

I QUADERNI DI CAREGGI

Issue 01

No. 01

1 / 2012



Proceedings of the First Careggi Seminar:
Participation in Landscape Planning



In this number: Proceedings of the First Careggi Seminar - Florence November 10, 2011 / Firenze 10 novembre 2011

Scientific Editor: Dr. Amy Strecker: amy.strecker@uniscap.eu

Graphic layout: Fabrizio Bagatti - Organisation: Tessa Goodman - UNISCAPE - info@uniscap.eu - www.uniscap.eu



with the support of:



ISSN 2281-3195

Summary / Indice

<i>Presentation / Presentazione</i>	p. 3
A. Marson <i>Participation in Landscape Planning</i>	p. 5
<i>La partecipazione nella pianificazione del paesaggio</i>	p. 7
F. Zagari <i>Participation and Responsibility implementing the European Landscape Convention</i>	p. 9
<i>Partecipazione e responsabilità in attuazione della Convenzione Europea del Paesaggio</i>	p. 13
V. Van Eetvelde, M. Antrop <i>Landscape policy and participative processes</i>	p. 15
<i>Le politiche per il paesaggio ed il processo partecipativo</i>	p. 20
E. Rogge, J. Dessen, A. Verhoeve <i>Developing a toolbox for participation</i>	p. 22
<i>Sviluppare una cassetta degli attrezzi per la partecipazione</i>	p. 27
M. Morisi <i>Policies for landscape between protection, conflict and innovation</i>	p. 34
<i>Le politiche per il paesaggio tra tutela, conflitto e innovazione</i>	p. 40
R. Galliano <i>The revision of landscape plan in Tuscany Region</i>	p. 47
<i>La revisione del piano paesaggistico della Regione Toscana</i>	p. 48
M. Riccucci, D. Quinti <i>The Gulf of Baratti: an example of participation</i>	p. 50
<i>Il Golfo di Baratti: un esempio di partecipazione</i>	p. 55
First Careggi Landscape Declaration on Public Participation	p. 60
Prima Dichiarazione di Careggi su Paesaggio e Partecipazione Pubblica	p. 64

(left) I. Dabrowska, *Garda Lake* (detail), Second Edition *People's Landscapes*



A. Strazioso, *Wicked visions*, Second Edition People's Landscapes



P. Kischel, *Silence above the city*, Second Edition People's Landscapes

Presentation

The *Quaderni di Careggi* collect texts and papers presented at the Seminars of Careggi, an initiative launched by UNISCAPE under the aegis of the Tuscany Region in June 2011 in order to celebrate the intellectual activity that once took place in the Villa Medicea of Careggi. Aim of the Seminars is to periodically gather scholars, experts and public authorities in Florence to enhance the scientific debate on local and European practices and experiences regarding landscape.

On the occasion of a round table of landscape experts that met in UNISCAPE's headquarters the 16th of June 2011, the first series of seminars was established until 2013. This first series of seminars was opened on November 10, 2011 with a meeting on **"Participation in landscape planning: the cases of the Tuscany Region and the Flemish Region. Theory and governance aspects compared"**. During the seminar, through a participatory methodology, participants jointly developed the *First Careggi Landscape Declaration*. The seminar was followed by a round table of Ph.D. students and young researchers. Aim of the round table was to establish a UNISCAPE working group on new methodologies and perspectives for landscape protection, management and planning. The Second Seminar of Careggi (16 April 2012) will focus on rural landscapes. The Third Seminar (14 June 2012) will concentrate on soundscapes. The next seminars will be on the following themes: energetic landscapes; landscape observatories; the role of landscape in the environmental impact assessment procedures; governance and landscape policies.

