



Atti della XV Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
L'Urbanistica che cambia. Rischi e valori
Pescara, 10-11 maggio 2012

Planum. The Journal of Urbanism, n.25, vol.2/2012
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2012

Paesaggio: dimensione dell'armonia

Giovanna Paci

Università Politecnica delle Marche
Dipartimento Scienze e Ingegneria della Materia, dell'Ambiente e dell'Urbanistica (SIMAU)
Facoltà di Ingegneria
Email: paci.gio@libero.it
Tel. 347.7838793

Grazia Sabbatini

Università Politecnica delle Marche
Dipartimento Scienze e Ingegneria della Materia, dell'Ambiente e dell'Urbanistica (SIMAU)
Facoltà di Ingegneria
Email: grazia.sabbatini@gmail.com
Tel. 333.2835419

Abstract

Promuovere i processi di progettazione partecipata non può essere un'opzione da vagliare; lo stesso processo di costruzione del consenso democratico passa attraverso la formazione collettiva di una volontà che deve essere sottoposta a criteri normativi: occorre, cioè, razionalizzare l'esercizio del potere sociale e politico dei cittadini nella creazione di spazi pubblici che si ri-definiscano come tali, superando la cancellazione del confine tra pubblico e privato. Se il paesaggio, inteso come realtà multidisciplinare ed orditura di segni che raccontano e incarnano l'identità di un luogo e di una comunità, esprime la vita interiore di una comunità, il progetto paesaggistico come cardine del progetto urbanistico deve procedere all'interpretazione dei bisogni e delle necessità di quella comunità, deve costruire processi decisionali chiari e condivisi, in cui ogni singolo cittadino o gruppo sociale può dialogare apertamente con le istituzioni, nella certezza che il processo di potenziale trasformazione progredisca dal dibattito, come anche suggerito dalla Convenzione Europea del Paesaggio.

Il ruolo del paesaggio nel progetto urbanistico contemporaneo

Il paesaggio è davvero, soltanto, sfondo del progetto urbanistico contemporaneo, o non significa, piuttosto, qualcosa di molto più ampio? Esso si definisce nell'insieme delle relazioni che lo pervadono, va inteso come realtà multidisciplinare ed orditura di segni che raccontano e incarnano l'identità di un luogo e di una comunità. Nel progetto urbanistico dobbiamo intraprendere quello che Massimo Venturi Ferriolo definisce un "percorso paesaggistico", cioè un "percorso senza confini, che indaga gli individui, coglie gli oggetti particolari di un qualcosa che comprende tutto" (Venturi Ferriolo M., 2002). In questo senso, più che sfondo il paesaggio deve essere protagonista del progetto urbanistico contemporaneo, considerando l'armonia come obiettivo complessivo di qualità, recuperando la relazione con il luogo nella sua pienezza, creando spazi che offrano occasioni molteplici, capaci di soddisfare i bisogni individuali e collettivi. Progetto e paesaggio, pertanto, sono chiamati ad un'interazione proficua, poiché il senso di decostruzione del progetto contemporaneo viene compensato dall'esperienza di omogeneità che offre, invece, il paesaggio¹.

Il progetto di paesaggio va inteso come progetto sociale condiviso, che non attiene al solo aspetto morfologico – territoriale, ma contiene una dimensione culturale, sociale e produttiva, nonché una componente immateriale

¹ Il concetto viene dettagliatamente esposto da Angelo Sampieri in Ferrario-Sampieri-Viganò, Landscapes of urbanism. Officina ed., Roma 2011

