



LA "PERCEZIONE SOCIALE" NELLE POLITICHE URBANE E NEI PROCESSI DI PIANO E DI PROGETTO

Franca Balletti (*) e Silvia Soppa (**)

(*) Dipartimento Polis, Facoltà di Architettura di Genova balletti@arch.unige.it;
(**) Dottoranda in Architettura - Facoltà di Architettura di Genova soppa@arch.unige.it
Stradone S. Agostino, 36 – 16100 Genova
Tel. 010- 209 5933

Nella prospettiva della CEP il paesaggio è sia documento capace di contenere in una visione unitaria presente e passato sia progetto inteso come insieme di criteri e di processi di governance da porre alla base di operazioni di conservazione e di innovazione territoriale sostenibili.

Il paesaggio diventa allora la porta d'ingresso per un progetto del territorio capace di rispondere alla domanda di senso, di qualità e di efficacia che proviene dalla società civile.

Secondo questi presupposti, l'aspetto più innovativo e suscettibile di risvolti interessanti per la verifica e l'implementazione degli strumenti dell'urbanista e del pianificatore è dato dall'approccio relazionale che la dimensione paesaggio impone, sia nella fase conoscitiva ed interpretativa che in quella progettuale ed operativa.

Il campo entro il quale la tesi rinviene argomentazioni è quello che fa capo alla scuola territorialista e a quella del progetto ambientale, ma anche ad alcuni studi delle scienze descrittive: dalla geografia, alla sociologia, alla storia, all'antropologia, accomunati, pur con diversi accenti, dallo spostamento dei paradigmi disciplinari verso la dimensione locale ed identitaria e l' "agire condiviso".

Le prospettive di lavoro trovano nello sviluppo di percorsi di ricerca-azione il luogo privilegiato per verificare posizioni teorico-metodologiche e strategico-operative e per delineare forme e strumenti di intervento efficaci e "legittimi".

1. Paesaggio e "percezione sociale"

Nella prospettiva della Cep, ratificata dallo Stato italiano con legge n. 14 del 2006, il paesaggio assume diverse forme che fanno capo sia alla dimensione conoscitivo-interpretativa che a quella di piano-progetto: è documento capace di contenere in sé, in una visione unitaria, presente e passato; è patrimonio di segni materiali e immateriali sui quali impostare azioni fondate sul rispetto delle regole implicite all'origine della "misura" del luogo; è progetto inteso come insieme di criteri, di regole, di processi di governance da porre alla base di operazioni di conservazione/riqualificazione/innovazione del territorio in chiave di sostenibilità.

In altri termini il paesaggio – per la sua capacità di risolvere in sé le dicotomie tra natura e cultura, tra oggettivo e soggettivo, tra materiale e immateriale¹ - è la porta d'ingresso per un progetto del territorio capace di rispondere alla domanda di senso, di qualità e di efficacia delle trasformazioni che proviene dalla società civile.

Come è stato più volte sottolineato, uno degli aspetti più innovativi - e suscettibili di risvolti interessanti anche per la verifica e l'implementazione degli strumenti dell'urbanista e del pianificatore - è dato dall'approccio relazionale che la dimensione paesaggio impone, sia nella fase conoscitiva ed interpretativa

¹ In questo senso, per il paesaggio può essere particolarmente utile la definizione sociologica di oggetto culturale, ossia: "significato condiviso incorporato in una forma" (W. GRISWOLD, *Cultures and Societies in a Changing World*, Thousand Oaks, Calif., Pine Forge Press; trad. it. *Sociologia della cultura*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 26).



che in quella progettuale ed operativa.

La necessità di introiettare la "percezione sociale" nelle politiche urbane e nei processi di piano e di progetto apre alla proposta di nuovi approcci ricognitivi e valutativi, di nuovi modi di interazione tra attori istituzionali e cittadini, di nuove forme di collaborazione tra sapere tecnico e sapere comune che trovano in alcune esperienze di urbanistica partecipata (dalla costruzione condivisa di piani territoriali, comunali e di programmi complessi ai laboratori di progettazione partecipata) un fertile terreno di sperimentazione.

