locali ed auto sostenibilità*, Parigi-Milano 1998.

⁶ Questa è la definizione fornita dall'art. 1 della Cep: «“Paesaggio” designa 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».

che non può essere eclissato dalla percezione di architetti, ingegneri, botanici, geologi, storici dell'arte, burocrati, imprenditori, amministratori, politici, speculatori, insomma di tutti quei soggetti che in nome delle loro competenze e dei loro ruoli e poteri fino a oggi sono stati accreditati come portatori di punti di vista di fatto capaci di scegliere e definire i paesaggi. Ed è uno sguardo da cui non si può prescindere non solo nei processi volti a riconoscere il portato qualificante e “identitario” iscritto nei paesaggi, ma anche in quelli miranti a definire gli obiettivi di qualità da perseguire nella conservazione dei bei paesaggi, nella produzione di nuovi paesaggi, nella riqualificazione di paesaggi ordinari o degradati. Obiettivi di qualità che, secondo gli indirizzi della Cep, designano appunto «la formulazione da parte delle autorità pubbliche competenti, per un determinato paesaggio, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro contesto di vita»⁷.

D'altra parte, la partecipazione delle popolazioni alle scelte relative alla qualità dei loro paesaggi è una risposta dettata da almeno altre due consapevolezza: a) il paesaggio è un bene culturale di per sé “democratico”, perché è aperto alla diretta fruizione di ciascuno e di tutti e, nel contempo, è una costruzione collettiva in cui si inscrivono, in una fitta dinamica diacronica e sincronica, i gesti abitativi di ciascuno e di tutti; gesti la cui qualità, anche in termini di tutela, salvaguardia e valorizzazione, non può essere ottenuta senza una diffusa condivisione dei valori e una responsabilizzazione individuale e collettiva. Come scrive Luca Baldin, infatti,

senza valori etici condivisi, senza una responsabilità allargata a tutti i livelli dell'agire non c'è alcuna possibilità di fare pianificazione paesaggistica e di mirare ad una gestione consapevole e sostenibile del paesaggio, che parte sempre da azioni minime che condividono però il disegno complessivo, ampio di una società, o comunque di una comunità che si rimette continuamente in gioco e lo fa anzitutto modificando il proprio territorio⁸.

È infatti, proprio alla luce di tale costituiva organicità di una politica paesaggistica che voglia essere efficace, sia la Cep che il *Codice dei beni culturali e del paesaggio* presuppongono che la pianificazione non possa raggiungere le sue finalità se disgiunta da un processo culturale continuativo e complessivo e per

⁷ Cep, cap. I, art. 1 c.

⁸ *Museo, territorio, paesaggio: una risorsa per la gestione partecipata*, in S. Polci, a cura di, *Il paesaggio è solo una convenzione? Gli osservatori e la Convenzione europea del paesaggio*, Todi 2010, p. 22.

questo prevedono che la predisposizione degli strumenti della pianificazione paesaggistica si congiunga e si integri con una gamma molto più ampia di attività sia di sensibilizzazione delle popolazioni che di formazione dei cittadini, dei tecnici, degli amministratori, degli insegnanti, degli attori socio-economici⁹.

b) La partecipazione e il coinvolgimento delle popolazioni si pongono come reazione al fallimento della pianificazione *top-down* ispirata a modelli regolativi, conformativi e gerarchici¹⁰, e alla debolezza delle politiche dei vincoli i quali, seppure in sé irrinunciabili e insostituibili, attraverso processi complessi sono stati alleggeriti o integralmente disapplicati, comunque resi insufficienti a raggiungere da soli gli esiti attesi e a realizzare una tutela sostanziale in alcuni casi persino dei beni paesaggistici singolarmente intesi¹¹. Si sa infatti che l'Italia, e lo sottolinea Salvatore Settis, «è fra i pochi paesi al mondo che abbiano la tutela del paesaggio e del patrimonio culturale nella propria Costituzione» e che abbia, inoltre, «un complesso di leggi organiche fra le migliori al mondo, forse le migliori»¹².

Eppure la cementificazione speculativa¹³ e l'uso del territorio realizzato in disprezzo delle norme e dei piani hanno raggiunto e continuano a marciare a livelli che non trovano eguali in Europa¹⁴. E ciò vale per l'insieme del territorio nazionale comprese le regioni, come le Marche, che pure fanno riferimento al paesaggio per identificare e promuovere il territorio, assumendo i paesaggi storici come *brand* per operazioni di marketing che tuttavia risultano separate e in contraddizione con le politiche di governo dei processi reali di trasformazione

⁹ Cep, artt. 5 e 6; *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, art. 131 comma 5. Progetti organici di attuazione della Cep sono sperimentati dagli enti territoriali aderenti alla rete europea Recep. Fra gli italiani si sono segnalati per continuità e organicità quelli delle regioni Toscana ed Emilia-Romagna, e delle province di Biella, Reggio Emilia, Ascoli Piceno. Si vedano, per esempio, *Progetto paesaggio biellese. Un'attuazione della Convenzione europea del paesaggio. Linee guida*, in www.recep-enelc.net e O. Gobbi, M. Rossi, *Il paesaggio come bene strategico per un progetto partecipato di sviluppo locale. SaggiPaesaggi e l'esperienza della provincia di Ascoli Piceno*, in Teofili, Clarino, a cura di, *Riconquistare il paesaggio*, cit., pp. 341-347.

¹⁰ Per l'approfondimento di tali temi R. Gambino, *Il ruolo della pianificazione territoriale nell'attuazione della Convenzione*, in Carlei, a cura di, *Convenzione europea*, cit., pp. 115-134.

¹¹ Sui processi di indebolimento dei vincoli S. Settis, *Paesaggio, Costituzione, cemento*, Torino 2010, pp. 263-265.