fortemente legata all'identità di un luogo, allo scopo di invertire la tendenza alla proliferazione di quegli “*spazi pubblici non civili*” (Z. Bauman, 2002) che hanno trasformato il cittadino in consumatore, privandolo delle attività collettive e della dimensione dell'incontro come scambio, nel tentativo di azzerare le differenze, in nome di una presunta, quanto pericolosa, sicurezza. Va quindi recuperata l'idea dello spazio pubblico come “luogo in cui succedono cose”, riaffermandone il carattere fortemente politico nel suo contributo a (ri)creare un tessuto di relazioni tra gli individui. La città, sempre più privata, viene regolata sulla base di principi attinenti alla sicurezza (esclusione) anziché all'interazione (inclusione), e ciò si allontana sempre più dall'idea democratica di spazio pubblico che ha caratterizzato la città fin dai tempi antichi. L'individuo ha smesso di produrre i significati indispensabili alla creazione del luogo come momento di condivisione sociale e lo spazio pubblico si è trasformato da luogo di incontro a zona di transito priva di contenuto: il suo significato politico mostra una società che mentre vede dilatare le possibilità di spaziare virtualmente grazie ai satelliti, soffre del restringimento delle modalità di appropriazione dello spazio fisico.

I processi di progettazione partecipata sono divenuti oggi elementi chiave nella pianificazione del territorio da parte delle amministrazioni locali; è dunque indispensabile fornire strumenti metodologici alla comprensione del paesaggio nelle sue componenti economica, ecologia e sociale, rendendo la presenza di ognuno di importanza rilevante da un punto di vista politico e restituendo al cittadino la sua dose di responsabilità, in un'ottica di cambiamento del ruolo dell'uomo da dominatore a membro partecipe.

La progettazione partecipata: metodo, problematicità e punti chiave

Ogni processo partecipativo deve innanzi tutto garantire una chiara informazione della popolazione su tutti gli aspetti tecnici, le implicazioni, le caratteristiche e l'impatto del progetto in discussione; questo significa che, prima di poter aprire il dibattito, è necessario aver già fornito tutte le informazioni necessarie, avendo preparato e distribuito un dossier da cui ognuno può farsi un quadro della situazione e formulare di conseguenza le proprie riflessioni e domande da porre. Questo è anche un passaggio fondamentale per impedire scelte improvvisate, e dare quindi maggiore serietà e legittimazione alla opinione di ognuno, in quanto consapevole. Va quindi garantito che ognuno possa poi esprimersi sul progetto, avendo il diritto non solo di porre domande ma anche, e soprattutto, di ottenere risposte. Il processo di confronto deve portare ad una sintesi finale rappresentativa di un pensiero condiviso che deve avere una reale influenza sulla decisione pubblica, contribuendo a chiarire la direzione che l'amministrazione responsabile dovrà intraprendere. La grande difficoltà di questa metodologia di lavoro è la gestione degli interessi in conflitto, anche in relazione ai cambiamenti dei bisogni dei cittadini e della composizione sociale, e al fatto che gli interessati possono essere potenzialmente anche molto numerosi, rendendo complicata la sintesi finale. Il conflitto può essere sugli obiettivi, può nascere tra i diversi attori (anche in relazione a ragioni etnografiche) o può vertere sul metodo; il mediatore dovrà essere molto attento alle dinamiche di gruppo e alle manipolazioni di tipo psicologico da parte dei soggetti più carismatici. Per questo è necessario negoziare e concertare una decisione comune durante tutta la gestione del processo, favorendo la costruzione di una nuova prospettiva comune.

I cittadini vanno informati tanto dei vincoli, quanto delle opportunità che caratterizzano questo processo, con una comunicazione chiara, coerente, bidirezionale, credibile e autorevole. La scelta di adottare un processo partecipativo da parte di un'amministrazione va comunicata in modo non solo da evidenziare la volontà di cambiamento verso un'attitudine più vicina al cittadino, ma anche perché una posizione chiara costituisce anche un impegno preciso, da cui non ci si potrà sottrarre all'insorgere delle difficoltà. Va anche sottolineato che la democrazia partecipativa non erode il potere di quella rappresentativa, poiché, al contrario, aggiunge consapevolezza della complessità che va governata, che spesso, per la velocità con cui evolve, sfugge all'amministrazione.

Un aspetto importante dei processi partecipativi è quello che riguarda i tempi: occorre stabilire quanto l'esperienza dura complessivamente e la durata di ogni fase che si intraprende; questo significa avere chiaro, fin dal principio, il percorso che si intende seguire, per poterne stabilire le tappe. Allo stesso modo devono essere chiare le regole della partecipazione, gli strumenti, i ruoli.