Il rispetto degli artt. 1 a), 1 c) e 5 c)² della Cep presuppone, infatti, l'adozione di forme di governo del territorio che privilegino percorsi di cittadinanza attiva, tesi "a decodificare il senso comune, a ricostruire senso di appartenenza e riconoscimento dei paesaggi, ad accrescere la 'coscienza di luogo' [...] per ricondurre alla risemantizzazione collettiva e alla riprogettazione degli ambienti di vita" (Magnaghi, 2007, p. 20) e offre nuove motivazioni al processo di maturazione delle politiche locali già in atto - almeno in alcune realtà del nostro paese -, che sostiene il ricorso alla democrazia partecipativa come forma ordinaria di governo in tutti i settori e a tutti i livelli dell'amministrazione locale. In altri termini, il carattere innovativo della Cep - che ha bisogno di tempo e di cooperazione per essere introiettato e reso operativo - è quello di essere "espressione giuridica di un progetto politico europeo, finalizzato ad una nuova "visione del mondo", ovvero una nuova chiave per intendere e gestire il rapporto tra società e territorio, fondato sulla percezione delle sue risorse (Priore, 2008).

Il paesaggio della Cep imposta una prospettiva completamente nuova per il "governo del territorio", destinata a rivedere le competenze di tutela e di gestione dello stesso: da bene essenzialmente soggetto a controllo da parte di organi statali - dove assume centralità il binomio Stato-Ministero per i beni e le attività culturali - a realtà dinamica ed in evoluzione, di competenza degli enti locali e per il quale necessitano politiche di pianificazione, a livello territoriale e locale, fortemente condivise.

Per le politiche urbanistiche e territoriali si tratta di considerare le "percezioni" delle attese e degli interessi locali e delle popolazioni interessate, includendo come prassi concreta i temi della sussidiarietà, della costruzione democratica delle regole, della certificazione sociale delle scelte. Si tratta, cioè, di ripensare il campo d'attenzione dell'urbanistica in una prospettiva plurale nella quale anche la definizione di "governo del territorio" risulta limitativa ed è, per questo, sempre più spesso accostata a quella di governance (Gambino, 2007, p. 11).

2. Governance, governance ambientale, governance del paesaggio

Il progetto politico europeo da cui nasce la Cep, trova altre forme di espressione particolarmente fertili nella riflessione sui temi dell'introiezione dei processi partecipativi nelle politiche territoriali, e dunque, in particolare, sul tema della governance³: uno degli obiettivi strategici della UE che nasce dalla volontà di rafforzare la legittimità delle politiche europee mediante un'impostazione meno verticistica delle politiche comunitarie. Il ricorso al concetto di governance è stato dettato dall'urgenza di designare un nuovo modello di governo, alternativo a quello gerarchico tradizionale, caratterizzato da un maggior grado di cooperazione tra soggetti pubblici e attori privati, esprimendo l'esigenza di un nuovo stile dell'azione pubblica per recuperare consenso sociale intorno alle istituzioni, in particolare nel controllo dei fenomeni complessi (Ceruti, 2002).

² che invitano a "studiare il paesaggio come 'parte del territorio così come è percepita dalle popolazioni' per 'formularne le aspirazioni [...] per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro contesto di vita'" (Magnaghi 2007, p. 20).

³ Come fa ben notare Mela, il concetto di governance si accompagna ad un altro concetto-guida, altrettanto diffuso, quello di "sviluppo sostenibile" che ha anch'esso orientato la discussione delle politiche territoriali ed ambientali nell'ultimo decennio e si è accompagnato alla discussione del tema del paesaggio. Mentre il concetto legato alla sostenibilità dello sviluppo "offre criteri per valutare e organizzare secondo priorità gli obiettivi che possono essere perseguiti in una molteplicità di ambiti e di scale spaziali", il concetto di governance "forse di impatto meno popolare, [...] designa una modalità ed una logica dell'azione di governo, anch'essa riproponibile a vari livelli territoriali, sia pure con i dovuti adattamenti" (Mela 2002, p. 41).