Presentazione

I Quaderni di Careggi raccolgono i testi e le relazioni presentati durante i Seminari di Careggi, iniziativa lanciata da UNISCAPE nel giugno 2011 con il patrocinio della Regione Toscana, per celebrare l'attività intellettuale che un tempo animava la Villa Medicea di Careggi. Scopo dei Seminari è quello di riunire periodicamente a Firenze studenti, esperti e autorità pubbliche per sviluppare il dibattito scientifico sulle esperienze locali ed europee concernenti il paesaggio. In occasione di una tavola rotonda di esperti di paesaggio che si è riunita presso la sede di UNISCAPE il 16 giugno 2011, è stato stilato un primo ciclo di seminari, che si protrarrà fino al 2013. Questo primo ciclo di seminari si è inaugurato il 10 Novembre 2011 con un incontro sul tema **"La partecipazione nella pianificazione del paesaggio: il caso della Regione Toscana e delle Fiandre. Una comparazione tra aspetti teorici e governance"**. Nel corso del seminario, attraverso una metodologia partecipativa, i partecipanti hanno elaborato congiuntamente la *Prima Dichiarazione di Careggi sul Paesaggio*. Al seminario ha fatto seguito una tavola rotonda di dottorandi e giovani ricercatori, allo scopo di creare internamente ad UNISCAPE un working group che sviluppi progetti comuni e proposte sul tema delle nuove metodologie e prospettive per la tutela, gestione e pianificazione/progettazione del paesaggio.

Il Secondo Seminario di Careggi (16 aprile 2012) si concentrerà sul tema dei paesaggi rurali. Il Terzo Seminario (14 giugno 2012) si focalizzerà sul tema dei paesaggi sonori. I successivi seminari si occuperanno di: paesaggi della produzione energetica; osservatori del paesaggio; ruolo del paesaggio nelle procedure di valutazione di impatto ambientale; governance e politiche paesaggistiche.



F.L. Barroso, *Fisherman poem* (detail), Second Edition People's Landscapes



Participation in Landscape Planning

Anna Marson

Minister for Spatial Planning and Territory, Tuscany Region

Participation in territorial governance and the specific Tuscan experience

It is a few decades now that territorial planning literature has acknowledged that planning considered as a public policy can not be practised as a type of government set on hierarchical bases, but instead requires necessarily types of governance more or less sophisticated able to involve different stakeholders. In practice, this theoretical awareness does not always correspond to an effective participation of different actors potentially interested in decisions that involve relevant territorial changes. Mainly, there is a remarkable (and in some cases intentionally wanted) vocabulary confusion between the negotiation practices with the delegations of social and economic interests formally established and the participation process of citizens and their associations, both mentioned as examples of participation. Despite the large experiences, so far the involvement of citizens and their associations in too many circumstances is still considered an optional practice: long, expensive and often out of control as far as its results are concerned. Therefore, too often it is not considered an effective exercise to improve the quality of public decisions, but rather something to possibly avoid, when not expressly requested.

The Tuscan Region has a specific profile regarding participation derived from a regional law on

territorial governance (1/2005) which provides for a peculiar figure, the "guarantor for communication" for citizens in relation to the different planning procedures, and by a good number of participation experiences promoted and financed by a specific regional law on participation (69/2007). Both these tools were introduced as a consequence of the new relation between the Region and the local authorities, consequent to the change of the V Title of the Italian Constitution, which makes municipalities responsible not only for the drafting, but also for the approval of its territorial planning instruments, leaving to the Provinces and the Region a quite limited power that allows them to make specific recommendations, but not to modify them.

The institutionalization of new procedures and authorities in order to guarantee an effective interaction between public administration and citizens, comprehensive of participation experiments, could be interpreted as a way of accompanying the transition from a command & control model towards a new one in which the results should have been at least closely monitored. More in general we can notice how in a governance context, participation and evaluation procedures substitute the role played by command & control in a hierarchic context. Even if this transition has not still been totally finalised, this shift has produced new tools and practices.

