



PROGETTO DI PAESAGGIO E *GOVERNANCE*: NUOVE PROSPETTIVE PER LO SVILUPPO DEI TERRITORI

Gabriella Pultrone (*)

(*) Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria, Dipartimento AACM, via Melissari 89124 Reggio Calabria, tel. 0965 3222251, gabriella.pultrone@unirc.it

Partendo dalla considerazione che una delle novità della Convenzione europea del paesaggio è la precisione della definizione della nozione di paesaggio in termini giuridici e politici, il contributo intende proporre alcune riflessioni teoriche e porre alcuni interrogativi che cercano di comprendere quali possano essere le conseguenze che ne derivano, in termini di rinnovamento e rigenerazione delle politiche di pianificazione e di prospettive di sviluppo dei territori, con riferimento anche alla possibile attivazione di processi di governance in Calabria, regione aderente alla RECEP. Di particolare interesse è il ruolo assegnato alla partecipazione degli attori territoriali ed alla consultazione della cittadinanza nella individuazione e valutazione dei paesaggi e nella definizione degli obiettivi di qualità del paesaggio, "componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità". Il tema della governance assume allora rilevanza nel campo delle trasformazioni territoriali, perché tende ad incrementare la crescita del capitale relazionale e sociale di un territorio e quindi, in una visione sussidiaria dell'azione amministrativa, la sua capacità di autogoverno. In quest'ottica, il paesaggio di qualità, nelle sue molteplici declinazioni, può divenire motore di sviluppo dei territori, elemento di attrazione per investimenti ed attività economiche compatibili (ricreative, turistiche, artigianali, commerciali).

1. Paesaggi, territori e società *in fieri*: una nuova stagione di speranze

Tra le innumerevoli definizioni di paesaggio è possibile individuare un filo comune che lo connota come espressione fenomenica del carattere, della struttura, delle molteplici componenti (naturali e antropiche, materiali e immateriali) di un territorio e delle complesse relazioni che tra di esse si sono instaurate nel tempo, assumendo quelle specifiche forme sensibili nelle quali le comunità insediate tendono a identificarsi, a riconoscere la propria identità, il proprio codice genetico. Non si tratta però di un'identità statica, data una volta per tutte, ma dinamica, che storicamente assume manifestazioni strettamente connesse ai ritmi delle azioni umane. Ritmi che – in passato in sintonia con i tempi "lenti e pazienti" della natura che hanno modellato paesaggi di qualità – nell'arco dell'ultimo secolo sono divenuti troppo spesso irregolari, impazienti, accelerati, proiettati verso la ricerca di esigenze prettamente economiche e i cui effetti negativi sono ben noti a tutti, in termini di diffuso peggioramento delle qualità paesaggistiche e ambientali di estesi territori, preda di interessi speculativi privatistici, spesso in mancanza, da parte delle pubbliche amministrazioni, di efficaci azioni orientate alla difesa e alla messa in valore di un patrimonio collettivo. La società, da soggetto attivo partecipe alla costruzione dei più bei paesaggi, si è dunque trasformata in devastatrice di risorse irripetibili in nome di uno sviluppo che, troppo tardi, si è scoperto essere "insostenibile" e inconciliabile con le capacità di carico dei territori, attuali e future.

Le lacerazioni e le brusche interruzioni di un "rapporto virtuoso" si impongono con forza all'attenzione pubblica in una regione, la Calabria, in cui la presenza simultanea dei caratteri di fragilità e ricchezza delle testimonianze paesaggistico-ambientali e storico-culturali determinano una sintesi felice e drammatica insieme di singolarità e bellezza. Se la dimensione dinamica e processuale del paesaggio è esito del rapporto che lega ogni società al suo paesaggio, frammenti di speranza e desideri di cambiamento - prima affioranti timidamente tra le pieghe di una comunità che ha troppo spesso subito piuttosto che governare il proprio sviluppo -, grazie al favorevole quadro normativo dalla scala europea a quella



regionale, hanno la possibilità di tradursi in programmi, piani e progetti coerenti di sviluppo autosostenibile, volti ad attribuire nuove qualità territoriali, laddove le operazioni progettuali sono intese nel più ampio significato comprendente sia la conservazione, che la riqualificazione, la rigenerazione o la creazione di nuovi paesaggi dalle molteplici declinazioni, tutte parti integranti di una stessa visione.