¹² Ivi, p. 14.

¹³ Si tratta infatti di cementificazione che non risponde a effettivi bisogni, né abitativi né produttivi, come dimostra il fatto che, a fronte di un tasso nazionale di crescita demografica fra i più bassi del mondo, si registra uno dei più alti tassi di consumo di territorio d'Europa.

¹⁴ Ampio insieme di dati, assunti da più fonti, in Settis, *Paesaggio, Costituzione*, cit., pp. 3-14.

dei luoghi. Ed è così che, sempre per restare nel contesto marchigiano, pur essendo regolarmente dotata di un Piano paesistico ambientale (Ppar), del Piano di inquadramento territoriale (Pit), del Piano per l'assetto idrogeologico (Pai), del Piano energetico-ambientale (Pear), del Piano per il clima¹⁵ – e a cascata dei Piani territoriali di coordinamento provinciali (Ptcp) fino ai Piani comunali – la regione ha visto la superficie cementificata crescere del 274,4 per cento dal 1954 al 2010 a fronte di un aumento del 15,7 per cento della popolazione residente¹⁶, la quale è cresciuta del 37 per cento intorno agli 11 principali poli urbani fra 1954 e 2007, laddove però l'edificato è aumentato del 319 per cento¹⁷, peraltro secondo le forme dello *sprawl* urbano, cioè di un'espansione per coazione di fatto senza progetto urbanistico, architettonico, sociale, ambientale¹⁸; ha visto insediarsi, nel 38 per cento dei comuni, interi quartieri in aree classificate a rischio ambientale¹⁹; ha conquistato le prime posizioni fra le regioni d'Italia per consumo di suolo nel periodo 2001-2008 con un incremento della superficie edificata del 12,5 per cento, a fronte di una media nazionale del 7,8 per cento²⁰; ha assistito pressoché inerte al libero spalmarsi dei pannelli fotovoltaici in suoli rurali e paesaggi di pregio, come se fosse priva di mezzi di governo, compresi quelli della sussidiarietà verticale nei confronti di quei pochi comuni e province che pure hanno cercato – in solitudine – di attivare forme di tutela e regolamentazione²¹. Un quadro, come si è detto, che accomuna i territori regionali italiani e che da tempo

¹⁵ I suddetti piani sono stati approvati rispettivamente nel 1989, 2000, 2004, 2005, 2010. Per una ricognizione sulla pianificazione paesaggistica delle regioni italiane si veda V. De Lucia, M.P. Guermandi, a cura di, *Primo rapporto nazionale sulla pianificazione paesaggistica*, Roma 2011.

¹⁶ Regione Marche, Servizio Territorio Ambiente Energia, a cura di, *Consumo di suolo nelle Marche 2010*, in www.ambiente.marche.it.

¹⁷ Regione Marche, Assessorato alla Tutela e risanamento ambientale. Servizio Ambiente e paesaggio, a cura di, *Atlante 1. Ambiente e consumo di suolo nelle aree urbane funzionali delle Marche*, Falconara 2008. Anche in www.ambiente.marche.it.

¹⁸ Su queste modalità della formazione dei poli urbani marchigiani e sui relativi costi economico-sociali, A. Calafati, F. Mazzoni, *Città in nuce nelle Marche: coalescenza territoriale e sviluppo economico*, Milano 2008.

¹⁹ Legambiente e Dipartimento della protezione civile nazionale, *Ecosistema rischio 2010, Monitoraggio sulle attività delle amministrazioni comunali per la mitigazione del rischio idrogeologico*, dicembre 2010, p. 22.

²⁰ Istat, *Rapporto annuale 2008*, Roma 2009.

²¹ Alla fine del 2010, risultano installati nelle Marche pannelli fotovoltaici per 184,3 Mw di potenza. Dopo la Puglia, le Marche registrano la più alta percentuale di impianti a terra (50 per cento), peraltro con strutture di taglia media fra le maggiori d'Italia, inferiori soltanto a quelle degli impianti pugliesi, ma dop-

ha scosso la fiducia nella pianificazione, messo in crisi i suoi paradigmi e i suoi statuti disciplinari, imposto ripensamenti profondi della cultura amministrativa e professionale che si occupa di pianificazione [...] spostando l'attenzione sulle logiche performative dei piani [...] sulle forme di partecipazione sociale alla formazione delle scelte [...] col crescente riferimento al ruolo degli attori locali e alle forme di gestione cooperativa delle risorse²².

2. *La partecipazione come fattore strategico di cambiamento.* Può la partecipazione essere un fattore di cambiamento positivo per pianificazioni finalmente efficaci e capaci di progettare e realizzare paesaggi di qualità? Riflessioni teoriche e sperimentazioni in atto evidenziano la complessità dei processi partecipativi²³, che, come tutti i cambiamenti politico-culturali, risultano irti di rischi, contraddizioni, ambivalenze, diffidenze e resistenze al punto che non raramente le pratiche di partecipazione possono diventare «tiranniche»²⁴ oppure perseguire – e raggiungere – esiti opposti a quelli dichiarati fino a essere usate più o meno consapevolmente, come spiega Loic Blondiaux²⁵, per sradicare il conflitto, rafforzare le disuguaglianze sociali, indebolire la forza dei gruppi sociali organizzati, manipolare i cittadini, coprire con apparente consenso decisioni già prese.