L'avvio di un'operazione di progettazione partecipata non deve essere un'operazione di marketing, è piuttosto l'organizzazione di un cantiere di idee in cui i “lavori in corso” permettono a tutti di essere coinvolti in maniera significativa, aumentando così il senso di appartenenza ma anche la fiducia in quello che si sta realizzando. Anche l'utilizzo di strumenti *on-line*, come la realizzazione di un sito e l'apertura al pubblico di *chat* e *blog* nei quali è possibile ottenere un'interazione, è molto utile a tenere informati i partecipanti e a tenere il dibattito animato anche tra un incontro e l'altro. Questo non significa, tuttavia, eliminare canali di comunicazione più tradizionali, il che potrebbe significare l'esclusione di quei soggetti non abituati all'uso della tecnologia.

Esperienze di progettazione partecipata: l'esempio sardo

Un esempio particolarmente efficace di progettazione di un paesaggio condiviso è costituito dall'Ecomuseo di Carbonia Iglesias in Sardegna, che mira alla rigenerazione urbana e produttiva di questa città di fondazione sorta negli anni '30 del XX secolo per ospitare i lavoratori delle miniere nel Sulcis ed alla sua trasformazione in un paesaggio del XXI secolo. Già dal nome conferito al progetto "Landscape machine" si intende suggerire che esso funzioni quale dispositivo moltiplicatore di processi virtuosi, i quali si riverberano a scala più ampia e su ambiti differenti. È interessante l'istituzione di un ecomuseo, in quanto esso rappresenta uno specchio vivo e dinamico di un territorio e della sua popolazione e, dunque, conserva la memoria collettiva ed identitaria di un luogo proiettandola al contempo nel futuro. In tal modo si riescono a connettere gli aspetti territoriali, sociali, culturali, economici, ecologici, rendendo la popolazione ed i visitatori soggetti attivi, anziché passivi. Il progetto, riconosciuto dal Consiglio d'Europa vincitore del *Premio del Paesaggio 2011*, si pone come obiettivi la conservazione e valorizzazione del sito storico minerario e la sua trasformazione in museo all'aperto (nel 2004 è stato inserito nella rete internazionale dei Geoparchi Unesco), la partecipazione della popolazione nel processo decisionale (è stata creata un'apposita Agenda 21), la promozione di un nuovo modello di sviluppo economico (è nata un'attività di ricerca e sviluppo sulla green-economy del carbone), la rivitalizzazione del contesto culturale (attività convegnistiche, mostre, "living art" con artisti contemporanei che progettano installazioni legate al territorio), la crescita di una coscienza collettiva legata al paesaggio ed ai suoi valori identitari, la revisione degli strumenti tecnici ed amministrativi (Piano Strategico, P.U.C., protocolli d'intesa con Università ed U.E.). Gli scenari di sviluppo possibili ed il quadro strategico complessivo sono stati condivisi con tutti gli attori locali, dando vita ad una *governance* integrata in un processo inclusivo.

L'istituzionalizzazione dei processi di progettazione partecipata: l'esempio francese

Un esempio molto interessante di come la partecipazione della popolazione sia divenuta un fattore cardine nella pianificazione e progettazione degli interventi pubblici ci viene fornito dalla Francia, che, ad oggi, coglie i frutti di un percorso iniziato 17 anni fa, quando, nel 1995 è stata istituita la CNDP (*Commission Nationale du Débat Public*²). La legge *Barnier* (2 febbraio 1995) ed il suo decreto di applicazione³, segnano l'introduzione del principio di partecipazione sotto forma di dibattito pubblico, facendolo entrare all'interno del corpus giuridico francese. La grande originalità di questo dispositivo sta soprattutto nel creare un'istituzione che ha per missione quella di "vegliare" sulle modalità organizzative e sulla regolarità della messa in opera del dibattito pubblico che la legge instaura.

