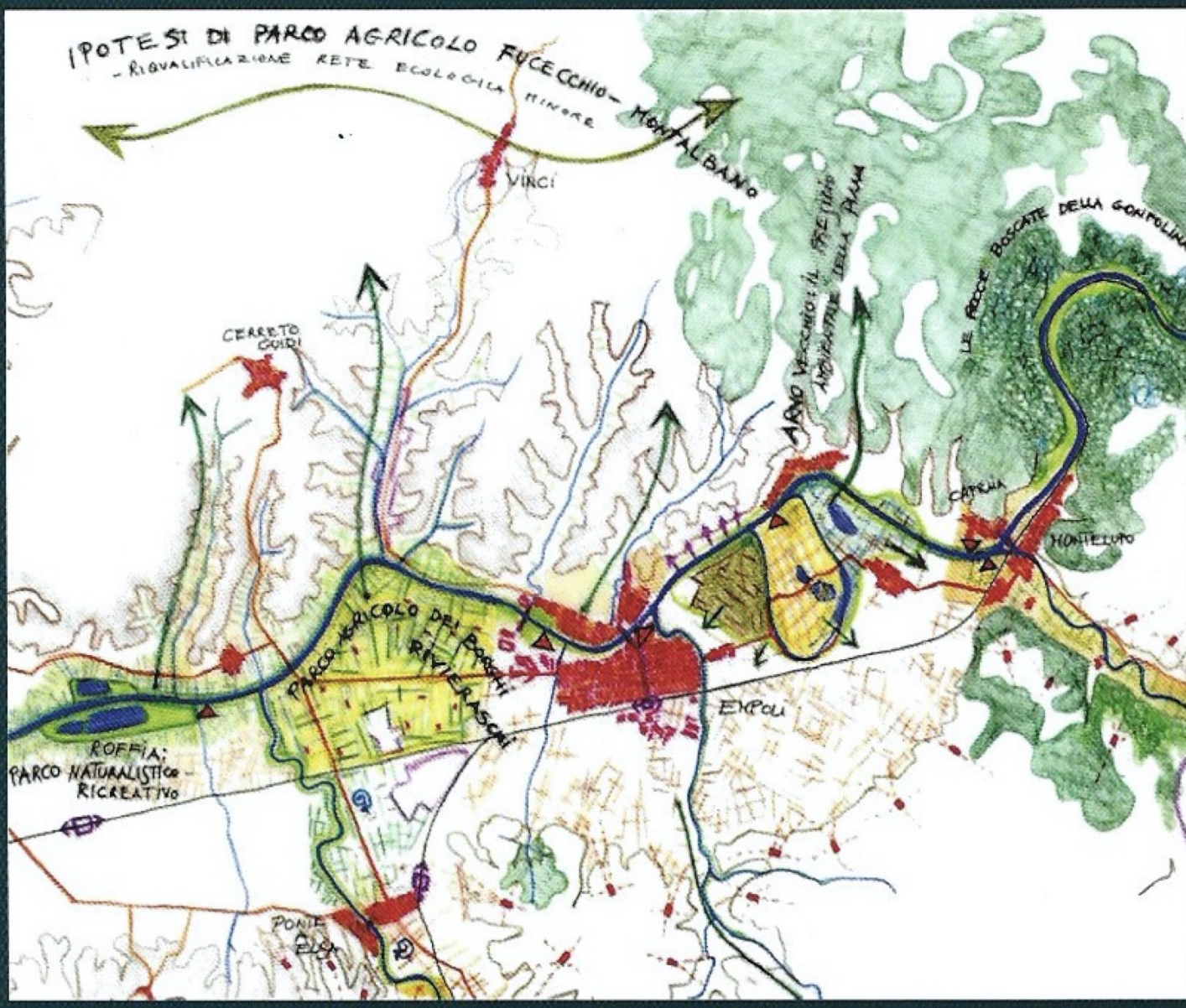
TERRITORI



Il paesaggio nel governo del territorio

Riflessioni sul Piano Paesaggistico della Toscana

a cura di

Massimo Morisi, Daniela Poli, Maddalena Rossi

scritti di

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

FIRENZE UNIVERSITY PRESS

DIRETTRICE
Daniela Poli

COMITATO SCIENTIFICO

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

COMITATO DI REDAZIONE

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

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

Introduzione

Massimo Morisi, Daniela Poli, Maddalena Rossi

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

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

Il paesaggio nel governo del territorio. Riflessioni sul Piano Paesaggistico della Toscana, a cura di Massimo Morisi, Daniela Poli, Maddalena Rossi, ISBN 978-88-6453-669-9 (print), 978-88-6453-670-5 (online),
CC BY 4.0, 2018 Firenze University Press

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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