Consultation, since a long time codified in the Statute of the Tuscan Region and that recurs as a praxis along institutional decision processes, has been therefore integrated with participation forms broadened to citizens and their associations. In recent years participation experiences

have thus started to develop in a quite articulated way, becoming a point of reference in territorial planning processes. Thanks also to the role of the regional guarantor, in some cases participation can be required today by citizens to improve level of awareness of local authorities; in others it is proposed by the administration in order to keep a direct dialogue active and alive with the population capable to create a sense of shared change management with its related issues.

Landscape as a relevant stake for planning

Being a visible and very sensitive territorial aspect, landscape in Tuscany with always more frequency is at the centre of attention in conflicts that concern land use and transformation. Citizens and associations, by requiring the help of the Guarantor for communication in planning decisions, frequently recall aspects with landscape relevance. Landscape, in the apparent immediacy of its perception, seems to represent an extraordinary synthesis of elements related to social and environmental justice and to the capacity of giving (or not) a collective sense to territorial changes and therefore to the world. Unfortunately, it is important to point out how the mayor part of contemporary urbanization processes has produced and keeps on producing, even when it has behind legitimate planning practices, highly uniform and mediocre outcomes, with regard to what concerns the structures and characters of the settlements, rarely able to develop the specific features of physical places, as the social cultures and the historical heritage that distinguish the context. Recently, the success gained by the theme of landscape, even if it could be interpreted in general as a lateral step respect to the increasing political and cultural hostility regarding territorial planning, expresses anyhow a significant request for new and more attentive social practices and public policies able to give sense and duration to our construction and living of places. What does it mean for planning to undertake the challenge

for landscape? If we consider landscape as a specific way to look at a territory, instead of a self sufficient reality, this point of view helps to highlight at least 3 aspects:

1. the awareness of the need to communicate and express the suggested territorial project (with respect to plans that in the majority of the cases are implicit projects for a functional optimization of certain interests involved);
2. rediscover the emotional dimension, the spirituality of places, the shape as a necessary dimension also for the social interaction and community identification;
3. the capacity to tell stories about rituals and promote cultures, instead of proposing technical prescriptions often disregarded.

All of this means dealing with the end of a simplistic, universal and linear idea of progress. Landscape is recognised as so when it is observed as landscape therefore it is not only a material fact, but a relation between the latter and the subjective dimension of experience and reflection. It develops from a sense of loss, and from the research to compensate it by recreating a material and symbolic heritage, of places and their images able to counterbalance the world's imperfection. For urban and territorial planning it means a consistent change of perspective, to be adopted rapidly before other forms of represented interests, less collective, take it over undervaluing and compromising its meaning.

The drafting of the Tuscan Region's landscape plan and the challenges of knowing how to and actually being able to create adequate forms of participation with regard to the interest at stake

In Italy the Code for cultural and landscape heritage (2004), subsequently revised till the most recent changes (2008), has introduced again the theme of regional landscape Plans formerly introduced in less punctual terms by the so called Galasso law (1985). These plans, differently than other regional planning tools conceived mainly

as guidance instruments for municipal activity largely independent, according to the Code are super ordinate plans with contents which are compulsory prescriptive for local authorities. The Tuscan Region in 2009 chose, similarly to other Italian regions, to develop its own landscape plan not as a plan by itself, but as an integration of its already in force territorial plan "piano di indirizzo territoriale" (PIT). As the name of this reflects, it involved the not easy task to make orientation rules coexist at a mere regional level, with orientation rules not only on a regional scale but at least sectorial if not completely related to landscape units.

The plan adopted in 2009 as an integration to the PIT did not include as a matter of fact prescriptions, satisfying the requirements of the municipalities and not the indications of the Code and hence the requests of the competent Ministry, that in this case plays a co-planning role.

