

Paesaggi democratici: dalla partecipazione alla cittadinanza

Benedetta Castiglioni^{*}, Massimo De Marchi^{**}, Monica Ruffato^{***}

Riassunto

L'articolo esplora le potenzialità offerte dal paesaggio (inteso nella sua dimensione sociale di mediatore sensibile tra società e territorio) come occasione di partecipazione e di costruzione di una cittadinanza sostenibile e responsabile. Dopo una attenta analisi della dimensione sociale del paesaggio, alla luce della Convenzione Europea del Paesaggio (Firenze, 2000) la seconda parte dell'articolo affronta il quadro delle politiche per la partecipazione, e l'evolversi degli strumenti di misurazione dell'*empowerment* che obbligano ad un miglioramento della qualità decisionale e dell'inclusione sociale sulle questioni relative ai rapporti tra comunità e luoghi. Nella terza parte dell'articolo sono esaminati due tipologie di esempi relativi all'istituzionalizzazione di pratiche partecipative relative al paesaggio: gli Osservatori del Paesaggio e le reti di attori. L'ultima parte dell'articolo evidenzia come il "fare partecipazione" sul paesaggio rappresenti una grande occasione pubblica per ricostruire e approfondire la dimensione della cittadinanza sostenibile a partire dal delineare nuove regole di appartenenza e responsabilità nei confronti di comunità e luoghi.

Parole chiave: paesaggio, partecipazione, cittadinanza, Convenzione Europea del Paesaggio, Convenzione di Aarhus, paesaggio democratico

Abstract – Democratic landscapes: from participation to citizenship

The article explores the potentialities offered by landscape (considered in a social point of view the sensitive mediator between society and territory) as opportunity for participation and building of responsible and sustainable citizenship. After a detailed analysis of social dimension of landscape, taking into account the European Landscape Convention (Florence, 2000), the second part of the article deals with the policy framework of participation and the evolution of empowerment measurement tools calling for an improvement of decision making quality and social inclusion related to the relationships among communities and places. In the third part two typology of institutions for participation are analyzed:

* Dipartimento di Geografia, Università di Padova, etta.castiglioni@unipd.it

** Dipartimento di Geografia, Università di Padova, massimo.de-marchi@unipd.it

*** Facoltà di Scienze della Formazione, Università di Padova, monruf@tiscali.it

the Landscape Observatories and the networks of actors. The conclusions of the articles show how “making participation about the landscape” means a good opportunity for reconstructing and deepening sustainable citizenship starting from defining new rules of membership and responsibility related to community and place.

Key words: landscape, participation, citizenship, European Landscape Convention, Aarhus Convention, democratic landscape

Il 2012 è alle porte¹, il Terzo Vertice Internazionale sullo sviluppo sostenibile per il rilancio dell’Agenda 21, in quello che sarà il Vertice Rio de Janeiro + 20, dovrà fare il bilancio sull’attuazione delle strategie per lo sviluppo sostenibile ed uno dei temi centrali è la partecipazione dei diversi attori territoriali connessa ad una *governance* efficace della sostenibilità².

Le esperienze di sostenibilità realizzate hanno avuto successo quando si sono basate su: un ampio coinvolgimento degli attori, l’integrazione delle questioni ambientali, sociali, economiche, istituzionali, lo sviluppo di appropriati strumenti e l’attivazione di processi adeguati.

Tra le “esperienze di sostenibilità” più interessanti del dopo Rio de Janeiro si colloca la Convenzione Europea del Paesaggio, promossa dal Consiglio d’Europa e sottoscritta a Firenze nel 2000.

Nei primi consideranda della Convenzione gli Stati Membri del Consiglio d’Europa intendono «pervenire ad uno sviluppo sostenibile fondato su un rapporto equilibrato tra i bisogni sociali, l’attività economica

¹ Il presente contributo intende condividere alcune delle riflessioni svolte nell’ambito del progetto di ricerca SETLAND (Sustainability Evaluation of Territory and Landscape), un progetto finanziato dall’Ateneo patavino per il biennio 2005-07, coordinato da M. De Marchi e B. Castiglioni. Il progetto di ricerca ha indagato dapprima le relazioni tra paesaggio, sostenibilità e valutazione (Castiglioni, De Marchi, 2007), e successivamente la questione della *ownership* del paesaggio, attraverso il confronto con altre esperienze europee (Castiglioni, De Marchi, 2009; Castiglioni, 2009; De Marchi 2009; De Marchi, Ruffato, 2009), giungendo poi alla elaborazione del concetto di paesaggio (Castiglioni et Al., 2009). Le ricerche stanno ora continuando con il progetto LINK (Landscape and Immigrants Network of Knowledge), finanziato dall’Università di Padova per il periodo 2009-2012 e coordinato da B. Castiglioni. Il presente articolo è il frutto di un lavoro di ricerca, riflessione e discussione comune di tutti i contenuti, tuttavia la stesura dei paragrafi è stata così organizzata: B. Castiglioni ha curato il paragrafo 1, M. De Marchi i paragrafi 2 e 3, M. Ruffato il paragrafo 4.

² Si veda la Risoluzione dell’Assemblea delle Nazioni Unite n. 64/236 del 24 dicembre 2009

e l'ambiente» considerando che il paesaggio «svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica, e che, se salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro».

L'articolo è organizzato in quattro parti. Nella prima viene esaminato il concetto di paesaggio alla luce della Convenzione Europea e della ricerca geografica che lo collocano in una dimensione sociale di intermediario tra popolazione e territorio.

La seconda parte esamina le questioni della partecipazione e del paesaggio da un lato nel quadro delle politiche per la partecipazione, e dall'altro nell'evolversi degli strumenti di valutazione della partecipazione e di misura dell'*empowerment* che obbligano ad un salto di qualità, tecnico ed istituzionale nel modo di prendere decisioni pubbliche inclusive sulle questioni relative ai rapporti tra società e luoghi.

Si passa poi, nella terza parte ad analizzare alcuni esempi di istituzionalizzazione della partecipazione sulle questioni relative al paesaggio attraverso due tipologie di esperienze: gli Osservatori del Paesaggio e le reti di attori.

La circolarità tra politiche per il paesaggio, istituzioni che favoriscono la partecipazione, le decisioni da prendere relativamente al rapporto tra comunità e luoghi rimanda ai concetti di cittadinanza che da un lato animano le politiche e dall'altro sono il prodotto dell'azione del cittadini tanto nella costruzione delle comunità quanto nel dare senso ai luoghi.

L'ultima parte infatti intende ritornare alla cittadinanza a partire dalla partecipazione attraverso la costruzione di paesaggi democratici: paesaggi nei quali riconoscere le diversità e riconoscersi.

1. Il paesaggio: intermediario tra popolazione e territorio

Uno degli aspetti più innovativi della Convenzione Europea del Paesaggio (di seguito CEP) riguarda la significativa apertura in direzione "sociale", a partire dai presupposti individuati nel preambolo e dalla definizione stessa di paesaggio, per poi passare ai contenuti delle politiche, al metodo di definizione delle stesse e alle "misure specifiche" per realizzarle.

La definizione del termine paesaggio, posta come incipit del testo, a consapevolezza delle difficoltà che scaturiscono dalla diversità di riferimenti concettuali, fa convergere il punto di vista di vari apporti

disciplinari (quelli geografici ad esempio) (Prieur, 2006), ma, soprattutto, mette in evidenza la dimensione sociale del paesaggio. Paesaggio, infatti, è “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”.