Immediato è il riferimento alla *Convenzione Europea del Paesaggio* (CEP), sottoscritta a Firenze il 20 ottobre 2000, che conferisce al paesaggio uno specifico *status* giuridico, rispetto al quale le politiche di pianificazione dovranno fare uno sforzo di interpretazione per coglierne meglio gli obiettivi. Tra i fattori di grande rilievo, il riconoscimento del diritto delle popolazioni di “godere di un paesaggio di qualità e di svolgere un ruolo attivo nella sua trasformazione”, in considerazione del fatto che “esso rappresenta un elemento chiave del benessere individuale e sociale”, e che le operazioni di salvaguardia, gestione e pianificazione comportano diritti e responsabilità a livello individuale. Il principio basilare che le popolazioni devono essere coinvolte nei processi decisionali riguardanti il paesaggio comporta, quindi, un’assunzione di responsabilità da parte della comunità locali, per le quali il paesaggio è inteso come componente essenziale del contesto di vita, della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità, parte di territorio così come è da loro percepita. La percezione ne implica il riconoscimento, l’individuazione è atto di volontà politica; altro aspetto innovativo è poi l’attribuzione all’intero territorio di rilevante valore economico e il riconoscimento dell’essere soggetto a tutela giuridica anche se degradato.

Alla luce delle suddette considerazioni, in questa sede si intende evidenziarne le conseguenze, possibili e in atto, sulle politiche a scala regionale e locale nell’ottica di processi di *governance* multilivello in grado di produrre effetti concreti conseguenti alle azioni di governo, attraverso il coinvolgimento attivo dei diversi attori, pubblici e privati, istituzionali e sociali, nello sviluppo dei territori. La CEP mira, infatti, a coinvolgere le autorità locali e regionali nella definizione e realizzazione delle politiche del paesaggio, nell’attribuzione di competenze sostanziali per l’identificazione del paesaggio, nella formulazione degli obiettivi di qualità paesaggistica, nella determinazione degli strumenti di intervento. Il riconoscimento, l’identificazione e l’appropriazione culturale da parte della società civile di siti e località rilevanti sotto il profilo storico, naturale e paesaggistico è un passo importante perché il paesaggio può essere l’elemento che permette di ritornare alle proprie radici culturali quando gli effetti di una modernizzazione senza sviluppo hanno modificato o dissolto la storia dei territori.

Se la promozione di sviluppo e coesione dei territori rientra tra gli obiettivi prioritari delle politiche europee, regionali e locali – che possono attraverso attività di indirizzo, incentivi e misure di finanziamento promuovere tale tema –, la capacità di valorizzare e comunicare la storia e gli elementi caratteristici del proprio territorio e di tenere sotto controllo gli impatti ambientali costituiscono la leva strategica per garantire lo sviluppo in chiave di sostenibilità ambientale, sociale ed economica.

In questo senso, la Calabria sta vivendo una favorevole stagione di cambiamenti in virtù della strategia messa a punto a livello regionale per affrontare in modo innovativo (per questi territori) i temi dell’urbanistica e del governo del territorio.

2. Strategie a scala regionale: prove di *governance*

Il rilievo dato dalla CEP alla *percezione* del paesaggio da parte delle popolazioni costringe a tener conto dei modi di organizzare la partecipazione democratica ai processi di pianificazione paesaggistica e, più in generale, di trasformazione del territorio, per evitare il prevalere di interessi soggettivi contrastanti con l’interesse della collettività. Da qualche tempo, l’attenzione degli studiosi e degli operatori si è spostata dal *government* alla *governance*: dalla formazione e dall’esercizio delle regole che l’autorità pubblica definisce in ragione dell’interesse pubblico ai procedimenti *bottom-up* di partecipazione e negoziazione che tendono ad allargare il consenso attorno alle scelte e a coinvolgere nel processo delle decisioni gli attori pubblici e privati. In quest’ottica, le idee guida su cui si fondano strategie e programmi della Regione Calabria individuano nel Paesaggio una chiave di lettura indispensabile per declinare azioni di valorizzazione e sviluppo ispirate al principio dell’identità, anche attraverso l’assunzione di un approccio che vede nel