L'elaborazione del Libro bianco della governance (2001) delinea in modo molto chiaro una scelta di strategia sociale, e quindi economica: fare aumentare – pur nelle diversità sociali – la partecipazione collettiva alla determinazione delle scelte generali. In particolare, il documento comunitario individua cinque principi alla base della buona governance: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza. I principi alla base del Libro bianco pongono implicitamente in concorrenza, anche se non necessariamente in antagonismo - come fa notare Mela - il concetto di governance con quello di government: il metodo della governance, caratterizzandosi per un approccio integrato dal basso, multisettoriale e territoriale ed implicando uno stretto partenariato tra autorità e popolazioni locali, esprime l'idea secondo cui il ruolo delle istituzioni politiche e dei poteri pubblici non è sufficiente, nello scenario contemporaneo, a garantire adeguate modalità di sviluppo locale.

Di particolare interesse è notare che i principi del Libro Bianco sono ricorrenti nel dibattito disciplinare urbanistico e posti alla base delle scelte per rinnovare la "cassetta degli attrezzi" degli urbanisti. Il problema di base, infatti, della disciplina urbanistica è quello di gestire la complessità. Già il Giusti rilevava l'inefficacia dell'intervento tecnico sui problemi complessi che costituiscono la maggioranza, se non la totalità, dei problemi affrontati dalla pianificazione del territorio, attraverso "la mutilazione (intenzionale o meno) portata dai tecnici [...] alle capacità delle persone comuni di occuparsi di aspetti decisivi dell'esistenza, la diffusa deresponsabilizzazione che ne consegue, e la funzionalità di questa situazione agli interessi delle classi dominanti" (Giusti, 1995, p. 9). La partecipazione si pone come strumento per la gestione di problemi complessi, con ricadute interessanti nelle relazioni tra gli attori coinvolti in termini di efficacia generativa, "non misurabile sulla specifica azione contingente in cui nasce l'interazione", bensì sulla capacità progettuale autonoma ed endogena che si sviluppa nel medio-lungo termine (Magnaghi, 2005).

Una definizione efficace di governance per la città, e il territorio, è quella proposta da Le Galès: essa si riferisce alla capacità da parte di una città di integrare, di dar forma agli interessi locali, alle organizzazioni, ai gruppi sociali e, d'altra parte, di rappresentarli all'esterno, di sviluppare strategie più o meno unificate in relazione con il mercato, lo Stato, le altre città e livelli governativi (Le Galès, 1997)⁴. Da questa riflessione, associando il concetto di governance a quello della ricerca di sostenibilità⁵, il principio di riferimento per la governance diventa soprattutto la ricerca di modelli e strumenti di regolazione delle dinamiche territoriali volti alla valorizzazione integrata di risorse di varia natura (economica, ambientale, culturale).

Il concetto-guida di governance, così, nell'arco di un decennio, si arricchisce di significati ed esperienze: dall'ambito delle politiche inteso come processo di democratizzazione dei processi decisionali pubblici su questioni complesse, si allarga ai settori in cui più forti sono i conflitti sociali, come quello della materia ambientale legata alla coscienza delle conseguenze della crescita economica. Nel corso degli anni Novanta il controllo ambientale è, infatti, diventato esemplificativo nella ricerca di nuove forme di regolazione riguardo ai problemi collettivi, dando impulso alla governance ambientale che ha trovato nella Convenzione di Aarhus (1998), ratificata dall'Italia con legge 108 del 16 marzo 2001, un'importante formalizzazione. La Convenzione di Aarhus intende favorire l'informazione, il coinvolgimento nel processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale da parte delle comunità locali ed introduce una prospettiva di partecipazione che va al di là dell'essere solamente una "buona pratica volontaria" considerandola, di contro, passaggio vincolante di ogni processo decisionale (Sargolini, 2007, p. 9).

Solo più recentemente la governance trova un'elaborazione concettuale attenta non solo agli aspetti politici, economici ed ambientali, ma espressamente anche a quelli culturali, attraverso la Landscape governance⁶.