Partendo da alcune osservazioni generali, in tale definizione si sottolinea innanzitutto la compresenza nel paesaggio di “natura” e “cultura”, senza una contrapposizione tra paesaggio fisico, naturale, e paesaggio umano, culturale; il paesaggio si ha proprio nella relazione tra l’ambiente e l’uomo che lo abita, lo trasforma, lo percepisce. Questa dimensione della relazione è proposta quindi come una caratteristica intrinseca del paesaggio, al quale viene riconosciuto il ruolo di espressione sintetica di molteplici rapporti, e non di semplice accostamento o sommatoria di caratteri e di fattori.

Il paesaggio della Convenzione Europea è, dunque, con le parole di Turri, “dato sensibile che permette di risalire ad un insieme concreto di forme e fenomeni tra loro legati da mutui rapporti entro una porzione di sfera terrestre” (Turri, 1974, p. 73), o anche, come proposto da Turco, “può rivelarsi come la manifestazione empirica della territorialità” attraverso la dimensione dello “sguardo” (Turco, 2002, p. 39).

Nel tentativo di rendere espliciti – anche graficamente - questi riferimenti concettuali, si propone il modello rappresentato in figura 1. Senza la pretesa di esaurire la complessità delle riflessioni e dei punti di vista, esso nasce essenzialmente allo scopo di individuare un quadro di riferimento per il lavoro di ricerca che ha per tema il paesaggio: per individuare appunto il proprio ambito di lavoro e, nel contempo, per comprenderne i rapporti con altri approcci agli studi territoriali. Il modello può aiutare a individuare le differenze tra uno studio sul paesaggio e uno studio sull’ambiente o sul territorio, può aiutare cioè a definire ambiti specifici e limiti di una ricerca sul paesaggio (Castiglioni, 2002).

Il riferimento al paesaggio come alla “porzione di territorio così come è percepita” o alla “manifestazione empirica della territorialità” è rappresentato graficamente nel modello attraverso due piani paralleli, a significare la distinzione tra due oggetti di studio differenti: il paesaggio, appunto, collocato sulla superficie, all’interfaccia, quasi come “spazio liminare” (Turco, 2002, pp. 41-42), e l’insieme delle dinamiche che nel territorio si sviluppano, un livello di “profondità” entro cui il paesaggio stesso si radica. Paesaggio e dinamiche territoriali, quindi, come due entità distinte ma non disgiunte, anzi, come vedremo, in relazione stretta tra di loro.

Numerosi fattori partecipano alle complesse dinamiche territoriali che costruiscono una specifica realtà geografica, dando vita a processi tipicamente naturali³, o spiccatamente legati alla realtà dell'uomo, oppure più spesso pertinenti alle relazioni che si instaurano tra ambiente e società, nel "sistema bimodulare" descritto da Vallega (1993): qui troviamo dunque "l'azione di fattori naturali e/o umani" e le "loro interrelazioni".

Nel paesaggio si possono invece individuare – mantenendo un approccio necessariamente schematico - tre categorie di caratteri; per quanto riguarda le prime due, i caratteri naturali (ad esempio le forme del rilievo e la vegetazione) e i caratteri antropici (ad esempio l'uso del suolo, gli insediamenti, le infrastrutture), essi sono definiti non solo dagli elementi e dalla loro singolarità, ma in grande misura anche dalla distribuzione e dalle relazioni reciproche (spaziali e funzionali) che gli elementi stessi assumono: si pensi ad esempio alla distribuzione dei tipi vegetazionali in relazione con le forme del rilievo, oppure alla localizzazione degli insediamenti rispetto sempre alle forme del rilievo o uno rispetto all'altro, o, ancora, alla disposizione degli edifici all'interno dell'insediamento stesso.

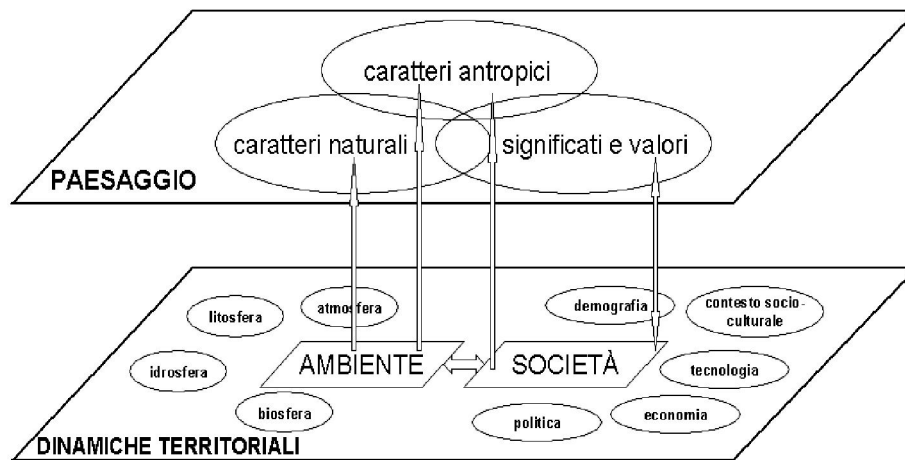
La terza categoria di caratteri raccoglie l'insieme dei significati e dei valori che vengono attribuiti agli elementi del paesaggio e al paesaggio nel suo insieme. Significati e valori sono pertinenti alla sfera estetica (il "bello" e il "brutto" nel paesaggio), a quella affettiva (il senso di appartenenza al "proprio" paesaggio) e a quella simbolica (nel senso che alcuni elementi del paesaggio o il paesaggio nel suo insieme evocano realtà più vaste); altrettanto si possono includere in questa categoria significati e valori legati alle funzioni materiali (ad esempio ecologiche o economiche) effettivamente svolte dagli elementi o dal paesaggio intero. A differenza delle altre due categorie di caratteri, i significati e i valori appartengono ad una dimensione immateriale, nella quale entrano in gioco le percezioni e le rappresentazioni soggettive: ad uno stesso "paesaggio osservato" possono dunque corrispondere diverse immagini mentali, costruite attraverso i meccanismi della percezione, vale a dire diversi "paesaggi visti", o meglio ancora diversi "paesaggi vissuti", relativi ai diversi modi in cui ciascuno vi coglie significati e vi attribuisce valori.

³ Le dinamiche dell'ambiente naturale, in cui interagiscono fattori di natura diversa, sono di frequente rappresentate utilizzando il concetto di geosistema; tale entità è definita come un sistema nato dall'interazione tra atmosfera, litosfera, idrosfera e biosfera e antroposfera (Castiglioni e Sauro, 2002). Nel modello di fig. 1 l'antroposfera è più ampiamente descritta attraverso i fattori pertinenti al campo "società".

Anche questo terzo ambito è strettamente interconnesso con gli altri due: il modello proposto intende quindi sottolineare, attraverso l'intersezione tra le tre categorie di caratteri, che il tutto (il paesaggio) non è la semplice somma delle parti, ma è qualcosa in più che scaturisce proprio dalle relazioni tra le parti (Pinchemel, Pinchemel, 1996, p. 33).

Il paesaggio, dunque, come già osservato, mantiene una sua specificità proprio perché mette in evidenza le relazioni e soprattutto - anche nelle prospettive applicative che verranno più avanti presentate - permette di raccogliere e fare sintesi tra campi che la settorializzazione dei saperi tende a scindere, sintesi che oggi si avverte come sempre più necessaria per esempio tra geografia fisica e geografia umana, tra approcci rigidamente scientifici e "oggettivi" e approcci umanistici "soggettivi", tra competenze tecniche e saperi locali.

Fig. 1 - Un modello esplicativo per il paesaggio (da Castiglioni, 2002, modificato).