ricorso agli strumenti della *concertazione* e della *partecipazione* il momento qualificante del processo decisionale che, necessariamente, precede le fasi delle scelte strategiche. La decisione di mettere in atto un sistema di interventi orientati ad implementare un politica per il paesaggio a partire dall'analisi e dallo studio delle situazioni di degrado rappresenta un fattore di particolare interesse, perché esprime il riconoscimento fondamentale del paesaggio quale bene e risorsa per la collettività, in sintonia con i contenuti della CEP. Tra le azioni riconducibili a questa assunzione di impegno e responsabilità: l'essere tra i soci fondatori della *Rete europea degli enti locali e regionali per l'attuazione della convenzione* (RECEP) costituita presso il Consiglio d'Europa; l'aver promosso la *Carta calabrese del paesaggio*¹; l'aver l'istituito dell'*Osservatorio regionale per il Paesaggio*² avente l'obiettivo generale di descrivere e rappresentare il Paesaggio per dare risposte progettuali motivate a problemi di degrado e abbandono; l'aver avviato il Programma *Paesaggi e Identità*, come base documentale e di sperimentazione ai fini dell'implementazione dell'Osservatorio del Paesaggio. L'intento è quello di guardare al paesaggio con occhi e mente nuovi, superare l'approccio protezionistico con la volontà di esaltarne i valori attraverso l'individuazione di strategie progettuali idonee e strumenti adeguati, fondati sui principi di *sostenibilità*, *partecipazione*, *sussidiarietà*, *concertazione*, *difesa del territorio*, che hanno ispirato la Legge urbanistica regionale e le relative Linee Guida. In particolare, partendo dalla consapevolezza il paesaggio pervade prepotentemente ogni aspetto della nostra quotidianità, il Programma *Paesaggi e Identità* esplicita la scelta di creare presupposti e occasioni per diffondere una consapevole cultura del paesaggio tra le persone che scelgono e rispettano i luoghi in cui si identificano, e i cui comportamenti producono effetti rilevanti sull'ambiente della sua complessità. L'obiettivo può sembrare ambizioso in una regione dove non sono rari i casi in cui le comunità locali (rappresentanze elettive e/o singoli), si sono fatte interpreti di interessi contrastanti con la tutela del paesaggio, bene ambientale di interesse strategico-collettivo a scala sovracomunale, piuttosto che tutelare i valori paesaggistici storicamente configuratisi dall'integrazione tra uomo e natura. Da ciò discende la determinazione di mantenere un livello di attenzione particolarmente alto nei confronti dei paesaggi degradati, quando è unanime il riconoscimento del valore del paesaggio come risorsa collettiva, ambientale ed economica da cui dipendono la salute dei cittadini, lo sviluppo del turismo, l'occupazione, l'identità e l'immagine dei territori. Nella fase di avvio del programma, con D.G.R. n. 1135 del 23/12/05, è stato costituito il gruppo tecnico di lavoro con rappresentanti istituzionali che potessero garantire un approccio integrato. Gli obiettivi includono la creazione di una *mappa dei paesaggi calabresi*, la definizione di interventi sugli ambiti territoriali compromessi, la ricreazione delle condizioni di equilibrio per il risanamento del paesaggio ambientale anche attraverso interventi sugli "ecomostri", la cui definizione fa riferimento sia alla percezione che di esse ha la collettività che alla presenza di almeno uno seguenti caratteri oggettivi: forte discontinuità con il tessuto ambientale e/o urbano (impatto ambientale); condizioni di illegalità nel processo di costruzione (abusivismo); costruzione in forte stato di abbandono da rendere impossibile il recupero (degrado). Il concetto si estende ai differenti ambiti: urbanistico (consumo di suolo urbano in assenza di specifiche necessità), sociale (disturbo nella vita degli abitanti che subiscono la presenza del manufatto che deteriora l'immagine della realtà quotidiana), economico (spreco di risorse finanziarie soprattutto se non ha mantenuto alcuna funzione), ecologico ambientale (compromette l'equilibrio naturalistico-ambientale del sito), morale (riferimento di speculazione e correzione). Si procede quindi alla costruzione della griglia contenente le categorie dei criteri di valutazione che guidano la scelta delle tipologie dei casi.