⁴ Nel testo di Le Galès "capacité à intégrer, à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations, groupes sociaux, et d'autre parte, en terme de capacité à les représenter à l'extérieur, à développer des stratégies plus ou moins unifiées en relation avec le marché, l'Etat, les autres villes et niveaux de gouvernement" (1997, p. 43).

⁵ Mela, infatti, mette ben in evidenza l'esistenza, nella definizione di Le Galès, di una prospettiva economicista – che tra l'altro ha avuto e mantiene in campo urbanistico un forte appeal - in cui il governo locale è un freno allo sviluppo economico e vi è la necessità di controbilanciare tale potere con una più ampia presenza, nei progetti e nei piani strategici, degli stakeholder.

⁶ La riflessione sulla governance del paesaggio è maturata in occasione del Convegno nazionale "Ecologia e governance del paesaggio. Esperienze e prospettive", Bari 2008, per il quale si è presentato il contributo "Visioni di insiders ed outsiders come contributo alla governance del paesaggio".



In questo caso è il concetto di paesaggio, così come declinato nella Cep, a favorire una fertile declinazione del principio della governance: il tema della partecipazione trova ancora una volta un forte impulso nel richiamo alla Convenzione di Aarhus nel Preambolo della Cep, ma i termini dell'argomento sono allargati all'aspetto culturale, alla percezione del proprio "ambiente di vita" da parte delle popolazioni, richiamando una riflessione presente in Simmel quando osservava che non è precisamente il carattere della natura che trasforma un pezzo di terra in un paesaggio quanto piuttosto, "l'atto mentale," della collettività (Simmel, 1985 [1913]).

La governance del paesaggio si caratterizza per le seguenti considerazioni che contribuiscono a focalizzare alcuni aspetti del paesaggio in modo efficace per l'operare dell'urbanista (Görg, 2007):

- i paesaggi sono formati socialmente e culturalmente. Questa asserzione comporta la considerazione di due dimensioni "collettive" del paesaggio: la prima, formata attraverso processi socio-economici (agricoltura, traffico, insediamenti), la seconda attraverso il maturare della dimensione culturale (percezione simbolica, bellezza, tipicità);
- i paesaggi non possono essere pianificati sulla base della loro naturalità. I paesaggi, infatti, si confrontano con diverse forme di socializzazione della natura: dai paesaggi quasi naturali come le riserve protette naturali a varie forme di utilizzazione agricola, alle aree urbane o paesaggi di tipo industriale;
- le diverse forme sociali del paesaggio devono essere, di conseguenza, il punto di partenza per diversi tipi di analisi, attraverso una collaborazione interdisciplinare capace di incorporare in misura bilanciata dimensioni fisiche, sociali, economiche e culturali.

La governance del paesaggio non è, dunque, principalmente indirizzata al mantenimento dei paesaggi naturali, né di quelli culturali, ma include il "governo integrato" dei cambiamenti causati da fattori naturali o antropici, in cui:

- si attribuiscono caratteri regolativi - che costituiscono uno degli aspetti, tra molti altri, della governance - agli interventi sui paesaggi, innovando il modo di costruire la disciplina normativa dei piani e dei progetti;
- la dimensione estetica gioca un ruolo importante, illustrando e indicando che cosa sta accadendo di sbagliato nelle trasformazioni del paesaggio;
- le nozioni della dimensione culturale devono essere supportate dall'apporto delle scienze naturali in termini di ripercussioni concrete di utilizzazioni esistenti o passate⁷;
- il dialogo interdisciplinare, necessario per "operare per il paesaggio", oltre a stabilire interazioni tra settori di competenza riconosciuti e catalogabili (scienze naturali, economia, architettura, ingegneria, sociologia) deve estendersi a "saperi" dai contorni più incerti, basati sull'intuizione, sentimenti, soggettivismi collettivi delle comunità locali (Sargolini, 2007, p.8).

Gli aspetti sopra elencati rimettono in discussione gli approcci tradizionali del "fare urbanistica", aprendo ad altri modi di operare nelle politiche urbane e nei processi di piano e di progetto.