I due piani rappresentati nel modello di fig.1 sono strettamente collegati l'uno all'altro attraverso molteplici complesse relazioni (rappresentate sinteticamente dalle frecce), dato che i caratteri del paesaggio hanno sempre origine dalle interazioni tra fattori naturali e antropici, cioè dai

processi che si sviluppano nell'ambiente, nella società e nel rapporto tra queste due entità. Pur trattandosi di due realtà distinte, non è quindi possibile separare il paesaggio dalle dinamiche territoriali che producono quella determinata manifestazione sensibile. Ogni paesaggio è espressione di determinate dinamiche territoriali e soltanto di quelle, così come ogni realtà geografica sarà necessariamente produttrice di uno specifico paesaggio, ovviamente non in termini statici, ma nel dispiegarsi nel tempo dei processi. Scrive Gambino: "Non possiamo ignorare l'ammonimento di Gambi (1986) che 'il paesaggio nasce entro e dal territorio': il paesaggio sensibile come manifestazione superficiale di realtà più profonde (strutture territoriali, quadri ambientali) e anche invisibili, come i rapporti sociali che lo hanno oggettivamente prodotto nel corso della storia" (Gambino, 1997, p. 30).

Due sono dunque i suggerimenti per lo studio e per le azioni che riguardano i paesaggi: da una parte la consapevolezza della limitatezza e intrinseca incompletezza del paesaggio stesso quale strumento di conoscenza delle dinamiche territoriali, in parte in esso non riconoscibili; dall'altra, forse oggi di maggiore rilievo, il riconoscimento che ciascun paesaggio nasce e si trasforma continuamente quale riflesso di un preciso contesto sociale, dal quale non è estrapolabile e che, necessariamente, va tenuto in considerazione in ogni operazione di conoscenza, di valutazione e di pianificazione. Il paesaggio va considerato come un prodotto sociale e non come un mero prodotto proposto al consumo estetico individuale. In quanto prodotto sociale, può essere oggetto di contesa, nel senso di una costruzione conflittuale in termini a volte espliciti, spesso impliciti, ma è anche luogo dell'espressione di identità e di cittadinanza, di integrazione o di esclusione.

Il rapporto tra popolazione e paesaggio non si esaurisce quindi nel ruolo giocato dalle dinamiche pertinenti alla società nella costruzione dei paesaggi; la popolazione incide infatti sui paesaggi, ma possiamo affermare che contemporaneamente il paesaggio incide sulla popolazione suscitando emozioni e sentimenti, stimolando la definizione di significati e valori, andando cioè a costituire "un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni" stesse; il rapporto è quindi di reciprocità o, meglio, di circolarità.

Se il "guardare" riveste un ruolo del tutto particolare quando si tratta di paesaggio, inteso come porzione di territorio percepita, Eugenio Turri nell'importante saggio "Il paesaggio come teatro" (1998) ci ricorda che la dimensione dell'osservazione non va disgiunta da quella dell'azione: "La concezione del paesaggio come teatro sottintende che l'uomo e le società si

comportano nei confronti del territorio in cui vivono in duplice modo: come attori che trasformano, in senso ecologico, l'ambiente di vita, imprimendovi il segno della propria azione, e come spettatori che sanno guardare e capire il senso del loro operare sul territorio" (Turri, 1998, p. 13). Il paesaggio diviene in questo senso "l'interfaccia tra il fare e il vedere quello che si fa" (ibidem, p. 16), i ruoli di attore (colui che costruisce) e di spettatore (colui che osserva) non si possono disgiungere: si osserva ciò che si costruisce, ma, altrettanto, si costruisce sulla base di ciò che si osserva e di come lo si osserva.

Il paesaggio può dunque essere considerato come la manifestazione del rapporto reciproco tra popolazione e territorio, in grado di esprimere, sempre seguendo il pensiero di Turri, i diversi modelli socio-culturali, i livelli di importanza attribuita ai diversi valori, gli "interni metabolismi" della società. O, reciprocamente, il paesaggio funge da "snodo" rilevante tra le azioni di modificazione territoriale e i cambiamenti di contesto sociale (Castelnovi, 2002).

L'idea di paesaggio come "momento comunicativo" permette di considerarlo, in maniera quasi strumentale, quale "intermediario" tra popolazione e territorio. Attraverso il paesaggio, cioè, persone e gruppi sociali possono avviare e sviluppare una relazione più stretta con il territorio in cui vivono, relazione nella quale coesistono valori estetici, affettivi e identitari, economici ed ecologici; valori cioè sia materiali che immateriali.

2. Partecipazione e paesaggio: dalla Convenzione di Aarhus alla misurazione dell'*empowerment*

Durante la IV conferenza ministeriale dell'UNECE "Ambiente per l'Europa" tenutasi a Aarhus (Danimarca) il 25 giugno del 1998, i Ministri dell'Ambiente dei paesi membri dell'UNECE hanno sottoscritto la Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione pubblica ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, detta Convenzione di Aarhus. Come ha ricordato l'allora segretario delle Nazioni Unite Koffi Annan, la Convenzione di Aarhus rappresenta il primo impegno a livello mondiale di democrazia ambientale attraverso l'attuazione del principio 10 della Dichiarazione di Rio (1992), quello che richiama i temi della partecipazione, dell'informazione e della giustizia in materia ambientale.

La Convenzione consolida un importante passaggio concettuale nel legare i diritti umani ed i diritti ambientali per garantire quello che viene chiamato “diritto allo sviluppo sostenibile”. Il diritto allo sviluppo sostenibile viene definito come il diritto di ciascuna persona (nelle generazioni attuali e future) a vivere in un ambiente “adatto a garantire la salute ed il benessere”, e a sua volta non può che essere la conseguenza della garanzia di tre diritti: informazione, partecipazione, giustizia. Conseguenza diretta di una governance ambientale che apre i processi decisionali ad un’ampia partecipazione dei cittadini (European Ecoforum 2001; Stec, Casey- Lefkowitz, Jendroska, 2000)

L’accesso alla giustizia, terzo pilastro della Convenzione, è finalizzato a rendere operativa la Convenzione stessa e a far valere i due diritti (informazione e partecipazione), e a far rispettare la normativa ambientale di un determinato paese, i diritti all’ambiente ed alla salute (Stec, 2003) quale forma di cittadinanza attiva.

L’Unione Europea ha recepito alcuni obblighi della Convenzione di Aarhus attraverso due direttive: una sull’informazione ambientale (2003/4/CE) e l’altra sulla partecipazione a progetti e piani (2003/35/CE)⁴.

Dunque, se fino a qualche anno fa la partecipazione rientrava tra le buone pratiche senza alcun obbligo definito da norme precise, ora si tratta di prendere atto che il contesto delle politiche ambientali e territoriali individua nel diritto alla partecipazione, informazione e giustizia i pre-requisiti per un orizzonte di sostenibilità.

Il diritto alla partecipazione alle questioni ambientali, introdotto dalla Convenzione di Aarhus, si intreccia con le riflessioni sulla buona governance in atto a livello internazionale ed in Europa, in particolare a

⁴ Alle due direttive che producono effetti sulla normativa degli Stati Membri si sono aggiunti tre atti che riguardano l’impegno diretto degli organi comunitari nel rispetto della Convenzione di Aarhus. Il Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull’applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale. La Decisione 2008/50/CE della Commissione, del 13 dicembre 2007, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla convenzione di Aarhus con riguardo alle richieste di riesame interno degli atti amministrativi. La decisione 2008/401/CE, Euratom, della Commissione, del 30 aprile 2008, che modifica il suo regolamento interno per quanto riguarda le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio sull’applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale.

partire dalla pubblicazione del libro bianco sulla governance europea (Commissione delle Comunità Europee, 2001). Tali riflessioni sono rivolte a identificare e adottare “nuove modalità di esercizio del potere conferito dai cittadini alle istituzioni pubbliche”, ma soprattutto a ricercare modi diversi con i quali “istituzioni pubbliche, cittadini e imprese gestiscono i loro interessi comuni” attraverso l’ampia “partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni nella definizione e attuazione delle politiche”.