Ma, al di là dell'articolazione, della complessità, delle difficoltà e talvolta dei fallimenti registrati dalle esperienze in atto e in costruzione, almeno due fatti dimostrano l'utilità o meglio la necessità della partecipazione:

a) in Italia sono stati e sono tuttora i movimenti sociali di cittadinanza, e non i partiti politici né i rappresentanti istituzionali eletti, a portare avanti in maniera

pie rispetto ai toscani, veneti, lombardi: si veda Gestore servizi energetici, *Rapporto statistico 2010. Solare fotovoltaico*, Roma 2011. Le linee guida per regolamentare la materia sono state approvate dal Consiglio regionale nella seduta del 30 settembre 2010, anche dietro la forte pressione di movimenti e associazioni. Per l'attività degli enti locali, a puro titolo esemplificativo si possono vedere il Comune di San Costanzo (Pu) che, pur in assenza di linee guida nazionali e regionali, il 26 gennaio 2010 disciplina autonomamente la materia con un atto di integrazione del regolamento edilizio, e la provincia di Ascoli Piceno che, per le stesse finalità, ricorre nel luglio del 2010 a un'apposita variante al vigente Ptc.

22 Gambino, *Il ruolo della pianificazione territoriale*, cit., p. 124.

23 Si vedano, per esempio, A.L. Pecoriello, F. Rispoli, *Pratiche di democrazia partecipativa in Italia*, in «Democrazia e diritto», n. 3, 2006, pp. 115-133; tutti i contributi presenti nei fascicoli 3 e 4, 2006 di «Democrazia e diritto» riguardano il tema della partecipazione. Ulteriori analisi e approfondimenti in G. Paba, A.L. Pecoriello, C. Perrone, F. Rispoli, *Partecipazione in Toscana. Interpretazioni e racconti*, Firenze 2009; A. Magnaghi, *Da Castelfalfi a Montespertoli. Obiettivi, condizioni, svolgimenti e difficoltà di un'esperienza di democrazia partecipativa*, in www.eddyburg.it, 26 giugno 2008; F. Calamita, *Fare paesaggio con gli abitanti del territorio*, in Falqui, Calamita, Pavoni, *Paesaggio, luogo della Mente*, cit., pp. 113-138.

24 Su questo aspetto si veda Paba, Pecoriello, Perrone, Rispoli, *Partecipazione in Toscana*, cit., p. 37.

25 *La démocratie participative, sans conditions et malgré tout*, in «Mouvements», n. 2, 2007, pp. 118-129.

forte, continuativa e diffusa la tutela del paesaggio e la domanda di un cambiamento qualitativo nel governo dei territori, attivando forme di partecipazione più o meno strutturate per resistere a decisioni tecnico-politico-amministrative considerate lesive della qualità dei luoghi e della vita dei loro abitanti, per fermarle o ottenerne la modifica. E a svolgere tale funzione di contestazione di scelte sovradeterminate e non riconosciute come portatrici di benessere individuale e sociale sono non solo le grandi organizzazioni di lunga tradizione storica e di livello nazionale, ma anche e soprattutto movimenti, comitati e associazioni locali. Gruppi rispetto ai quali appare sempre più interessato il semplicismo di chi intende liquidarli come vittime impaurite e egoiste della sindrome di Nimby²⁶. Non si comprende infatti perché

chi protesta solo contro quel che conosce in prima persona darebbe prova di infischiarne di tutto il resto. Ragionando così, il cittadino che per caso vede dalla finestra uno stupro o una rapina dovrebbe ben guardarsi dal chiamare la polizia, dedicandosi, invece, chissà, a comporre trattati su stupri e rapine²⁷.

Non solo; ma che invece si tratti di movimenti capaci di consapevolezza e visione proiettate ben al di là della difesa del proprio quartiere o della propria città è dimostrato dal consolidarsi delle relazioni e delle connessioni, per lo scambio e la condivisione di elaborazioni, conoscenze, progetti e attività portate avanti in rete su scala provinciale, regionale, nazionale e persino internazionale, in grado di far nascere e diffondere dal basso nuove politiche e nuove culture tecnico-giuridiche e socio-economiche di coraggioso cambiamento, come quella dei beni comuni²⁸ entro i quali è iscritto a pieno titolo anche il paesaggio. Ed è appunto da questo fervore di partecipazione, di elaborazione e ricerca di nuove pratiche e metodi per il governo dei territori – spesso sotterranee e trascurate dai media – che è nato, per esempio, il *Forum italiano dei movimenti per la terra e per il paesaggio*, cui a oggi aderiscono 58 associa-

26 Acronimo che sta per *not in my back yard*, generalmente tradotto «non nel mio giardino», «non dietro casa mia».

27 Settis, *Paesaggio, Costituzione*, cit., p. 296

28 Si tratta di una cultura giuridica, economica e politica, nata e cresciuta nei movimenti, che sta introducendo nuovi paradigmi e nuove pratiche al centro del dibattito internazionale e ora anche di ricerche accademiche. Un importante lavoro di sintesi è quello di U. Mattei, *Beni comuni*, Roma-Bari 2011, in particolare pp. 77-88. Si veda anche P. Cacciari, a cura di, *La società dei beni comuni*, Roma 2010.

zioni di scala nazionale e 459 di scala territoriale²⁹, tutte insieme impegnate in attività di conoscenza, di proposta legislativa e di sensibilizzazione delle popolazioni sui valori del paesaggio, anche in attuazione dei principi della Cep. E d'altra parte che siano proprio i cittadini organizzati in associazioni – perlopiù distinte dai partiti, dalle istituzioni della democrazia rappresentativa e spesso in conflitto con esse – i motori e i portatori operativi, anche dentro la comunità politica, di quel nuovo paradigma della qualità del paesaggio come diritto di cittadinanza e di autogoverno è dimostrato per esempio dall'esperienza toscana, dove la *Rete regionale per la difesa del territorio* connette oltre 160 comitati diffusi in tutta la regione³⁰, dando un impulso non secondario a importanti esperienze pilota di progettazione locale partecipata e di rinnovati percorsi amministrativi³¹. Ed è dimostrato anche da esperienze regionali meno esemplari per maturità di sperimentazione e tuttavia significative, non ultima quella marchigiana del *Forum paesaggio Marche*, una rete in cui sono attualmente connesse oltre settanta associazioni con la finalità di presentare una proposta di legge regionale di iniziativa popolare sul governo del territorio che metta fine al consumo di suolo e definisca strumenti e regole per il coinvolgimento attivo di tutti i cittadini alla costruzione di un nuovo progetto territoriale e ambientale basato sui principi guida del benessere degli abitanti, del riuso, della tutela rigorosa delle risorse naturali e storico-culturali³².