Il passaggio dalla fase di analisi interpretativa a quella operativa avviene tramite l'individuazione dei *Progetti obiettivo*, vere e proprie opportunità per sperimentare percorsi di partecipazione finalizzati ad attivare processi decisionali inclusivi, consentire di effettuare decisioni più condivise, superare situazioni conflittuali, definire obiettivi ritenuti soddisfacenti dalle diverse parti in gioco. La linea di azione del programma è supportata finanziariamente da risorse derivanti dal bilancio regionale affidandosi ad una società di livello nazionale specializzata in attività di progettazione partecipata per le politiche pubbliche.

¹ Sottoscritta a Catanzaro il 22 giugno 2006 dalla Regione Calabria, dalle 5 Province calabresi, dall'A.N.C.I., dai Parchi Nazionali dell'Aspromonte, della Sila, del Pollino, dal Parco Naturale delle Serre, dalla Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici della Calabria, dalle Università della Calabria, Mediterranea di Reggio Calabria e Magna Graecia di Catanzaro.

² Art 8 bis L. R.19/02 e s.m.i.



La scala di priorità degli interventi da svolgere sui progetti obiettivo è definita in funzione della percezione che la collettività, opportunamente sensibilizzata, registra relativamente alle emergenze negative rilevate. Dai *Forum* svolti è infatti emersa la consapevolezza sulle diffuse condizioni di degrado ambientale, edilizio e paesaggistico, prodotto non solo da condizioni di illegalità, ma anche dalla bassa qualità del manufatto e della sua integrazione con il contesto, dall'assenza di una progettazione coerente con i reali bisogni del territorio e della comunità, dalla mancata applicazione degli strumenti urbanistici, dall'inerzia degli enti competenti in materia di urbanistica, edilizia, paesaggio, ambiente, lavori pubblici. Attraverso la fase di ascolto del territorio è stato possibile individuare un primo elenco di "ecomostri" potenzialmente interessanti: tra i settantadue casi emersi da un primo elenco nelle cinque province si è giunti all'individuazione di nove casi³ – dopo le opportune verifiche sul piano della fattibilità tecnico-giuridica (struttura proprietaria, eventuali procedimenti giudiziari in corso,...) e a seguito delle segnalazioni pervenute da parte di Enti locali e altri soggetti – completi di cronoprogramma degli interventi di demolizione e riqualificazione da finanziare con le risorse della delibera CIPE 35/05. È ovvio che il programma non può certo pretendere di risolvere i problemi del paesaggio calabrese attraverso la riqualificazione e il recupero ambientale di siti puntuali, né si tratta di dare la caccia ai mostri, quanto di avviare un processo di sensibilizzazione e coinvolgimento della popolazione, preso atto di una diffusa domanda sociale proveniente da comunità sempre più sensibili al degrado paesaggistico del loro spazio di vita quotidiano e desiderose che anche in questi luoghi la qualità del paesaggio sia riconosciuta come interesse meritevole di pubblica considerazione. La dimostrazione dell'efficacia nel raggiungimento dell'obiettivo di risvegliare le energie creative dei cittadini è riscontrabile in una delle iniziative collegate allo stesso programma. All'interno dei gruppi di lavoro dell'*Open Space Technology* svoltosi a Reggio Calabria il 24 febbraio 2007, nell'ambito del progetto "Ti mostro la Calabria", partendo dalla discussione sul come evitare la creazione di ulteriori ecomostri, sono state elaborate idee interessanti circa la programmazione di interventi finalizzati alla valorizzazione del territorio. Tra queste, la proposta innovativa di realizzare un "Parco solare Sud", avente l'obiettivo di evitare la dismissione di tratti di autostrada e riutilizzo in chiave ecosostenibile di quei percorsi infrastrutturali, come quello tra Scilla e Bagnara, che ormai caratterizza l'identità dei luoghi e che si affaccia su uno dei paesaggi panoramici più suggestivi. Secondo l'idea sostenuta dai proponenti, questa soluzione potrebbe evitare nuovi impatti derivanti dai lavori di dismissione e la trasformazione di un paesaggio ormai metabolizzato; la vecchia infrastruttura potrebbe divenire, infatti, un *parco-laboratorio* permanente di sperimentazione e produzione delle possibili utilizzazioni dell'energia solare ed eolica, con possibilità di uso anche ai fini didattici e turistico-culturali.