A public consultation undertook at the beginning of 2010, right at the end of the regional legislation, with a Town meeting organized contemporaneously in five places representing different territorial contexts, highlighted the high importance that Tuscan citizens give to landscape, as well as some specific action lines required. On the basis of two requests both binding, normative from the national ministry and political from the citizens that proved to be extremely aware with this respect, at the beginning of the new legislation, the work on the landscape plan started again with the aim of a new adoption of the plan in order to satisfy the integration requests. Personally, I found myself having to face the challenge to draft a plan adequate to the importance that landscape reaches in Tuscany, in relation to the well being of its citizens but also to the extraordinary contribution that it offers to its international image and thus to the attractiveness that it can generate and develop, with the condition that it is protected and renewed in a reasonable way. All took place in a very brief period of time, because of the necessity to not lose the protections of the adopted plan and keeping

into account the aim to reach the approval of the plan and consolidation of its application before the end of the legislation. For these reasons I thought that the first thing to do was to make the different scientific communities present in the region participate actively, their disciplinary contributions proved to be useful and in many cases essential to structure the knowledge systems on which the plan is founded. This request found an answer by linking together the experts that in the main five Tuscan universities deal, from different points of view with landscape, in order to develop a joint research on the theme, finalized to produce a series of operative outcomes within 2012. The first results, extremely encouraging, prove a collective, broad and qualified answer not only to the discussion of some crucial concepts but even more to the need to share and systematise languages, knowledge frameworks and interpretations between different experts and amongst them and public officers. Obviously this does not exhaust the participation forms provided for, which are currently in phase of definition and that will include public meetings organised by sub regional macro areas, creating a network and making a record of the local experiments of community maps, that in any case will need to be supported sufficiently by working materials specific enough to avoid simple descriptions of the directions already adopted. Certainly the extraordinary expectations of the citizens are a resource to be considered with great attention, as well as the care of the feedback is extremely necessary and the positive outcomes to give back to the community. The challenge for what concerns me is to è be able to activate the energies of who participates, giving them as well space to develop their own creative side and contribute to a collective project not only in terms of an eventual consensus. These are aspects relatively little investigated, that need to be approached with a necessarily experimental method.

Provided for by the law in the national Code and by the regional law, if conceived as an institu-



Annas Marson

tional node able to interact with a series of social and cultural energies articulated on the territory, the observatory could be able to foster the landscape planning in a participative way. Besides representing a return, at least on a symbolic level, to the Outlook Tower of Patrick Geddes and therefore to the origins of territorial planning.

Translated by Tessa Goodman

La partecipazione nella pianificazione del paesaggio

Anna Marson

Ministro all'Urbanistica e Territorio, Regione Toscana

La partecipazione nel governo del territorio e la specificità dell'esperienza toscana

È ormai qualche decennio che nella letteratura sulla pianificazione del territorio è dato per acquisito che la pianificazione come politica pubblica non possa essere praticata come forma di governo impostato su basi gerarchiche, ma richieda invece necessariamente forme di governance più o meno sofisticate in grado di coinvolgere i diversi portatori di interessi. A questa apparente consapevolezza teorica non sempre corrispondono tuttavia nella pratica forme effettive di partecipazione dei diversi attori potenzialmente interessati alle decisioni che comportano trasformazioni più o meno rilevanti del territorio. Nella maggior parte dei casi vi è una notevole (e a volte forse voluta) confusione lessicale fra le pratiche di concer-