Se dunque si vogliono trovare non solo la visione, ma anche la passione, la motivazione e l'energia necessarie ad attivare l'invocato cambiamento delle politiche paesaggistiche, occorre cercarle soprattutto nel tessuto sociale fuori dai contesti amministrativi e istituzionali; è per questo che l'attiva partecipazione delle popolazioni per un diverso governo dei territori, in presenza di una forte crisi di azione politica e di rappresentatività, si accredita ormai in modo diffuso come opportuna esperienza di maturità democratica, risorsa irrinunciabile e strategica perché, agendo su scala locale – municipale, intermuni-

29 www.salviamoilpaesaggio.it.

30 C. Greppi, a cura di, *La vertenza Toscana. Documenti e interventi 2007-2010*, Firenze 2010, p. 3.

31 Proprio in Toscana viene approvata la legge regionale 69/2007, la prima legge in Italia sulla partecipazione come diritto dei cittadini; sui processi applicativi, Paba, Pecoriello, Perrone, Rispoli, *Partecipazione in Toscana*, cit.; Calamita, *Fare paesaggio*, cit.; sulle prospettive amministrative, Settis, *Paesaggio, Costituzione*, cit., p.309.

32 www.paesaggiomarche.net.

cipale e regionale – si possano progettare e soprattutto realizzare paesaggi di qualità³³.

b) C'è, a conferma, un altro fattore che fa della partecipazione un metodo cui si guarda con speranza per inaugurare anche in Italia una stagione di nuove relazioni fra norme e piani da una parte e loro attuazione dall'altra. È dimostrato ormai che sia la prassi attuativa a vanificare quell'articolato sistema di leggi e strumenti considerato, come si è detto, uno fra i migliori al mondo. E lo fa attraverso un costante e capillare lavoro di sospensione o disapplicazione dei piani e delle norme che passa attraverso conflitti di competenza, «miriadi di strategie interpretative»³⁴, manovre dilatorie, varianti, deroghe. Sicché passo dopo passo «e confondendo i mezzi con i fini ed il metodo con il merito» si arriva

al diritto debole (addirittura al nichilismo giuridico) per cui ciò che conta non è la razionalità della scelta e la sua rispondenza all'interesse pubblico (di tutti), ma il consenso dei soggetti più direttamente coinvolti nella scelta [...] dei diretti destinatari dell'atto (che poi di regola sono proprio quelli che potrebbero o dovrebbero subire limitazioni dall'esercizio dell'autorità nell'interesse pubblico, cioè nell'interesse di tutti)³⁵.

Una cultura tecnico-politico-amministrativa, peraltro documentata nella sua continuità storica anche da alcuni studi di storia ambientale³⁶, la quale dunque si costruisce e si alimenta della relazione diretta, esclusiva e duale fra il singolo portatore d'interesse (grande o piccolo che sia) e il decisore tecnico-politico, impegnato nella ricerca del consenso e, in nome di questo, chiamato a modificare/disapplicare, attraverso una catena di relazioni faccia a faccia, la pianificazione e la norma che spesso nel suo ruolo pubblico e istituzionale ha contribuito a costruire, produrre e approvare. Si tratta dunque di una pratica che stravolge le norme piegandole in fase applicativa agli interessi di pochi e che peraltro opera su piani multiscalari, coinvolgendo non solo il livello comunale più prossimo al cittadino ma tutti i gradi istituzionali di governo dei territori (provinciale e

33 A. Asor Rosa, *Presentazione*, in Greppi, a cura di, *La vertenza Toscana*, cit., p. 2; Settis, *Paesaggio, Costituzione*, cit., pp. 294-313. Un'interessante ricognizione su scala regionale in A. Sotgia, a cura di, *Consumo di suolo zero*, Napoli 2010.

34 Settis, *Paesaggio, Costituzione*, cit., p. 46

35 P. Carpentieri, *Regime dei vincoli e Convenzione europea*, in Cartei, *Convenzione europea*, cit., p. 144.

36 Utili elementi culturali e tecnici, con relativa bibliografia, in R. Sansa, *L'oro verde. I boschi nello Stato pontificio tra XVIII e XIX secolo*, Bologna 2003.

regionale)³⁷. La partecipazione dei cittadini si incunea, allora, fra i due poli di tale relazione duale rappresentati, come si è detto, dal decisore tecnico e politico e dal singolo portatore di interesse privato, e tende a interromperne la forza perversa, facendone appunto saltare l'esclusività e la riservatezza attraverso l'inserimento di un terzo soggetto, questa volta sociale e comunitario, che in modo trasparente e pubblico è espressione del punto di vista e dell'interesse generale. Nella pubblica evidenza degli interessi in gioco e fuori da ogni separatezza³⁸, l'ascolto e il riconoscimento reciproco si propongono così come il terreno atto a fermare il sistema consociativo delle decisioni e il brodo culturale che producono il risultato perverso della pianificazione mettendo al centro della riflessione comune le percezioni, le culture, i bisogni, le aspirazioni, le proposte della molteplicità degli attori che animano la complessità sociale del luogo nella prospettiva dell'elaborazione di un comune progetto di luogo³⁹.