3. Scenari di cambiamento e prospettive di sviluppo

I territori calabresi sono al centro di processi che richiedono risposte nuove e più articolate da parte della pianificazione, in grado di misurarsi con le nuove complessità e sfide della competitività. Per questa realtà – segnata da profonde contraddizioni, squilibri, in bilico tra potenzialità di sviluppo per le risorse di tipo endogeno e problemi legati a difficoltà di tipo economico e sociale che impediscono una razionale azione di sviluppo – si profilano nuovi scenari di sviluppo attraverso un sistema coordinato di interventi finalizzati alla valorizzazione del paesaggio inserito in un programma più ampio che parta dall'analisi dei luoghi degradati. A questi devono naturalmente accompagnarsi quelli volti alla "messa in valore" delle innumerevoli varietà di paesaggio, espressione di una ricchezza ecologica e ambientale davvero unica. Per rendere efficace qualsiasi progetto di trasformazione del territorio occorre però ottenere il consenso, oltre che dei soggetti pubblici direttamente coinvolti, anche dei soggetti privati che devono concorrere all'attuazione delle scelte. La partecipazione deve essere intesa come consapevolezza e impegno responsabile di difesa e progettualità, di creazione di rapporti costruttivi tra popolazione e amministrazioni nella direzione di una reale "democrazia territoriale partecipata" dei cittadini, in forma

³ Per conoscere l'elenco dei nove siti e per eventuali approfondimenti si rimanda al sito internet www.regione.calabria.it.



singola o associata, sia nell'elaborazione dei piani che in qualsiasi decisione di trasformazione del territorio e nei procedimenti previsti di valutazione degli interventi. In questo quadro, la CEP costituisce una svolta di portata operativa per le parti del paese che sapranno cogliere il portato innovativo, in considerazione del fatto che alle comunità che vivono i paesaggi viene attribuito un ruolo prioritario.

Si tratta di un progetto indubbiamente molto ambizioso che ha il fine di comprendere la natura di "valore culturale", coglierne il significato storico, le leggi evolutive, le proiezioni di futuro, di ricercare circuiti virtuosi fra le aspirazioni di promozione economica e l'espressione dei suoi caratteri. Alcuni presupposti indispensabili per la costruzione di nuovi paesaggi, per il miglioramento e per la valorizzazione di quelli esistenti sono così sintetizzabili: la cura continua da parte degli abitanti che devono avere un ruolo attivo nel contribuire alla loro bellezza, al di là del semplice atteggiamento estetico passivo di mera contemplazione; l'attivazione di forme di partecipazione sistematica nelle operazioni di trasformazione del territorio di tutte le componenti della società civile, anche quelle più deboli ed emarginate; la ricerca di un equilibrio armonico tra le aree urbane e gli agrosistemi circostanti, ricreando il senso del margine, riscoprendo le sapienze intelligenti dell'agricoltura tradizionale, inventando antichi e vecchi modi per rafforzare il legame tra città e campagna. In definitiva, dalla fertile relazione tra paesaggio e partecipazione possono scaturire interessanti prospettive di valorizzazione socio-economica delle caratteristiche peculiari dei paesaggi in considerazione dello sviluppo antropico e dei rischi ambientali, ma, soprattutto, senza legalità e impegno civile nessun intervento può avere fondamento stabile e unitario ed esiti efficaci a garanzia dell'interesse generale.