Adottare la nuova governance significa transitare verso forme di democrazia deliberativa (Bohman, 1996; Elster, 1998) nelle quali il ruolo del confronto e della costruzione delle scelte diventa fondamentale rispetto alle procedure finora seguite basate sul DAD (Decidi, Annuncia e Difendi).

La gestione del territorio e delle risorse naturali e la complessità delle questioni ambientali richiedono una nuova modalità di costruzione delle decisioni che sappia coniugare gli approcci inclusivi e collaborativi con la gestione, la prevenzione e la trasformazione dei conflitti (Bobbio, Zeppetella, 1999; De Marchi, 2004).

La nuova governance richiede la combinazione di tre percorsi: l’inclusione, la trasparenza, la rendicontazione (CFGS, 2001; OECD, 2001). Il primo percorso si basa sull’apertura del processo decisionale per ampliare il numero dei soggetti ed il grado di coinvolgimento e di condivisione. Il secondo prevede la circolazione di informazioni complete e accessibili sulle questioni da affrontare, gli interessi in gioco, gli accordi da costruire. Infine, il terzo fa leva sulla responsabilità dell’amministrazione nel rendere conto ai cittadini delle azioni realizzate e dei risultati raggiunti.

La Convenzione Europea del Paesaggio (CEP) si inserisce proprio in questo processo che vede contemporaneamente il consolidarsi del diritto alla partecipazione, la diffusione di una nuova cultura della governance, il ruolo sempre più rilevante delle amministrazioni locali sulle questioni riguardanti la partecipazione e la sostenibilità. Il decimo considerando del preambolo, infatti, cita espressamente una serie di “testi giuridici esistenti a livello internazionale nei settori della salvaguardia e della gestione del patrimonio naturale e culturale, della pianificazione territoriale, dell’autonomia locale e della cooperazione transfrontaliera” tra i quali la Convenzione di Aarhus.

Nei considerandi iniziali della CEP, oltre al richiamo esplicito alla Convenzione di Aarhus, si legge che “il paesaggio rappresenta un elemento chiave del benessere individuale e sociale, e la sua salvaguardia, gestione e pianificazione comportano diritti e responsabilità per ciascun individuo”. L’articolo 5 al comma C stabilisce l’impegno delle parti firmatarie la Convenzione ad “avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle

autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche”. “Allo stesso modo le parti si impegnano a realizzare procedure partecipative per l’individuazione, la valutazione dei paesaggi, l’individuazione degli obiettivi di qualità paesaggistica” (art. 6 commi C e D).

Nella relazione esplicativa della CEP il punto 23 ribadisce che il “paesaggio deve diventare un tema politico di interesse generale, poiché contribuisce in modo molto rilevante al benessere dei cittadini europei che non possono più accettare di ‘subire i loro paesaggi’, quale risultato di evoluzioni tecniche ed economiche decise senza di loro. Il paesaggio è una questione che interessa tutti i cittadini e deve venir trattato in modo democratico, soprattutto a livello locale e regionale”.

Tuttavia, le proposte tecniche e metodologiche relative alle procedure partecipative insistono su azioni informative e comunicative più che su approcci di inclusione nel processo decisionale.

Va comunque ricordato che la CEP è un documento politico risultante da una mediazione tra diversi punti di vista nazionali (paesi diversi hanno tradizioni molto differenziate in termini di consultazione e partecipazione nei processi decisionali). Inoltre la Convenzione fissa dei requisiti minimi: ciascun paese si impegna a garantire almeno le soglie definite dalla Convenzione stessa, ma può anche assumersi impegni più ambiziosi. Per quanto riguarda la Relazione Esplicativa essa è la risultante del lavoro di tecnici ed esperti, non risulta giuridicamente vincolante e può essere modificata nel tempo, magari accogliendo anche i migliori sviluppi dei processi partecipativi applicati al paesaggio.

Per migliorare la qualità dei processi partecipativi, sono state da qualche tempo sviluppate linee guida, codificate procedure e metodi, si sta procedendo alla qualifica e all’accreditamento degli esperti di partecipazione (World Bank, 1996; Chambers, 1997; Dearden, Jones, Sartorius, 2002; Bobbio, 2004; APAT, 2004; Pareglio, 2004; Regione Lombardia, 2005; RTPI, 2005). Parallelamente, da anni si stanno sviluppando esperienze di valutazione della partecipazione per realizzare confronti misurabili e liberare la partecipazione dall’approssimazione metodologica e dalle esigenze del marketing politico (Chess, 2000; OCDE, 2005; Abelson, 2006; De Marchi, 2007).

Nel valutare la partecipazione non si può prescindere dal fatto che essa sia al tempo stesso un metodo e un obiettivo. Come metodo, è il processo con cui gli attori sociali e le comunità cooperano e collaborano nella realizzazione di progetti, programmi e piani. Come obiettivo, la partecipazione è un processo che rafforza gli attori locali e le comunità

locali attraverso l'acquisizione di capacità, conoscenza ed esperienza, per incrementare e ricercare l'auto-sviluppo e la sostenibilità (Arnstein, 1969; Nelson, Wright, 1995; Floc'Hay, Plottu, 1998; Torbert, 1991).

La letteratura in materia di valutazione della partecipazione riconosce la partecipazione come un'attività costosa, ma che facilita la realizzazione di progressi e migliora la qualità dei risultati. Alcune ricerche sulla valutazione *ex post* mostrano come la partecipazione incrementi la qualità dei risultati, le performance e anche la sostenibilità del programma dopo la conclusione, semplificando le procedure di assunzione di responsabilità da parte dei beneficiari e delle autorità locali. Tuttavia la ricerca sulla valutazione della partecipazione è un settore in forte sviluppo ed espansione che deve completare una serie di gap conoscitivi (OECD, 2005; Abelson, 2006).

Un contributo importante sulla valutazione dei processi partecipativi è venuto dalla Banca Mondiale, che ha avviato una serie di ricerche e di sperimentazioni sulla misurazione dell'empowerment, culminate nella pubblicazione a cura di Narayan (2005): *Measuring empowerment: cross-disciplinary perspectives*.

L'attenzione dei ricercatori della Banca Mondiale sulla questione si colloca nell'ambito delle ricerche sulle strategie di riduzione della povertà, riconoscendo come le strategie efficaci di lotta alla povertà e all'esclusione sociale si basino sullo sviluppo di appropriate forme di *empowerment*. Il particolare laboratorio di ricerca della Banca Mondiale, ovvero i paesi poveri e le strategie di lotta alla povertà, costituiscono una situazione estrema che facilita la modellizzazione dell' *empowerment* e lo sviluppo di opportuni indicatori per la misurazione delle sue diverse dimensioni. I risultati di queste ricerche non assumono significato solamente nei contesti formativi della conoscenza scientifica (paesi poveri e istituzioni internazionali), ma forniscono interessanti spunti anche nelle realtà democratiche dei paesi "ricchi".

L'*empowerment* viene inteso come la possibilità di accedere e controllare risorse e decisioni, aumentando la propria autonomia e la qualità della propria vita.

Lo sviluppo di strumenti per la misurazione dell'*empowerment* e per valutare la partecipazione, sebbene da solo non sia sufficiente a migliorare o a garantire una partecipazione effettiva, è il segnale della progressiva maturazione e del consolidamento del ruolo delle procedure inclusive nella costruzione delle decisioni pubbliche.