3. *Obiettivi di qualità senza progetto locale partecipato?* Le regioni che stanno adeguando i loro piani al *Codice dei beni culturali e del paesaggio* e alla Cep sono impegnate nell'identificazione degli "ambiti di paesaggio" e nell'attribuzione a ciascuno di essi di "adeguati obiettivi di qualità"⁴⁰. Il riconoscimento

37 Sulla necessità di avviare processi multiscalari per il cambiamento delle pratiche di governo dei territori richiama l'attenzione in particolare A. Magnaghi, di cui si veda *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale. Verso il federalismo municipale solidale*, in «Democrazia e diritto», n. 3, 2006, pp. 134-150. Un'analisi articolata delle relazioni fra livelli istituzionali, intese soprattutto come conflitti di competenza e assenza di cooperazione e sussidiarietà verticale, in Settis, *Paesaggio, Costituzione*, cit., in particolare pp. 231-281.

38 Per esemplificazioni di carattere antropologico sulla separatezza come pratica di conservazione del potere F. Remotti, *Noi, la democrazia e gli altri*, in P.P. Portinaro, a cura di, *L'interesse dei pochi, le ragioni dei molti*, Torino 2011, in particolare pp. 244-246. Interessante anche Settis, *Paesaggio, Costituzione*, cit., p. 311.

39 Un'analisi a tutto campo della democrazia partecipativa come metodo di cambiamento e pratica sistemica e continuativa per progettare o riprogettare integralmente le relazioni fra natura e cultura in A. Magnaghi, *Il progetto di luogo*, Torino 2011.

40 L'art. 135 del *Codice dei beni culturali e del paesaggio* prescrive che le regioni, «con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti», attribuendo a ciascuno di essi «adeguati obiettivi di qualità» e apposite prescrizioni e previsioni ordinate non solo «alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela», ma anche «alle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici»; «alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate»; «alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio». Per la definizione di «Obiettivo di qualità paesaggistica» data dalla Cep si veda, sopra, la nota n. 7.

dei paesaggi e dei loro valori, lo sguardo verso il futuro capace di previsioni, il ventaglio delle prospettive volte a includere accanto alla salvaguardia dei beni paesaggistici anche il ripristino e la riqualificazione dei paesaggi ordinari e degradati, la riduzione del consumo di suolo, lo sviluppo sostenibile sono le parole guida dei testi normativi. Esse rendono evidente che, nell'ottica della Cep e del *Codice*, il riconoscimento degli ambiti e l'individuazione dei relativi obiettivi di qualità non possono essere intesi come operazioni tecniche di tipo ricognitivo, geo-cartografico, classificatorio, meramente descrittivo e prescrittivo. Si tratta invece di attività politicamente e culturalmente strategiche, tutte interne ai processi reali (e non solo normativo-burocratici) di trasformazione dei territori, finalizzate a far emergere la percezione degli abitanti (e non dei soli tecnici, esperti e burocrati) per riconoscere i paesaggi e i valori specifici che sono loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate, al fine di individuarne le possibili prospettive future in una logica progettuale partecipata, dinamica e aperta. Insomma si tratta di attività fondanti per un processo che fin dalla fase di identificazione dei paesaggi deve avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e degli altri soggetti coinvolti⁴¹ e di un metodo che, proprio grazie all'alto livello di coinvolgimento delle popolazioni, aspiri a dare agli obiettivi di qualità identificati per ciascun ambito di paesaggio i caratteri delle finalità di un progetto locale condiviso e, come tale, strategico per tutti gli attori in cui l'ambito si territorializza. Giustamente è stato sottolineato che un piano, in quanto appunto strumento strategico di progettazione per il territorio, è innanzitutto un evento culturale; infatti

le trasformazioni che è in grado di indurre non si misurano solo con la sua cogenza tecnico normativa, ma anche con la capacità di trasformazione delle culture degli attori che producono il territorio e il paesaggio⁴².

E questo perché la cogenza tecnico normativa, per quanto stretta e ben congegnata, come si è visto e come dimostra la recente storia italiana, non regge al deficit gestionale e applicativo della pianificazione che è soprattutto, anzi forse esclusivamente, un deficit democratico e culturale.

41 Cep, artt. 1, 5, 6.

42 A. Magnaghi, *Rapporto sullo stato di avanzamento del Pptr*, luglio 2008, p. 6, in Regione Puglia, *Piano paesaggistico territoriale regionale*, sito istituzionale.

È per questo che gli enti più consapevoli e autenticamente impegnati vivono l'applicazione della Cep e l'adeguamento al *Codice* come l'avvio di un processo territoriale volto a realizzare quel fondamentale cambiamento di paradigma politico-culturale e metodologico che è condizione senza la quale non si ottiene il cambiamento gestionale ritenuto necessario perché la pianificazione venga attuata e dispieghi la sua efficacia a garanzia del benessere individuale e sociale delle popolazioni. E proprio laddove sono chiare queste prospettive e consapevolezza, la progettazione dei piani diventa prioritariamente una occasione per ricostruire su basi totalmente nuove le logiche, le culture, i metodi, le pratiche che sottendono alla formazione delle scelte e, soprattutto, alle relazioni fra decisori tecnico-politici e cittadini. Ecco allora che i processi decisionali escono dai ristretti e separati contesti dei tavoli tecnico-amministrativi costituiti da esperti e funzionari regionali, provinciali, comunali, ministeriali e la partecipazione non si esaurisce in attività informative, volte a illustrare a platee più ampie di amministratori le decisioni prese, o in esplorazioni condotte con le tecniche del sondaggio; ma, anche su scala vasta e dunque più complessa come può essere quella regionale, la logica lineare dell'andamento dall'alto in basso e della superiorità gerarchica dei saperi esperti è sostituita da quella circolare della reciprocità, della integrazione fra azioni e progetti *top-down* e *bottom-up*, della sperimentazione, del coinvolgimento diffuso degli attori del territorio. È così che, per esempio, l'elaborazione del Piano paesaggistico territoriale regionale della Puglia mette i tecnici e i consulenti dell'ente in continuativa e organica relazione con università, scuole, reti museali, comuni, associazioni, produttori e attori socio-economici diversificati e prevede seminari tematici aperti, forum, interviste ad attori privilegiati, concorsi di idee nelle scuole, giornate del paesaggio, festival e manifestazioni culturali e, soprattutto, una fitta disseminazione sul territorio di progetti pilota⁴³, che, con interventi multiscalari ispirati alla logica della sussidiarietà verticale fra enti⁴⁴ e dell'azione "sul campo", stimolano la crescita della "coscienza di luogo", della cura e della valorizzazione del paesag-

⁴³ Magnaghi, *Rapporto sullo stato di avanzamento*, cit.