Nei contesti caratterizzati da scarsa esperienza nelle pratiche partecipative e in generale mancanza di fiducia nell'azione della pubblica amministrazione, i processi di *governance* possono funzionare meglio se gli attori pubblici che governano sono soggetti forti, autorevoli, competenti, efficienti e i privati esprimono interessi in cui è marginale la valorizzazione della proprietà immobiliare, se i governi a scala locale riescono a creare quel clima di fiducia la cui carenza ha determinato la scarsa efficacia delle politiche pubbliche. Ridurre il margine di incertezza che ancora sembra frenare la concreta realizzazione di queste auspicate ipotesi è scelta obbligata per accrescere il capitale sociale e relazionale.

L'equilibrio del rapporto tra le istituzioni ai differenti livelli è condizione fondamentale di una democrazia ben operante in una realtà che ha vissuto la frattura tra i tempi lunghi del territorio e i tempi brevi e miopi della politica. È invece necessaria una politica lungimirante, capace di costruire strategie di lungo periodo che vedano impegnati, con forte senso di responsabilità, pazienza, costanza e determinazione, sia i governanti che le forze sane della comunità locali, orientate a costruire un progetto collettivo nel quale potersi riconoscere, la cui mirabile sintesi possa essere percepita attraverso i paesaggi dell'innovazione, espressione di un moderno progetto del futuro in rapporto con il passato, in cui il senso di sviluppo sia visto in chiave di benessere per le persone.

Il percorso avviato in Calabria lascia ben sperare, la messa a fuoco delle opportunità e criticità del paesaggio, inteso come patrimonio culturale ma anche paesaggio umano e sociale, costituisce la base di partenza per realizzare paesaggi sostenibili attraverso l'ausilio delle pratiche di partecipazione e di *governance* multilivello. Di fronte alle sfide della globalizzazione riscoprire i caratteri della propria specificità è un'occasione imperdibile per ripensare il proprio sviluppo; non si tratta di immaginare interamente un futuro da imporre ma produrre contesti di partecipazione e di apprendimento attraverso cui restituire a chi vive sul territorio la capacità di ridiventare artefici del proprio destino.

Riferimenti bibliografici

Bateson G. (1976), *Verso un'ecologia della mente*, Milano, Adelphi.

Currò P. (2008), *Dalla realtà al paesaggio. Come valori, culture e linguaggi organizzano e strutturano i progetti di paesaggio*, Milano, FrancoAngeli.



- Decandia L.** (2000), *Dell'identità. Saggio sui luoghi: per una critica della razionalità urbanistica*, Soveria Mannelli, Rubettino.
- Decandia L.** (2004), *Anime di luoghi*, Milano, FrancoAngeli.
- Fallanca C. et alii** (a cura di) (2008), *Genius Loci. Governance e Territorio*, Reggio Calabria, Iiriti.
- Ferraro G.** (1998), *Rieducazione alla speranza. Patrick Geddes planner in India, 1914-1924*, Milano, Jaca Book.
- Kroll L.** (1999), *Tutto è paesaggio*, Torino, Testo & Immagine.
- Magnaghi A.** (a cura di) (1998), *Il territorio degli abitanti. Società locali e autosostenibilità*, Milano, Masson.
- Mataloni M.** (a cura di) (2007), *La Convenzione Europea del Paesaggio. Uno nuovo strumento di qualificazione turistica per lo sviluppo sostenibile del territorio*, Milano, FrancoAngeli.
- Penati C., Buttari C.** (a cura di) (2007), *Governare con il territorio*, Roma, Formez-Ufficio Stampa ed Editoria.
- Rossi S.** (a cura di) (2005), *Invito alla lettura. Calabria regione mediterranea*, Reggio Calabria, Iiriti.
- Scaglione P.** (2006), *Nuovi territori. Verso l'innovazione in Calabria*, Roma, Meltemi.
- Secchi B.** (2000), *Prima lezione di urbanistica*, Roma-Bari, Laterza.
- Turri E.** (1983), *Antropologia del paesaggio*, Torino, Edizioni di Comunità.
- Zagari F.** (2006), *Questo è paesaggio. 48 definizioni*, Roma, Mancosu.