Il cambiamento dell'orizzonte giuridico da un lato, e la maturazione delle tecniche valutative e delle metodologie partecipative dall'altro,

rendono oggi la partecipazione uno strumento obbligatorio e certificabile in termini di qualità dell'intervento. Data la situazione attuale, cittadini ed amministrazioni non possono più rifugiarsi nella non partecipazione, nella messa in atto di procedure approssimative di comunicazione e coinvolgimento, o nella ripetizione dello stereotipo dell'inutilità della partecipazione. Competenze professionali, metodologie adeguate ed opportunità di attuazione non mancano. Attivare processi decisionali inclusivi rientra nei compiti "ordinari" di una amministrazione e nelle esigenze "normali" dei cittadini.

3. Istituzionalizzare la partecipazione: Osservatori del Paesaggio e reti di attori

Sulla spinta della CEP, in molte realtà europee e anche in Italia sono state avviate iniziative molto diversificate, raccolte nella generica etichetta di "Osservatori del Paesaggio"⁵. Si tratta di luoghi con un'alta variabilità nel grado di consolidamento istituzionale e con funzioni molto diverse: documentazione ed informazione, aree di dibattito e confronto tra tecnici ed esperti, forum di consultazione.

Tra le numerose esperienze, due meritano di essere esaminate per la loro chiara architettura istituzionale e per le finalità in termini di partecipazione. L'esperienza più matura ed interessante nel panorama europeo è l'Osservatorio del Paesaggio della Catalogna, presentato nell'articolo di Noguè in questo volume. Consolidato all'interno della normativa per la pianificazione territoriale catalana, esso rappresenta l'istituzione che ha il compito di far dialogare i diversi attori e interessi sulle questioni relative al paesaggio. Uno sguardo alla sua architettura istituzionale mette in evidenza gli attori rappresentati, il loro grado di inclusione e di possibilità di intervento nel processo decisionale.

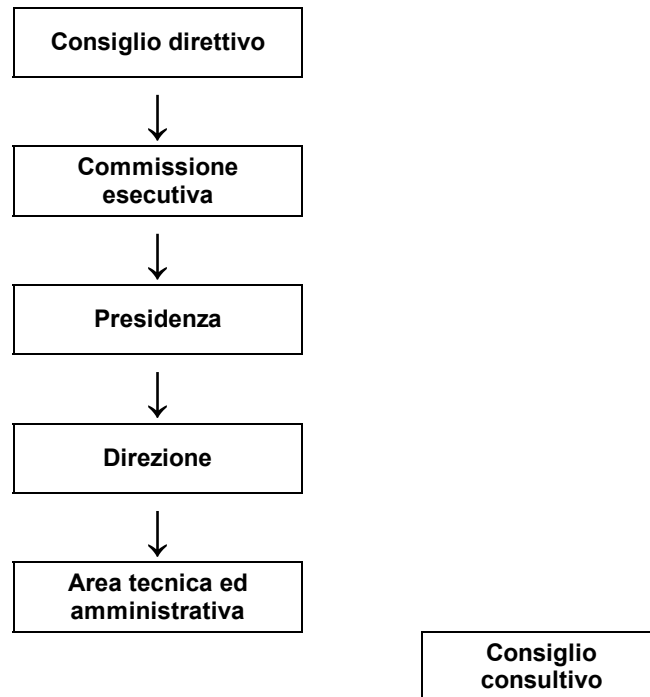
Come si può notare dalla figura e dalla tabella, l'Osservatorio è strutturato su due blocchi, uno consultivo e l'altro decisionale. Conseguentemente gli attori appartengono a due categorie: quelli che possono incidere sul processo decisionale e quelli invece che possono solamente essere consultati. In questo secondo gruppo, che costituisce appunto il Consiglio Consultivo, sono rappresentati gli interessi economici, le associazioni ambientaliste, le organizzazioni scientifiche e culturali, le realtà educative, le persone fisiche. Nel consiglio direttivo, invece, sono

⁵ Il 7 e 8 maggio 2009 l'Università IUAV di Venezia ha organizzato il convegno "Gli Osservatori del paesaggio. Approcci, problemi, esperienze a confronto in Italia e in Europa".

Castiglioni B., De Marchi M., Ruffato M.

rappresentati la pubblica amministrazione, le università, le amministrazioni locali (sia alla scala municipale che provinciale), gli ordini professionali: in sostanza la combinazione delle razionalità tecniche ed amministrative.

Fig. 2 - Organigramma dell'Osservatorio del Paesaggio della Catalogna
(Fonte: www.catpaisatge.net)



Nella Commissione Esecutiva, che gestisce le decisioni in maniera continuativa, sono presenti le rappresentanze della pubblica amministrazione e dell'ordine degli architetti: a questo livello la razionalità tecnica ed amministrativa non prevede la presenza dei saperi universitari, che in questo momento sono rappresentati nell'incarico dato al direttore (un docente universitario).

Tab. 1 - Organi dell'Osservatorio del Paesaggio della Catalogna e attori rappresentati
(Fonte: www.catpaisatge.net)

Organi	Membri
Consiglio direttivo	Presidente Vicepresidente Segretario 8 consiglieri rappresentanti dell'Amministrazione Catalana 1 rappresentante di ciascuna delle 7 università pubbliche catalane 1 rappresentante di ciascuna delle 4 <i>disputaciones</i> catalane 1 rappresentante di ciascuna delle due associazioni di municipi il sindaco di Olot 9 rappresentanti degli ordini professionali 1 rappresentante della Fondazione Territorio e Paesaggio
Commissione Esecutiva	Dipartimento di pianificazione territoriale e del paesaggio Giunta di Olot Disputacion di Barcellona Fondazione Territorio e Paesaggio Ordine degli architetti della Catalogna
Consiglio consultivo	Istituzioni e associazioni scientifiche e di ricerca Fondazioni ed associazioni ambientaliste ed agrarie Enti economici ed impresariali Enti pubblici e consorzi pubblici e privati Sindacati Enti escursionistici Enti educativi ed ambientali Persone fisiche

L'architettura organizzativa, quindi, prevede una suddivisione tra le logiche tecniche ed amministrative che si occupano delle decisioni, e le logiche sociali, scientifiche, tecniche ed economiche che occupano il ruolo consultivo. Tuttavia il ruolo consultivo non rappresenta una "opzione" del processo decisionale, visto che bilanci e programmi di attività devono essere sottoposti al consiglio consultivo, il quale può approvarli o meno, e prevedere proposte ed integrazioni. È chiaro quindi che le logiche "non tecniche ed amministrative", pur nella loro collocazione consultiva, hanno la possibilità di incidere su snodi fondamentali del processo decisionale.

Un'altra esperienza interessante è rappresentata dal Centro Studi Paesaggio e Territorio dell'Andalusia (CEPT). Si tratta di una struttura meno ambiziosa rispetto a quella Catalana, in termini di inclusione dei diversi attori territoriali. Ma rappresenta il consolidamento di una forma importante di dialogo tra amministrazione pubblica e mondo della ricerca sui temi del paesaggio. Il Centro Studi, infatti, è costituito da rappresentanti di tutte le Università dell'Andalusia e di tutti i settori della Comunità

Autonoma dell'Andalusia che si occupano di paesaggio. Ha la funzione di garantire uno scambio di esperienze, conoscenze e pareri, durante la produzione di atti normativi, di progetti e di piani che possono avere effetti sul paesaggio o che riguardano direttamente il paesaggio. Come Centro Studi il CEPT svolge, inoltre, una sua attività di ricerca finanziata dalla Comunità Andalusia, per consolidare la conoscenza finalizzata alla gestione del paesaggio e del territorio. Questa struttura, che garantisce solo la presenza e lo scambio tra logiche amministrative e logiche scientifiche, non può essere considerata una struttura in grado di soddisfare le esigenze della partecipazione pubblica; risponde però alla necessità di far dialogare saperi ed istituzioni per migliorare il processo decisionale.