⁴⁴ Esempio in questo senso anche l'esperienza biellese, avviata in cooperazione fra il Comune e la Provincia di Biella, la Regione Piemonte e la stessa Recep: si veda *Progetto paesaggio biellese. Un'attuazione della Convenzione europea del paesaggio, Linee guida*, in www.recep-enelc.net.

gio in forme permanenti, sperimentano "dal basso" pratiche e tecniche, attivano processi diffusivi per emulazione e contatto.

Esperienze pilota necessarie anche perché, attraverso appunto la partecipazione, esse attivano rapporti nuovi fra saperi esperti e saperi esperienziali, costruiscono alleanze e rapporti di fiducia fra cittadini e funzionari, aprono questi ultimi a una relazione autenticamente democratica con gli interessi generali accreditando i cittadini nel loro insieme (e non singolarmente intesi) come i referenti giuridici e deontologici del loro operare e del loro decidere, danno forza a quegli stessi funzionari e politici che si muovono fuori dagli schemi duali del consociativismo, riportano le decisioni tecniche e politiche dentro i processi reali e, soprattutto, rendono possibile avviare percorsi finalizzati a far sì che le comunità locali – comunali, intercomunali, regionali – elaborino un progetto di futuro del territorio che parta dall'autoriconoscimento, dall'individuazione dei propri valori patrimoniali (culturali, paesaggistici, naturali, sociali ed economici), dalla condivisione di un *corpus* di regole per la trasformazione dei territori stessi, dall'impegno comune e pubblico a rispettarle e a monitorarne l'applicazione. Processi che, oltre che in Puglia e in Toscana, si stanno sperimentando in Emilia-Romagna⁴⁵, sono stati avviati in Piemonte⁴⁶, hanno trovato qualche esperienza organica ma temporanea nelle Marche, dove non ha avuto continuità su scala né provinciale né regionale il progetto di attuazione della Cep portato avanti dalla provincia di Ascoli Piceno negli anni 2005-2009, progetto che fra l'altro ha prodotto una interessante ipotesi di "ambiti" riconosciuti e territorializzati dal basso (si veda di seguito *Appendice*).

Processi i quali, pur nella diversità degli esiti e dei percorsi, mostrano con evidenza che gli obiettivi di qualità, se non accompagnati da un coinvolgimento strutturato e continuativo delle popolazioni e degli attori locali nella fase sia della loro identificazione che di applicazione, rischiano di diventare – secondo la più consolidata e negativa esperienza storica italiana – dichiarazioni formali, auspici cartacei ed enunciazioni di buone intenzioni per la tutela o il miglioramento del paesaggio. Ritagliati, infatti, su base teorica nella negoziazione esclusiva fra sguardi e saperi esperti, essi non vengono riconosciuti

⁴⁵ Si veda Regione Emilia-Romagna, *Paesaggi in divenire. Convenzione europea del paesaggio e partecipazione*, Sant'Arcangelo di Romagna 2011.

⁴⁶ Cfr. sopra nota n. 44.

come “propri” da chi negli ambiti di applicazione di quegli obiettivi agisce e costruisce paesaggio e, perciò, sono percepiti e vissuti come “vincoli” ostativi, possibilmente da aggirare. Oppure diventano obiettivi che si esauriscono e risolvono in singoli e puntuali interventi migliorativi, di ripristino e riqualificazione, progettati e realizzati fuori da un approccio autenticamente paesaggistico, capace cioè di una visione e di un ripensamento integrale e processuale dell'intero contesto di vita delle popolazioni. Appare invece necessario che *gli obiettivi di qualità*, per attivare un reale cambiamento nella percezione, nella cura e nella costruzione del paesaggio da parte di chi – in quanto abitante – è soggetto imprescindibile di quel paesaggio, siano percepiti e vissuti come fini concreti verso cui tende l'intera comunità locale (nelle sue componenti tecniche, amministrative, sociali, produttive, culturali) e che essa comunità intenda progressivamente realizzare attraverso i reali e organici processi di trasformazione del territorio, finalmente governati in modo trasparente e pubblico nell'ottica del benessere e della qualità della vita di tutti i suoi abitanti. Obiettivi, dunque, che indirizzano le scelte amministrative ma anche i comportamenti di ciascuno e di tutti e che, per questo, non possono non stare anch'essi all'interno di una ricerca comune e partecipata, trasparente e pubblica, che si esprime nel progetto complessivo del futuro lontano e vicino del territorio e nel relativo processo di attuazione di quel progetto, monitorato e governato in modo altrettanto trasparente e pubblico.

Appendice: *Un'esperienza marchigiana di applicazione della Convenzione europea del paesaggio*

La provincia di Ascoli Piceno, che ha individuato nel paesaggio il bene strategico per la progettazione di uno “sviluppo” locale sostenibile, durante il quinquennio amministrativo 2004-2009 ha realizzato un complesso ventaglio di azioni e percorsi progettuali che, nell'ottica dell'attuazione della *Convenzione europea del paesaggio*, sono stati indirizzati alla sensibilizzazione delle popolazioni, attraverso il festival *SaggiPaesaggi*⁴⁷, alla formazione di amministratori e tecnici, alla revisione del Piano territoriale di coordinamento provinciale e alla ricerca di modalità partecipate per il riconoscimento degli ambiti di paesaggio, nella prospettiva dell'individuazione di obiettivi di qualità condivisi e coerenti con i processi reali dei territori.