Le riflessioni contemporanee sull'importanza della partecipazione hanno in Francia radici molto profonde, che già da tempo hanno consentito al paese di avviare una macchina che, oggi, funziona egregiamente. La constatazione del carattere spesso troppo tardivo della consultazione del pubblico e del monopolio dello stato nello stabilire il carattere di "interesse generale" dei grandi progetti di pianificazione, ha portato il primo ministro, nel 1998, a chiedere al Consiglio di Stato un rapporto che mirava a migliorare le condizioni di definizione di pubblica utilità dei grandi progetti. Il rapporto del gruppo di studio, terminato alla fine del 1999, insisteva su alcuni punti: la necessaria ri-definizione della "pubblica utilità" e delle condizioni di apprezzamento dell'interesse generale; l'importanza di consultare e di informare il pubblico, lungo tutto il corso del processo decisionale; infine, l'importanza di un'evoluzione della Commissione verso un'istanza indipendente, garante del corretto svolgimento del dibattito pubblico. L'insieme di queste considerazioni, e l'avanzare della riflessione in materia anche in ambito internazionale⁴, hanno portato alla Legge del 27 febbraio 2002⁵ che ha modificato lo statuto della Commissione, rinforzandone e diversificandone i compiti, ma soprattutto rendendola una autorità amministrativa indipendente. Una AAI (*Autorité Administrative Indépendante*) è un'istituzione dello stato incaricata a suo nome di assicurare la gestione di settori considerati essenziali e per i quali il governo vuole evitare di intervenire in maniera troppo diretta; le AAI costituiscono una categoria giuridica nuova, in quanto (contrariamente alla tradizione amministrativa francese), non sono sottomesse all'autorità gerarchica di un ministero e dispongono quindi di una grande autonomia. Effettivamente esse si collocano al di fuori delle

² "Commissione Nazionale del Dibattito Pubblico"; già nel 1983 la Legge Bouchardeau sulla democratizzazione delle indagini pubbliche, aveva comportato un primo passo avanti in materia di consultazione pubblica; in seguito, la circolare Bianco del 15 dicembre 1992 e la circolare Billardon del 14 gennaio 1993 hanno indicato come fosse necessaria una fase di concertazione precedente agli studi preliminari dei progetti delle grandi infrastrutture, sottolineandone l'interesse e le implicazioni economiche e sociali.

³ Il decreto applicativo della Legge Barnier è del 10 maggio 1996 (n. 96 – 388).

⁴ Direttiva 97/11/CE, del Consiglio del 3 marzo 1997 (che modifica la direttiva 85/337/CEE), sulla valutazione dell'incidenza di certi progetti pubblici e privati sull'ambiente; Convenzione di Aarhus (25/06/1998), sull'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale; successiva alla legge di cui sopra ma sempre inserita all'interno di queste riflessioni, Direttiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 marzo 2003, che prevede la partecipazione del pubblico al momento dell'elaborazione di certi piani e programmi relativi all'ambiente.

⁵ Legge 2002 – 276 del 27 febbraio 2002, relativa alla "democrazia di prossimità".

strutture amministrative tradizionali e sono completamente indipendenti dal potere pubblico, che non può dar loro nessun tipo di ordine. Questo nuovo statuto ha come scopo quello di assicurare la legittimità dell'istanza che è garante, di fronte alla popolazione, dell'imparzialità e della trasparenza del dibattito pubblico.