Un secondo elemento di rilievo nei processi di organizzazione della partecipazione attorno al paesaggio è rappresentato dalla costituzione di tre reti europee per l'attuazione "dal basso" della Convenzione Europea del Paesaggio: RECEP la rete di amministrazioni locali nata nel 2004; CIVILSCAPE la rete di ONG nata nel 2008; UNISCAPE la rete di università nata anch'essa nel 2008.

RECEP/ENELC (Rete Europea di autorità regionali e locali per l'attuazione della CEP) raccoglie la tradizione che da decenni vede in Europa (e non solo) gli enti locali organizzarsi per affrontare questioni rilevanti, consci del ruolo di "amministrazioni pubbliche più vicine ai cittadini". La costituzione del CCRE (Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa), fondato a Ginevra nel 1951, ha avviato una modalità associativa ed organizzativa che è stata particolarmente rinvigorita in seguito all'adozione della Carta Europea dell'Autonomia Locale (Strasburgo, 1985), dalle esperienze per attuare l'Agenda 21 lanciate con il vertice di Rio de Janeiro sullo Sviluppo Sostenibile (1992), e infine dalla campagna delle Città Europee per lo Sviluppo Sostenibile (Aalborg, 1994). La RECEP nasce per assistere i propri membri nel processo di applicazione della CEP e nel dialogo con i governi centrali relativamente alle politiche del paesaggio; si impegna inoltre a collaborare con le università, la ricerca e le ONG per la promozione della CEP.

CIVILSCAPE è una rete di Organizzazioni Non Governative Europee che intendono cooperare nello spirito della CEP. Gli obiettivi della rete sono la coscientizzazione e la sensibilizzazione delle popolazioni europee sui temi del paesaggio, il supporto organizzativo per diffondere i principi della CEP, lo stimolo delle autorità locali. Le ONG intendono contribuire all'attuazione della CEP con la loro capacità di mobilitare la cittadinanza e di influenzare le amministrazioni locali. Intendono inoltre collaborare con RECEP e UNISCAPE per passare ad una fase attuativa della Convenzione,

considerando che l'Unione Europea non prevede specifiche politiche per il paesaggio (anche se molte politiche comunitarie hanno effetti diretti o indiretti sul paesaggio) e che gli Stati mostrano situazioni molto diversificate nell'attuazione della CEP.

UNISCAPE, la rete di Università Europee per l'attuazione della Convenzione Europea del Paesaggio, si propone di favorire la cooperazione tra università per promuovere attività didattiche e di ricerca sugli obiettivi della CEP, ai fini di costruire le competenze necessarie all'attuazione della Convenzione. Di particolare rilevanza per UNISCAPE sono le questioni riguardanti gli articoli 5 e 6 della Convenzione, ovvero il riconoscimento giuridico del paesaggio, la definizione delle politiche, la partecipazione, l'integrazione tra politiche, la sensibilizzazione, la formazione e l'educazione, i processi valutativi e di definizione degli obiettivi di qualità del paesaggio. UNISCAPE intende cooperare con le altre due reti (RECEP e CIVILSCAPE) fornendo il proprio contributo scientifico all'attuazione della CEP.

La combinazione tra il quadro politico della CEP, le esperienze di istituzionalizzazione della partecipazione attraverso gli Osservatori, e le reti europee di amministrazioni locali, università e ONG, costituiscono una tessitura da esplorare per valutare la capacità di facilitare la transizione verso una modalità inclusiva di presa di decisioni riguardanti il paesaggio.

4. Dalla partecipazione alla cittadinanza: costruire paesaggi democratici

Il paesaggio nasconde dinamiche di potere non immediatamente riconoscibili. Accorgersi dei cambiamenti del paesaggio ha a che vedere con il grande tema della cittadinanza: con la democrazia e la giustizia, con il diritto ad essere informati sulle decisioni che riguardano il paesaggio e che riguardano i cittadini, con la possibilità di poter incidere su processi che possono provocare impatti sociali più o meno importanti e che, anche se a prima vista non sembrano negativi, garantiscono esternalità paesaggistica e profitto, dal momento che si tratta di appropriazione palese o sfuggente di bene comune. Il paesaggio può diventare veicolo per indagare la complessità del territorio, gli aspetti visibili e invisibili al nostro sguardo, oltre a rappresentare senz'altro l'occasione per creare dibattito, per costruire partecipazione nella costruzione e ri-costruzione del territorio, per diventare davvero cittadini.

Il concetto di cittadinanza, così come si è sviluppata nei paesi occidentali, contiene in sé due dimensioni fondamentali: l'appartenenza ad una comunità politica e un complesso di diritti e doveri. Tuttavia, gli Stati moderni prediligono soffermarsi su quest'ultima, cioè sull'accezione giuridica della cittadinanza, mettendo in secondo piano l'idea di appartenenza ad una comunità, ridotta ad una collezione di individui portatori di interessi (e di conseguenza di diritti). La concezione di fondo che ha finora accompagnato il vivere civile e politico dei paesi occidentali, infatti, affonda le sue radici nella tradizione liberale, per cui la comunità politica viene vista come un'associazione di individui che si costituisce per curare i propri interessi e che affida all'amministrazione pubblica il compito di regolare i rapporti e garantire il più possibile il principio di non interferenza nella sfera privata. In quest'ottica, dunque, lo Stato deve essere neutrale nei confronti delle varie identità culturali, e di certo non può possederne una propria. Le scelte politiche devono far riferimento alla sfera del "giusto" e non alle varie concezioni del "bene" (o visioni della vita), e quindi scevra da giudizi di valore e valenze culturali. La società, in ultima analisi, è il frutto di un accordo tra individui singoli portatori di interessi, capaci di negoziare con gli altri e con l'autorità le vie della propria libertà e auto-realizzazione. In tale contesto il mercato diventa il luogo ideale in cui ciò possa avvenire, e quindi un bene pubblico da preservare.

La recente riscoperta della cittadinanza come appartenenza coincide con in buona misura con una rinascita dell'idea di comunità (Vertova, 1999) e con un rinnovato interesse nei confronti di fenomeni di inclusione e di esclusione politico-sociale in una società percorsa da fenomeni di conflittualità che mettono in discussione i fini ultimi di una comunità politica. Questioni legate al riconoscimento della "diversità", culturale e ambientale, che la logica giuridica di una cittadinanza "atrofizzata" si rivela inadeguata a far fronte (Santos, 2004). L'emergere di rivendicazioni di riconoscimento pubblico da parte di identità collettive, l'acuirsi di conflitti ambientali, la considerazione delle esternalità negative del processo produttivo dell'economia, mettono in evidenza l'incoerenza da parte della cittadinanza tradizionale con le sue derive liberiste di esercitare la sua funzione integrativa e il suo valore di partecipazione democratica.

Nel dibattito sulla cittadinanza, all'interno delle teorie giuridico-politiche contemporanee, si possono individuare tre modelli principali: quello legato alla tradizione liberale, un modello individuato dalla cosiddetta "reazione neo-comunitarista", e una tendenza intermedia che si

rifà al repubblicanesimo. Il dibattito tra i *liberals* e *communitarians*⁶ risale agli anni Sessanta, dall'esigenza di considerare questioni culturali e sociali nuove, rivitalizzato poi negli anni Ottanta e Novanta dal sociologo Etzioni. L'importanza di questo dibattito ha potuto essere comparata a quella della querelle tra Antichi e Moderni, a tal punto che molti hanno tentato di riassumere riducendolo ad una discussione tra chi reclama maggior rispetto per i particolarismi culturali nello spazio pubblico, e quanti vi vedono un pericolo o una fonte di regresso politico. Ma il modello neo-comunitarista costituisce un insieme diversificato di critiche, a volte radicali, altre parziali, nei confronti del liberalismo, in particolare quello rifondato da J. Rawls nel suo libro pubblicato nel 1971 *A Theory of Justice*. Esse non rappresentano in alcun modo un richiamo, rivoluzionario o passatista, a un modo di vita comunitario, ma una contestazione dei fondamenti della teoria di Rawls, il quale parte dall'individuo tendendo a ridurre il soggetto alla sua sola capacità di scegliere (Wiewiorka, 2002, p. 48). Se le teorie della giustizia del modello liberale trascurano la questione culturale, esaltata invece dal neo-comunitarismo, "il problema essenziale oggi non è di opporre i problemi della cultura a quelli della giustizia sociale, né di cercare di promuovere l'analisi degli uni a scapito dello studio degli altri. Esso consiste nel pensare alla loro articolazione" (*ibidem*, p. 56), oltre che all'influenza che entrambe esercitano nella vita quotidiana di tutti i cittadini.