L'Asse 5 del Por Fesr 2007-2013, dedicato alla *Valorizzazione dei territori*, ha offerto l'opportunità per impegnarsi in tale prospettiva e sperimentare un modello di progettazione territoriale fondato sul riconoscimento del paesaggio come risorsa sistemica, capace di integrare le molteplici realtà del Piceno in una visione strategica unitaria.

I progetti da presentare al bando per l'ottenimento dei finanziamenti europei hanno motivato concretamente gli attori a impegnarsi in un lungo lavoro di co-progettazione che ha coinvolto tutti e settantatré i comuni dell'allora provincia di Ascoli Piceno (oggi divisa nelle due nuove realtà provinciali di Ascoli Piceno e Fermo). Anziché accentuare il carattere competitivo del bando di concorso, l'amministrazione provinciale ha animato un processo di cooperazione territoriale, in ciò supportata dalla richiesta del bando medesimo di riunire i singoli progetti comunali in Progetti integrati territoriali (Pit); richiesta che ha rinforzato la convinzione di procedere secondo una logica di coesione territoriale, evitando la competizione fra ambiti e promuovendo forme di sussidiarietà.

Il percorso seguito, durato quasi due anni e condotto secondo una procedura di tipo *bottom-up*, è stato strutturato attraverso un processo partecipato fra gli enti locali beneficiari dei finanziamenti, la Provincia, in qualità di coordinato-

⁴⁷ Per l'intero percorso di attuazione della Cep si veda Gobbi, Rossi, *Il paesaggio come bene strategico per un progetto partecipato di sviluppo locale: SaggiPaesaggi e l'esperienza della provincia di Ascoli Piceno*, cit. La filosofia del festival *SaggiPaesaggi* e le attività programmate in www.saggi paesaggi.com.

re, e l'*équipe* della Facoltà di Architettura dell'Università di Camerino⁴⁸, con il compito di consulente scientifico. L'obiettivo politico-culturale perseguito è stato quello di elaborare una visione territoriale strategica in cui i beni storico-culturali e ambientali oggetto di concorso fossero individuati come espressioni delle specifiche identità locali, e venissero riconosciuti all'interno di un progetto unitario del paesaggio piceno. Si è lavorato, pertanto, definendo specifiche azioni progettuali (quindi con processi propositivi e non di mera difesa), integrando saperi disciplinari, programmi di sviluppo e progetti di assetto urbano e territoriale.

Il metodo di lavoro adottato ha previsto due fasi operative:

- 1) individuazione da parte dei comuni della risorsa su cui attivare il progetto da candidare al finanziamento per il proprio territorio tramite presentazione di schede progetto;
- 2) verifica nei tavoli interistituzionali della coerenza della proposta rispetto al Progetto territoriale integrato di appartenenza e alla visione provinciale complessiva che si andava definendo.

La necessità di attivare sinergie tra i progetti, come scrive Massimo Sargolini, coordinatore dell'*équipe* della Facoltà di Architettura dell'Università di Camerino,

è stata richiamata sin dalle prime proposte presentate dagli enti locali: in maniera esplicita, con progetti unitari che mettevano in rete risorse differenti; in maniera implicita, con progetti singoli, che si riferivano a medesimi temi e componenti del paesaggio. Dalla ricognizione delle schede, l'elemento "acqua" è apparso con evidenza come il tratto identitario comune a tutti gli ambiti territoriali, la componente paesaggistica con cui, direttamente o indirettamente, tutti i progetti si misuravano. L'acqua è così divenuta il tematismo di fondo che ha consentito di ordinare e mettere a sistema i progetti, lasciando che le realtà locali potessero "riflettere" le loro diversità nella sua continuità territoriale.

Il costante riferimento all'acqua è stato declinato con accezione diversa in base ai contesti:

- ecologica, per promuovere progetti di valorizzazione dei corridoi fluviali;
- morfologica, per recuperare relazioni funzionali e visuali fra costa ed entroterra cancellate dalla diffusione insediativa adriatica;