Con la legge Grenell II⁶, del 2010, il funzionamento della Commissione Nazionale è stato ulteriormente modificato. L'intervento della commissione, e quindi l'organizzazione di un dibattito pubblico, riguarda i grandi progetti di pianificazione del territorio che possano avere una ricaduta in termini economici e sociali; la commissione deve essere interpellata obbligatoriamente per una serie di interventi⁷, mentre per altri il suo parere è solo facoltativo⁸. Vengono cioè stabilite delle categorie di operazioni e delle "soglie" per classificare gli interventi e decidere quindi la necessità o meno di chiamare in causa la Commissione. Il dibattito pubblico, così come viene definito dalla legge, è una tappa del processo decisionale che si inserisce a monte dell'elaborazione del progetto, e che riguarda la sua opportunità, i suoi obiettivi e le sue caratteristiche principali, poiché effettivamente, nel momento in cui esso viene convocato, ogni possibilità è ancora aperta; essendo una forma di concertazione istituzionalizzata, il dibattito non è aperto solo alle figure che fanno da intermediario (come nelle concertazioni amministrative tradizionali), ma esso è aperto a tutto l'insieme della popolazione. I tre obiettivi principali del dibattito, cioè l'informazione del pubblico riguardo al progetto, la possibilità di esprimersi su questo ed i chiarimenti offerti dal dibattito stesso all'istituzione pubblica responsabile, concorrono tutti ad un processo di democratizzazione e legittimazione della decisione finale; il ruolo della Commissione resta quello di organizzare e facilitare il dibattito senza mai esprimersi sui fondamenti del progetto⁹.

A partire dalla sua creazione, dal 2002 alla fine del 2009, la Commissione Nazionale ha analizzato 97 dossiers¹⁰; in questo periodo, fatta eccezione per la fase intorno al 2006 in concomitanza con le elezioni presidenziali, il numero di convocazioni della Commissione è abbastanza stabile e si aggira intorno ad una quindicina l'anno. Sempre, come primo obiettivo, si pone quello di analizzare l'opportunità o meno dell'intervento, prima ancora di riflettere sulle sue caratteristiche o sul suo impatto. Per questo è assolutamente indispensabile che il dibattito avvenga a monte di tutto il processo decisionale, quanto ancora le scelte essenziali non sono state compiute. *"Occorre che la partecipazione del pubblico cominci all'inizio della procedura, vale a dire quando tutte le opzioni e le soluzioni possibili sono ancora possibili, ed il pubblico può esercitare una reale influenza"*, sottolinea la Convenzione di Aarhus, 1998; e ancora la legge francese del 2002 dichiara: *"il dibattito pubblico riguarda l'opportunità, gli obiettivi e le caratteristiche principali del progetto"*. Tutto ciò presuppone dunque che la decisione di "fare" o "non fare" non sia stata ancora presa, e che la questione sulle modalità di realizzazione resti aperta, vale a dire che vengano presentate diverse opzioni.

Conclusioni

La questione relativa ai grandi progetti delle infrastrutture, ed in generale di quelle grandi opere che segnano e modificano in maniera evidente il territorio, si lega fortemente a quella della definizione dell'interesse pubblico in nome del quale queste dovrebbero essere realizzate. Non di meno, entrano in gioco in questa definizione un numero di attori portatori di interessi particolari, ognuno dei quali andrebbe sorpassato per concorrere ad un bene comune, evitando che il concetto di "partecipazione" si trasformi in quello di "appropriazione", trasformando quindi i principi e gli obiettivi in forza dei quali la democrazia partecipativa diviene fondante per la crescita del paese.

La questione temporale non è di secondo piano: non si può convocare un dibattito pubblico troppo presto, poiché occorre un minimo di materiale a disposizione per dare concretezza alla discussione, per cui è necessario avere realizzato gli studi preliminari che permettano di esporre le motivazioni del progetto, di descriverne implicazioni

⁶ Legge n. 2010 – 788 del 12 luglio 2010.

⁷ Progetti che richiedono l'intervento obbligatorio della Commissione: a. creazione di autostrade, strade veloci o a doppia corsia e due sensi di marcia; b. allargamento di strade esistenti a due o tre corsie per farne una strada a due doppie corsie e due sensi di marcia; c. creazione di linee ferroviarie; d. creazione di vie navigabili o trasformazione consistente di canali esistenti. La soglia stabilita per queste categorie di intervento è un costo superiore a 300 M€ o una lunghezza superiore a 40 Km. (Si riportano solo le categorie principali, nella legge vengono elencate anche altre tipologie di interventi con le relative soglie)

⁸ Progetti che possono richiedere un eventuale intervento della Commissione (non richiesto obbligatoriamente): stesse categorie che i precedenti, ma con diverse soglie. La soglia stabilita per queste categorie di intervento è un costo compreso tra 150 M€ e 300 M€ o una lunghezza compresa tra 20 Km e 40 Km. (Si riportano solo le categorie principali, nella legge vengono elencate anche altre tipologie di interventi con le relative soglie).