Nel dibattito tra *liberals* e *communitarians* si aggiunge un terzo modello di cittadinanza, sviluppatosi negli ultimi decenni in Europa come paradigma alternativo al liberalismo e come ricerca di una "terza via" tra liberalismo e comunitarismo: il neo-repubblicanesimo. La concezione neo-repubblicana della cittadinanza si fonda sulla democrazia partecipativa: la cittadinanza non è una semplice ascrizione di diritti, ma una condizione che scaturisce dalla costante partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. L'enfasi non è sull'appartenenza, che per Habermas è difficile da definire nelle società post-metafisiche contemporanee, bensì nel rapporto tra le "forme di vita culturali" o "mondi vitali" e l'identità politica nella quale si forma il cittadino (Habermas, 1992). L'insieme di cittadini non può più essere tenuto insieme da un consenso sostanziale sui valori, bensì da un consenso sulle procedure attraverso cui si statuisce legittimamente il diritto e si esercita il potere. Il cittadino è colui che sente di appartenere ad un orizzonte politico e partecipa quindi alla comunità politica, ricercando dei

⁶ Uno dei primi testi pubblicati in Italia sul dibattito tra *liberals* e *communitarians* è a cura di A. Ferrara (1992), *Comunitarismo e liberalismo*, Ed. Riuniti, Roma.

valori comuni che non sono già-dati, assegnati agli individui insieme ai loro diritti, ma devono essere continuamente ricercati attraverso il dialogo e il confronto pubblico, cioè mediante il potenziamento della sfera pubblica. La cittadinanza, per Habermas, “trova la sua identità [...] nella prassi di cittadini che esercitano attivamente i loro diritti democratici di partecipazione e di comunicazione” (*ibidem*, p. 109), laddove gli organi decisionali dovrebbero mantenersi “permeabili e ricettivi” verso questa “circolazione informale di comunicazione pubblica” (*ibidem*, pp. 123-24).

La cittadinanza si rivela come un luogo di produzione e di formazione dell'identità personale e collettiva, e come una pratica sociale che non solo agisce sui soggetti ma che può anche essere agita. In tale contesto, piuttosto di occuparsi delle condizioni di scelta, si delinea una prospettiva che sembra invece preoccuparsi delle condizioni del riconoscimento e dell'auto-riconoscimento, dove i cittadini hanno la possibilità di scoprire chi sono e non ciò che hanno, e dove la comunità offre loro la possibilità e i mezzi per farlo. L'identità culturale, a sua volta, viene vista non tanto come un insieme di tratti culturali e attributi distintivi, quanto come un'identità che discende dall'appartenenza ad una comunità culturale nella quale ogni persona partecipa ad un processo di appropriazione della propria identità personale sempre aperto a nuove auto-comprensioni. Essa non è perciò una realtà uniforme e immutabile, né un congiunto di identità personale e collettiva che necessariamente si sovrappongono. Nessun criterio astratto/formale o “etichetta” (quale lo status giuridico della cittadinanza o della non-cittadinanza) può definirla interamente.

Tutto ciò sembra evocare quella rivalutazione dell'agire politico che ha per fine il bene della comunità e che si preoccupa di produrre beni pubblici, ossia beni il cui godimento, per la sua stessa natura, sono indivisibili e a disposizione di tutti i membri del gruppo, anche di coloro che non hanno contribuito alla sua produzione (Douglas, 1990). Un agire politico che esige perciò la più larga partecipazione dei membri della comunità stessa ai processi decisionali, e che nondimeno ricorda scenari che sembrano essere già stati disegnati nella letteratura e nella storia. L'essere umano impegnato nella scoperta di se stesso, che ricerca nella comunità i propri fini, è infatti un essere umano “come lo concepirono gli antichi” (Sandel, 1994, p. 35). Malgrado ciò sembra prevalere la tendenza ad erigere teorie dell'azione umana che prendono in considerazione solo motivazioni di ordine individuale, prescindendo dai contesti culturali di produzione delle identità e delle azioni personali e collettive. Teorie che trascurano l'evidenza che nessuno riesce a prendere decisioni rilevanti per la propria esistenza a livello meramente individuale; tali decisioni vengono in qualche modo

delegate alle istituzioni, si può anche farlo solo dopo averle legittimate. D'altro canto, questo è il prezzo che si deve pagare per vivere in una società pluralistica: impegnarsi nel tracciare sentieri che non possono essere predefiniti né definiti senza la nostra partecipazione.

In maniera molto schematica, si potrebbe affermare che dietro ad ogni paesaggio vi sia un modello di cittadinanza. Ogni “maniera di vedere”⁷ il paesaggio, infatti, è connessa con i modi di gestione della polis, di quella città-greca che ancora oggi funge da quadro di riferimento per i paesi occidentali. Richiamando il dibattito descritto nel paragrafo precedente, si possono individuare tre tipologie di paesaggi della cittadinanza:

1. I paesaggi *del contratto*, legati al modello tradizionale della cittadinanza liberale (Rawls). Qui l'accento posto sull'individuo e i suoi interessi, pone il paesaggio al di fuori di ogni considerazione riguardante il bene comune. Il paesaggio è nel mercato, è un bene convergente che deriva dall'accordo tra individui singoli. Spesso rischia di diventare un bene di consumo, quando i cittadini si trasformano in dei semplici consumatori, oppure un bene tutelato lasciando allo Stato il compito di occuparsi dei beni convergenti.

2. I paesaggi della responsabilità, legati al modello di cittadinanza neo-repubblicana (Habermas). L'elemento chiave è la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. Il paesaggio viene visto come un bene comune di cui il cittadino si assume piena responsabilità, è di tutti e ognuno ha il dovere di occuparsene e di partecipare alla sua definizione.

3. I paesaggi dell'appartenenza, legati al modello di cittadinanza neo-comunitarista (Taylor, Sandel). Il paesaggio è un bene comune che appartiene ad un'identità culturale specifica, una collettività che decide quali sono i tratti paesaggistici che più le “assomigliano”.

Questi paesaggi della cittadinanza comportano rischi, difficoltà e certamente dei fattori positivi. La libertà del singolo senza le derive liberiste, la partecipazione repubblicana senza il dovere delegittimante l'autorità, l'appartenenza comunitarista senza i vincoli della pura tradizione. Questi possono essere degli elementi del paesaggio della cittadinanza ideale. Ma per rimanere con i piedi per terra, si può porsi la domanda: “di chi è il paesaggio?”, alla quale si può rispondere che il paesaggio è dei cittadini, ma essere cittadini dipende dalla comunità politica a cui essi appartengono. Saper riconoscere la propria appartenenza culturale, individuare i fondamenti culturali della propria comunità politica,

⁷ Per F. Farinelli si è tornati a vedere il paesaggio non più come un complesso di oggetti, esso assume l'aspetto della “natura di una maniera di vedere” (Farinelli, 1992 p. 202).

valutare la modalità attraverso la quale si diventa cittadini, acquisire consapevolezza nei confronti della maniera con la quale si partecipa alla gestione dei beni comuni, è il primo ed imprescindibile passo affinché il paesaggio possa diventare democratico.