tazione con le rappresentanze di interessi economici e sociali formalmente costituite e i percorsi di partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni, entrambi citati come esempi di partecipazione. Nonostante l'ampia casistica ormai disponibile permetta una valutazione fondata dei molti benefici che possono derivare dall'attivazione di forme di partecipazione adeguatamente strutturate, la partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni in troppe circostanze viene tuttora considerata come pratica opzionale lunga, costosa, e scarsamente controllabile per ciò che attiene agli esiti. Non dunque un esercizio efficace per migliorare la qualità delle decisioni pubbliche, ma qualcosa possibilmente da evitare, se non espressamente richiesto. L'esperienza della Regione Toscana si presenta a questo riguardo con un proprio profilo specifico, derivante da una legge regionale sul governo del territorio (1/2005) che prevede una figura peculiare, quella del "garante della comunicazione" ai cittadini in relazione ai diversi procedimenti di pianificazione, e da un buon numero di esperienze di partecipazione promosse e finanziate da una specifica legge regionale sulla partecipazione (69/ 2007). Entrambe questi dispositivi sono stati introdotti in relazione al mutato rapporto tra Regione ed enti locali, derivato dalla modifica al Titolo V della Costituzione, in seguito al quale i Comuni sono ora competenti non solo per l'elaborazione ma anche per l'approvazione dei propri strumenti di pianificazione del territorio, con un potere assai residuale per le Province e la Regione di osservare questi atti ma non di modificarli. L'istituzionalizzazione di nuove procedure e figure a garanzia di una effettiva interazione fra pubblica amministrazione e cittadini, comprensiva di prove di partecipazione, può dunque essere interpretata come forma di accompagnamento al passaggio dal modello comando e controllo a un nuovo modello i cui esiti andavano perlomeno monitorati. Più in generale si può rilevare come le procedure di partecipazione e valutazione svolgano in un contesto di governance il ruolo del comando e controllo in un contesto di governo gerarchi-

co. Pur non essendo stato a oggi ancora del tutto perfezionato, questo passaggio ha prodotto nuovi dispositivi e nuove pratiche. La concertazione, da tempo codificata nello Statuto della Regione Toscana come istituto più volte ricorrente in tutti i processi di decisione istituzionale, è stata dunque integrata con forme di partecipazione allargata ai cittadini e alle loro associazioni. Negli anni più recenti le esperienze di partecipazione sono pertanto andate sviluppandosi in modo piuttosto articolato, costituendo un riferimento ormai difficilmente trascurabile nei processi di pianificazione del territorio. Anche grazie al ruolo svolto dalla figura del garante regionale, in alcuni casi la partecipazione viene oggi richiesta dai cittadini per migliorare la consapevolezza dell'amministrazione locale; in altri è proposta dall'amministrazione per mantenere attivo e vivo un dialogo diretto con la popolazione efficace nel costruire un senso di governo condiviso del cambiamento e dei problemi che esso implica.

Il paesaggio come posta in gioco emergente anche per la pianificazione

In quanto aspetto visibile e maggiormente sensibile del territorio, il paesaggio è anche in Toscana con sempre maggior frequenza al centro dell'attenzione nei conflitti che riguardano l'uso e la trasformazione del territorio. Cittadini e associazioni, nel ricorrere ad esempio al garante regionale per la comunicazione in merito a scelte di pianificazione, con elevata frequenza richiamano aspetti di rilevanza paesaggistica, come se il paesaggio, nell'apparente immediatezza della sua percettibilità, costituisse una formidabile sintesi di elementi relativi alla giustizia sociale e ambientale, e alla capacità di dare (o meno) un senso collettivo alle trasformazioni del territorio e dunque del mondo. In effetti va purtroppo rilevato come la maggior parte dei processi di urbanizzazione contemporanea abbia prodotto e continui a produrre, anche quando ha alle spalle pratiche legittime di pianificazione, esiti di elevata uniformità

e mediocrità, per ciò che attiene alle strutture e ai caratteri degli insediamenti, riuscendo raramente a valorizzare le specificità dei luoghi fisici, dalle culture sociali, dai patrimoni storici che ne configurano il contesto. Il successo riscontrato di recente dal tema del paesaggio, pur potendo essere interpretato in generale anche come mossa laterale rispetto alla crescente ostilità politica e culturale nei confronti della pianificazione del territorio, esprime comunque una significativa domanda di nuove e più attente pratiche sociali e politiche pubbliche capaci di dar senso e durata al nostro costruire e abitare luoghi.