⁹ A questo proposito è stata adottata dalla Commissione Nazionale una Carta Etica e Deontologica delle Commissioni Particolari (istituite a livello locale), che riguarda gli impegni dei membri in favore del dibattito, la loro indipendenza ed il loro dovere di neutralità. Tutti i membri delle Commissioni Particolari devono impegnarsi a rispettare queste regole.

¹⁰ Dei 97 dossiers, 94 sono relativi a dei grandi progetti di trasformazione del territorio e tre relativi ad importanti scelte in materia ambientale e di pianificazione; dei dossiers esaminati, 89 lo furono per una convocazione obbligatoria della Commissione, come stabilito dalle condizioni di legge, ed i restanti 8 per una convocazione in seguito alla pubblicazione del progetto da parte dell'amministrazione responsabile.

ed obiettivi, le grandi opzioni possibili e per ognuna di esse l'impatto sul territorio e sull'ambiente. Occorre però fare attenzione a che il dibattito non arrivi troppo tardi, e che la decisione non appaia come già presa.

L'esperienza vissuta dal nostro paese evidenzia un percorso tripartito, in cui i rappresentanti da noi eletti decidono, i tecnici progettano e gli abitanti abitano. Ma la costruzione di una visione, e convinzione, collettiva, passa necessariamente attraverso un dibattito che permetta l'espressione di tutti i punti di vista. Ciò che viene definito come "interesse generale" deve essere difeso, compito di cui i rappresentanti ed il servizio pubblico si fanno carico. Ma la definizione stessa di "interesse generale" deve essere adeguata ad una società che evolve: in questo senso, il contributo delle persone che compongono tale società diviene fondamentale.

Questo sembra, ad esempio, uno dei motivi fondamentali che hanno sviluppato il movimento *no-tav*: la popolazione, nonostante l'entità dell'intervento, non è stata affatto interpellata, se non a valle del progetto, quando ormai le decisioni fondamentali erano state prese, prima fra tutte quella di realizzare l'opera (in direzione contraria alla procedura sopra esposta per la Francia, in cui *in primis* viene messa in discussione l'opportunità o meno dell'opera da realizzare).

Il modello francese del *Débat Public* ci mette di fronte alla necessità di ripensare non solo le modalità di progettazione e realizzazione delle grandi opere, ma anche la programmazione di interventi a scala minore, per far fronte alla grave mancanza di democrazia partecipativa nei processi di pianificazione anche locali, che non permettono alla popolazione di svolgere un ruolo responsabile al loro interno.

E' necessario stabilire obiettivi, metodologia e tempi; occorre che i processi siano trasparenti, che l'informazione sia chiara, che il tutto venga regolato da un organismo terzo garante del corretto svolgimento dell'iter, affinché ogni singolo individuo sia implicato in una costruzione collettiva. Solo in tal modo, infatti, ognuno potrà contribuire alla creazione di un paesaggio condiviso, raggiungendo piena armonia ed equilibrio tra "paesaggio" e "progetto".

Bibliografia

Libri

Ferrario V., Sampieri A., Viganò P. (2011), *Landscapes of urbanism*, Officina ed., Roma.

Bauman Z. (2003), *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari.

Venturi Ferriolo M. (2002), *Etiche del paesaggio. Il progetto del mondo umano*, Editori Riuniti, Roma.

Articoli

Castiglioni B., De Marchi M., Ruffato M. (2011), "Paesaggi democratici: dalla partecipazione alla cittadinanza". *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1, pp.65-83.

Siti web

Ministero per i Beni e le Attività Culturali, (2011). Premio del Paesaggio del Consiglio d'Europa. [Online]. Disponibile su: <http://www.premiopaesaggio.it/archives/357>

CNDP, (2002 – 2009). Evolution des moyens de la Commission Nationale du Débat Public. [Online]. Disponibile su: <http://www.debatpubli.fr>