La categoria del paesaggio democratico (Castiglioni et *Al.*, 2010) si configura come tensione progettuale “da costruire collettivamente” e si fonda su una rilettura dei concetti (e delle pratiche) di democrazia e comunità applicate ai processi di territorializzazione.

È un paesaggio che evolve con la società e per la società, che non viene né museificato né stravolto; le trasformazioni che sono attuate su di esso sono rivolte alla valorizzazione della sua dimensione patrimoniale, delle rarità e specificità che lo contraddistinguono, ma anche degli elementi comuni e spesso trascurati.

Allo stesso tempo è un paesaggio che riceve la cura e l’attenzione in base ai valori e ai significati (tanto funzionali quanto simbolici o culturali) che gli sono oggi attribuiti.

È un paesaggio totale imperniato sulle interrelazioni fra comunità e territorio di appartenenza, ovunque esso sia. È anche un paesaggio di tutti, perché tutti, consapevolmente o meno, lo costruiscono e lo trasformano, vivendolo, con la possibilità di contribuire alla definizione degli indirizzi. La dimensione regolativa nasce per assicurare a ciascuno, alle generazioni presenti così come alle future, il “diritto al paesaggio”, lasciando contemporaneamente spazio alla creatività, all’invenzione di nuovi paesaggi.

Bibliografia

- Abelson J. (2006). *Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence, and Policy Implications*. Ottawa: CPRN Research Report, Canadian Policy Research Network
- APAT (2004). *Agenda 21 Locale 2003, dall'Agenda all'Azione: linee di indirizzo ed esperienze*. Roma: APAT
- Arnstein S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35, 4: 216-224
- Bobbio L. a cura di (2004). *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane
- Bobbio L., Zeppetella A. a cura di (1999). *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*. Milano: Franco Angeli
- Castelnovi P. (2002). Società locali e senso del paesaggio. In Clementi A., a cura di, *Interpretazioni di paesaggio*, Roma: Meltemi
- Castiglioni B. (2002). *Percorsi nel paesaggio*. Torino: Giappichelli
- Castiglioni B. (2009). Aspetti sociali del paesaggio: schemi di riferimento. In Castiglioni B., De Marchi M., a cura di, *Di chi è il paesaggio? La partecipazione degli attori nella individuazione, valutazione e pianificazione*. Padova: CLEUP
- Castiglioni B., De Marchi M., a cura di (2009). *Di chi è il paesaggio? La partecipazione degli attori nella individuazione, valutazione e pianificazione*. Padova: CLEUP
- Castiglioni B., De Marchi M., Ferrario V., Bin S., Carestiato N., De Nardi A. (2010). Il paesaggio 'democratico' come chiave interpretativa del rapporto tra popolazione e territorio: applicazioni al caso veneto. *Rivista Geografica Italiana*
- CFGs (2001). *Rethinking governance handbook: an inventory of ideas to enhance participation, transparency and accountability*. Victoria: Centre for Global Studies, University of Victoria
- Chambers R. (1997). *Whose reality Counts? Putting the first last*. London: Intermediate Technology Publications
- Chess C. (2000). Evaluating environmental public participation: Methodological Questions. *Journal of Environmental Planning and Management*, 43, 6: 769-784
- Commissione delle Comunità Europee (2001). *La governance europea, un libro bianco, COM (2001) 428 definitivo*. Bruxelles
- De Marchi M. (2004). *I conflitti ambientali come ambienti di apprendimento. Trasformazioni territoriali e cittadinanza in movimento in Amazonia*. Padova: CLEUP
- De Marchi M. (2007). Sostenibilità, valutazione e paesaggio nello sviluppo regionale tra il 2007 e il 2013, in Castiglioni B. De Marchi M., a cura, *Paesaggio, sostenibilità, valutazione*. Padova: Quaderni del Dipartimento di Geografia 24, Università di Padova
- De Marchi M. (2009). Partecipazione e paesaggio. In Castiglioni B., De Marchi M., a cura di, *Di chi è il paesaggio? La partecipazione degli attori nella individuazione, valutazione e pianificazione*. Padova: CLEUP
- De Marchi M., Ruffato M. (2009). Levantado do chão: identità e paesaggi della cittadinanza. In Castiglioni B., De Marchi M., a cura di, *Di chi è il paesaggio? La partecipazione degli attori nella individuazione, valutazione e pianificazione*. Padova: CLEUP
- Dearden P., Jones S., Sartorius R. (2002). *Tools for development. A handbook for those engaged in development activity*. London: Department for International Development
- Douglas M. (1990). *Come pensano le istituzioni*. Bologna: Il Mulino
- European Eco Forum (2001). *Implementing Rio Principles in Europe, Participation and precaution*. Ginevra: UNEP

Paesaggi democratici: dalla partecipazione alla cittadinanza

- Floc'Hay B., Plottu E. (1998). Democratic evaluation from empowerment evaluation to public decision-making. *Evaluation*, 4, 3: 261-277
- Gambino R. (1997). *Conservare, innovare: paesaggio, ambiente, territorio*. Torino: UTET
- Habermas J. (1992). *Morale, diritto e politica*. Torino: Einaudi
- Narayan D. (2005). *Measuring empowerment: cross-disciplinary perspectives*. New York: World Bank Publications
- Nelson N., Wright S. a cura di (1995). *Power and participatory development, theory and practice*. London: Intermediate Technology Publications
- OECD (2001). *Governance in the 21st century*. Paris: OECD Publications Service
- OECD (2005). *Evaluating Public Participation in Policy Making*. Paris: OECD Publications Service
- Pareglio S. a cura di (2004). *Guida europea all'Agenda 21 Locale*. Milano: Fondazione Lombardia per l'Ambiente
- Pinchemel P., Pinchemel G. (1996). *Dal luogo al territorio. Elementi di geografia regionale*. Milano: Franco Angeli
- Prieur M. (2006). Landscape and social, economic, cultural and ecological approaches. In AA.VV., *Landscape and sustainable development. Challenges of the European Landscape Convention*. Council of Europe Publishing
- Rawls J. (1982). *Una teoria della giustizia*. Milano: Feltrinelli
- Regione Lombardia (2005). *Paesaggi, turismo e Agenda 21 Locale*. Milano: Direzione generale qualità dell'ambiente
- RTPI (2005). *Guidelines on effective community involvement and consultation*. London: The Royal Town Planning Institute
- Sandel M. J. (1994). *Il liberalismo e i limiti della giustizia*. Milano: Feltrinelli
- Santos M. (2004). *Por uma outra globalização*. São Paulo: Record
- Stec S., Casey- Lefkowitz S., Jendroska J. (2000). *The Aarhus Convention: an implementation guide*. New York and Geneva: United Nations
- Torbert W., (1991). *The Power of Balance: transforming self, society, and scientific inquiry*. Newbury Park: Sage Publications.
- Turco A. (2002). *Paesaggio: pratiche, linguaggi, mondi*. Reggio Emilia: Diabasis
- Turri E. (1974). *Antropologia del paesaggio*. Edizioni di Comunità: Milano
- Turri E. (1998). *Il paesaggio come teatro. Dal territorio vissuto al territorio rappresentato*. Venezia: Marsilio
- Vallega A. (1993). *Esistenza, società, ecosistema*. Milano: Mursia
- Vertova F. P. (1999). Cittadinanza liberale, identità collettive, diritti sociali. In Zolo D., a cura di, *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*. Bari: Laterza
- Wiewiorka M. (2002). *La differenza culturale. Una prospettiva sociologica*. Bari: Laterza
- World Bank (1996). *The World Bank participation Sourcebook*. Washington: The World Bank