3. Metodi e applicazioni

Il terreno fertile sul quale trovano fondamento i principi della Cep e della governance del paesaggio è costituito dalle acquisizioni di alcuni approcci di ricerca che sperimentano modalità innovative nella costruzione di forme di conoscenza olistica e multidisciplinare, nelle quali trova spazio in diversa misura il sapere locale, e modalità di progetto che, nel privilegiare tecniche di visioning e scenariali, impongono il ricorso a processi interattivi estesi all'intero percorso di formazione delle scelte. Il riferimento è alla scuola territorialista e a quella che fa capo al progetto ambientale, ma anche alla scuola del paesaggio e ad alcuni studi delle scienze descrittive: dalla geografia, alla sociologia, alla storia, all'antropologia,

⁷ Torna utile, in questo caso, richiamare la riflessione di Cosgrove quando afferma che mentre l'esigenza della scienza mina in definitiva il fondamento puramente visivo su cui poggia l'idea di paesaggio, la scienza in qualche modo è essa stessa l'estensione di vedere il mondo da cui è emersa la dimensione del paesaggio (Cosgrove, 1990, pp. 33, 34, 48).



accomunate, pur con diversi accenti, dallo spostamento dei paradigmi disciplinari verso la dimensione locale ed identitaria e l' "agire condiviso".

Sul piano metodologico-applicativo, particolare impegno va posto per lo sviluppo di tecniche meno convenzionali, non limitate alle "semplici interviste", che consentano di indagare in profondità il rapporto tra soggetti, società locale e risorse, sia nella loro valenza cognitiva che simbolica ed emotiva (Mela 2002) e, assai importante, che conducano a favorire processi di sviluppo di "cittadinanza attiva". Come fa notare Pizziolo (2008) mentre si riscopre il territorio, si agisce sulla cultura e sulla consapevolezza locale, del proprio "ambiente di vita", si agisce anche su un processo culturale di "costruzione di cittadinanza" e di "formazione di Comunità", su forme di "democrazia territoriale" e di "Ambiente di vita" riconquistato.

In particolare, le prospettive di lavoro trovano nello sviluppo di percorsi di ricerca-azione il luogo privilegiato per verificare posizioni teorico-metodologiche e strategico-operative e per delineare forme e strumenti di intervento efficaci e "legittimi".

Dalle esperienze condotte⁸ emergono alcuni punti fermi riguardanti il contributo che le forme condivise di decisione rispetto agli assetti futuri possono dare all'urbanista:

- la formazione di capitale sociale legato alle risorse e ai valori del territorio: nel corso del processo di coinvolgimento/partecipazione si vengono a creare, o si trovano ad essere amplificate e razionalizzate se già esistenti sul territorio, reti di relazioni altrimenti di difficile formazione, capaci di rinsaldare il legame con il territorio, e, nello stesso tempo, capaci di concorrere a nuovi modi di conoscere e di apprendere e di far interagire i saperi esperti e i saperi locali (Balletti, 2007).
- la possibilità di affrontare alcuni "problemi maligni"⁹: durante il confronto tra saperi tecnici e saperi locali l'obiettivo trapiantato esplicitamente è quello, come si è già sopra accennato, di garantire l'efficacia delle decisioni; in questo caso, i processi partecipativi non offrono soluzioni – similmente alle procedure matematiche - ma azioni adattabili di volta in volta a seconda del contesto in cui si opera che portano in sé soddisfazione in rapporto agli obiettivi e alle risposte che si vanno cercando. (Rittel, Webber, 1973).
- l'importanza del disporre di un quadro progettuale di riferimento: il confronto con il progetto permette di rompere "la gabbia dell'analisi interminabile e della discussione infinita; il progetto è una forma di positiva "impazienza della conoscenza" [...] i progetti, parziali o compiuti, immediatamente realizzabili o di scenario, materializzano le trasformazioni desiderate, consentono di vedere il futuro, ancorano la speranza della comunità alla fisicità concreta dello spazio espressa nel disegno, nel plastico, nel progetto vero e proprio" (Paba, 1998 pp. 89-106).
- la possibilità di ripensare alle forme stesse della pianificazione: il confronto impone il superamento dell'idea di una pianificazione comprensiva e lineare a favore di un modello "Slow Planning", "una pianificazione 'leggera' dolce, continua, ciclica, non aggressiva, meditata, ovviamente partecipata a tutti i livelli, verificabile e trasparente, nelle retroazioni e nelle evoluzioni; una forma di "pianificazione evolutiva", e, per questo, qualitativa" (Pizziolo, 2008).