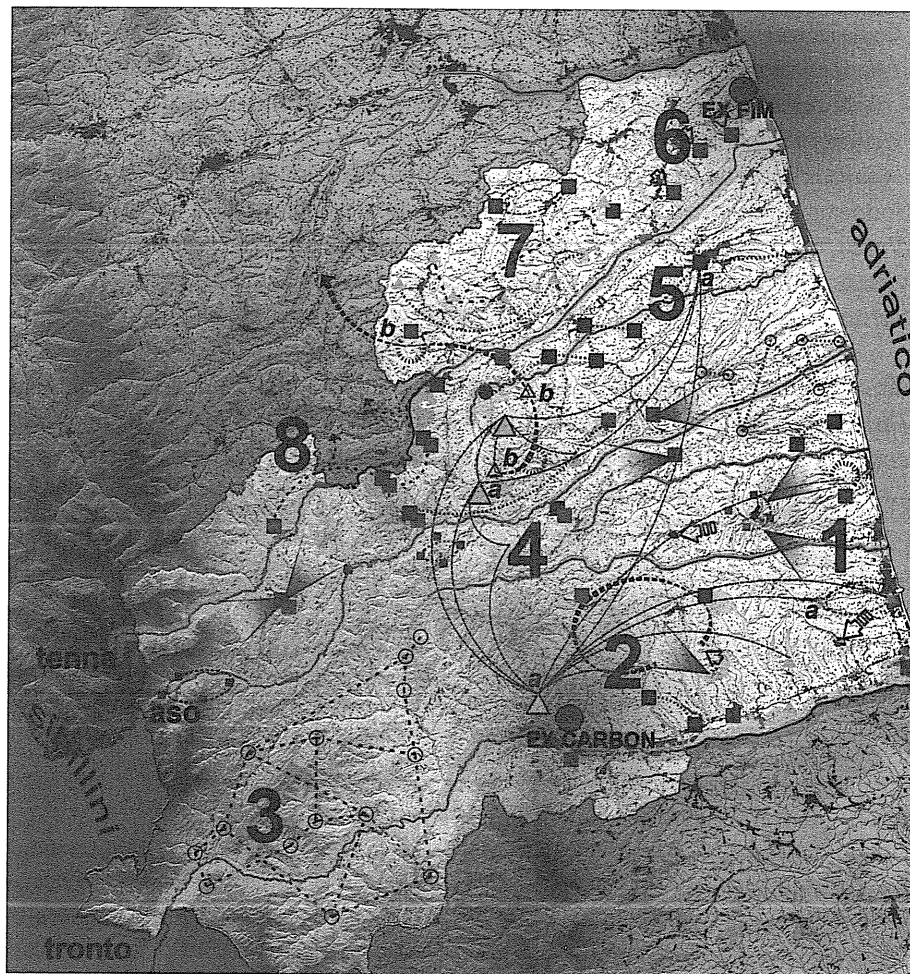
⁴⁸ Il gruppo di lavoro dell'Università di Camerino era composto da Massimo Sargolini (coordinatore scientifico), Fabrizio Cinquini, Daniele Fabiani, Ludovico Romagni e Paolo Santarelli.

- storica, per valorizzare luoghi, strutture e architetture connesse all'uso della risorsa idrica;
 - produttiva, per promuovere le produzioni d'eccellenza e di tradizione legate alla naturalità dei contesti vallivi;
 - ricreativa, per favorire forme e siti per un turismo alternativo;
 - simbolica, per recuperare i luoghi e le visuali appartenenti alla memoria delle comunità locali;
 - culturale, come metodo per integrare saperi tradizionali e nuove competenze.
- Sono stati individuati e candidati al finanziamento dodici Pit, di cui otto progetti d'area, quali aggregazioni spontanee dei comuni in ambiti di appartenenza, avvenute sulla base dei caratteri e delle vocazioni riconosciute nel territorio e dal territorio (tab. 1 e fig. 1).

tab. 1 - *Progettazione Fondi Asse 5 Por Fesr 2007-2013: progetti d'area dei Pit (Progetti integrati territoriali) suddivisi per temi, ambiti e linee di azione così come sono stati individuati nei territori di Ascoli Piceno e Fermo*

	<i>titolo</i>	<i>ambito territoriale</i>	<i>linee di azione</i>
1	Paesaggio marino	waterfront e trasversalità minori	memoria futuro
2	Paesaggio fluviale del Tronto	media valle del Tronto e Ascoli Piceno	geositi architetture d'acqua habitat fluviale e patrimonio antropologico
3	Borghi montani del Tronto	Sibillini e alta valle del Tronto	spazi di pietra comunanze, beni collettivi di brigantaggio e resistenza
4	Percorsi di identità territoriale	Sibillini e Val d'Aso	nuclei storici qualità produttive
5	Paesaggi storici dell'acqua	Fermo e Valle dell'Ete Vivo	memoria e ingegneria idraulica geositi
6	Spazi fluviali del basso Tenna	bassa valle del Tenna	connessioni naturali cultura della produzione
7	Artigianato di natura	media valle del Tenna	natura arte e artigianato
8	Paesaggi della tipicità	Sibillini e alta valle del Tenna	spazi per la promozione mestieri

fig. 1 - Progettazione Fondi Asse 5 Por Fesr 2007/2013: mappa dei progetti d'area individuati nei territori di Ascoli Piceno e di Fermo



Fonte: Disegno dell'arch. Paolo Santarelli

I numeri indicano gli otto progetti d'area così come sono elencati e descritti nella tabella 1.

Pur nella complessità delle sue diversificazioni, il territorio si è dunque percepito in maniera organica, condividendo il disegno e le finalità generali del progetto provinciale teso a realizzare uno sviluppo “qualitativo” per il perseguimento, anche attraverso la creazione di valore aggiunto, del benessere della comunità locale in armonia con l’ambiente e con i criteri della sostenibilità, della tutela e valorizzazione paesaggistica. Contemporaneamente e in coerenza con gli indirizzi strategici e le linee guida, le stesse comunità locali si sono riconosciute in sottosistemi e si sono coagulate, come si è detto, intorno a identificatori paesaggistici e alle connesse peculiarità storiche, naturalistiche, architettoniche, socio-economiche e culturali.

Ogni sottosistema si è poi impegnato a declinare, secondo le proprie specificità e in funzione dei propri punti di forza e di debolezza, gli indirizzi strategici e le linee guida comuni, intesi come finalità progettuali da potersi sviluppare nel tempo. In tal modo ciascun Pit è venuto a costituire un ambito territoriale riconosciuto di coprogettazione, in cui gli amministratori locali hanno ritenuto di poter radicare e concentrare il loro impegno per il governo del territorio secondo azioni e strategie comuni, condivise e di lungo respiro.

È evidente che tale territorializzazione nata dal basso, se riconosciuta e fatta interagire con i processi di pianificazione paesaggistica avviati dalla regione Marche, costituirebbe una piattaforma propulsiva per la *governance* dei luoghi perché porrebbe il lavoro dei tecnici impegnati nella pianificazione regionale in continuità e in dialogo positivo con un processo di lettura e di progettazione del paesaggio già avviato dagli attori locali.