⁸ Delle esperienze si dà conto in un articolo F. Balletti, S. Soppa "La partecipazione per il governo della città e del territorio. Esperienze liguri", atti del XXVI Congresso nazionale INU "Il nuovo piano", Ancona, 2008.

⁹ Questo aspetto, in particolare è stato indagato in occasione della partecipazione alla Conferenza internazionale SIU tenutasi a Genova nel 2007 sul tema M I D D L E C I T T I E S città medie oltre il policentrismo e trattato nel contributo "Quale governance per la città (media)? Da democrazia rappresentativa a democrazia partecipativa?"



Riferimenti bibliografici

- Balletti F. (2007) (a cura di), *Sapere tecnico-sapere locale. Conoscenza, identificazione, scenari per il progetto*, Firenze, Alinea editrice.
- Ceruti M. (2002), "Governance e diritto ambientale", in Osti G., Pellizzoni I. (a cura di), *Governance e ambiente in Italia*, *Quadrimestrale di Sociologia urbana e rurale*, Milano, FrancoAngeli, n. 68: pp. 17-40.
- Commissione delle Comunità Europee, *La Governance Europea – Un libro bianco*, Bruxelles <<http://ec.europa.eu>>, 2001.
- Consiglio d'Europa (2000), *Convenzione europea del paesaggio*, Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa, Firenze.
- Cosgrove D. (1990), *Realtà sociale e paesaggio simbolico*, Milano, Unicopli
- Giusti M. (1995), *Urbanista e terzo attore. Ruolo del pianificatore nelle iniziative di autopromozione territoriale degli abitanti*, Torino, L'Harmattan Italia.
- Görg C. (2007), "Landscape governance. The "politics of scale" and the "natural" conditions of places", in *Geoforum* 38: 954-966.
- Le Galès P. (1997), "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", in *Revue française de science politique*, 1.
- Magnaghi A., (2005) (a cura di), *La rappresentazione identitaria del territorio. Atlanti, codici, figure, paradigmi per il progetto locale*, Firenze, Alinea editrice.
- Magnaghi A. (2007), "Cittadinanza attiva e riconoscimento dei paesaggi", in *Urbanistica Informazioni*, n. 215: pp. 20-21.
- Mela A. (2002), "Governance, territori, ambiente: i termini del dibattito sociologico", in Osti G., Pellizzoni I. (a cura di), *Governance e ambiente in Italia*, *Quadrimestrale di Sociologia urbana e rurale*, Milano, FrancoAngeli, n. 68: pp. 41-60.
- Paba G. (1998), "I cantieri sociali per la ricostruzione della città", in Magnaghi A. (a cura di), *Il territorio degli abitanti*, Milano, Masson/Dunod.
- Pizziolo G. (2008), "Rapporto conclusivo della ricerca", PRIN Cambiamenti del paesaggio costiero e sviluppo turistico sostenibile, ined.
- Priore R. (2008), "Un'occasione per cambiare strada", in *Aut&Aut, Paesaggio&Paesaggi*, anno XVI, n. 2: pp. 14-15.
- Rittel H., Webber M.M. (1973), "Dilemmas in General Theory of planning", in *Policy Sciences*, vol 4: pp. 155-169.
- Sargolini M. (2007), "Paesaggio e governo del territorio", in *Urbanistica Informazioni*, n. 215: pp. 8-10.
- Simmel G. (1985), *Il volto e il ritratto. Saggi sull'arte*, Bologna, il Mulino, pp. 71-83 [orig. Simmel G, *Philosophie der Landschaft*, 1913].