Cosa significa per la pianificazione cogliere la sfida del paesaggio? Se consideriamo il paesaggio un modo specifico di guardare al territorio, anziché una realtà a se stante, questo punto di vista ci aiuta a mettere a fuoco almeno tre passaggi:

1. la consapevolezza della necessità di esplicitare e saper comunicare il progetto di territorio proposto (a fronte di piani che in gran parte dei casi sono progetti impliciti di ottimizzazione funzionalista di alcune poste in gioco);
2. riscoprire e far scoprire la dimensione emozionale, l'esperienza del sacro dei luoghi, la forma come dimensione necessaria anche per l'interazione sociale e l'identificazione comunitaria;
3. la capacità di narrare riti e promuovere culture, anziché proporre soltanto norme più o meno puntualmente disattese.

Tutto ciò significa altresì fare i conti con la fine di un'idea semplicistica, universale e lineare, di progresso. Il paesaggio diventa tale quando è osservato come paesaggio: non è dunque questione di sola materialità, ma di rapporto tra questa e la dimensione soggettiva dell'esperienza e della riflessione. Esso nasce dal senso di perdita, e dalla ricerca di compensarla con la ricostruzione di un patrimonio materiale e simbolico, di luoghi e loro immagini capaci di controbilanciare l'imperfezione del mondo. Per l'urbanistica e la pianificazione del territorio si tratta d'un cambiamento di prospettiva consistente, di cui appropriarsi velocemente prima che altre forme di rappresentanza di

interessi, meno collettive, se ne appropriano svalutandone irrimediabilmente il contenuto.

Il percorso di redazione del piano paesaggistico della Regione Toscana, e le sfide di saper e poter costruire forme di partecipazione adeguate alla posta in gioco

In Italia la redazione di un Codice dei beni culturali del paesaggio (2004), in seguito parzialmente rivisto fino alla più recenti modifiche (2008), ha riproposto il tema dei Piani paesaggistici regionali, a suo tempo introdotto in termini meno puntuali dalla cosiddetta legge Galasso (1985). Questi piani, a differenza degli altri strumenti di pianificazione regionale concepiti come strumenti di prevalente indirizzo di un'attività comunale in buona misura autonoma, sono ai sensi del Codice piani sovraordinati dai contenuti obbligatoriamente prescrittivi nei confronti degli enti locali. La Regione Toscana a suo tempo ha scelto, analogamente ad altre regioni italiane, di sviluppare il proprio piano paesaggistico non come piano a sé stante, ma come integrazione al già vigente piano di indirizzo territoriale (PIT). Come riflesso nel nome di quest'ultimo, si trattava del non facile compito di far convivere norme di solo indirizzo alla scala regionale, con norme prescrittive alla scala non solo regionale ma perlomeno d'ambito se non addirittura di unità di paesaggio.

Il piano adottato nel 2009 come integrazione paesaggistica al PIT non conteneva in effetti prescrizioni, soddisfacendo così le richieste dei Comuni ma non il dettato del Codice e dunque le richieste del Ministero competente, che in questo caso svolge un ruolo di co-pianificatore. Una consultazione del pubblico condotta a inizio 2010, a fine legislatura regionale, attraverso un Town meeting organizzato in contemporanea in cinque luoghi rappresentativi di diversi contesti territoriali, ha evidenziato l'elevata importanza che i cittadini toscani attribuiscono al paesaggio, nonché alcune linee d'azione specifiche richieste al riguardo. Sulla base di due richieste entrambe

cogenti, normativa da parte del ministero e politica da parte di una cittadinanza dimostratasi estremamente consapevole al riguardo, all'inizio della nuova legislatura è stato ripreso il lavoro sul piano paesaggistico, con un nuovo avvio del procedimento perché si dovrà necessariamente andare a una nuova adozione del piano per soddisfare le richieste di integrazione pervenute dal ministero. Personalmente mi sono dunque trovata di fronte alla sfida di redigere, a partire ovviamente dai materiali già elaborati, un piano adeguato all'importanza che il paesaggio svolge per la Toscana, in relazione al benessere dei suoi cittadini ma anche allo straordinario contributo che garantisce alla sua immagine internazionale e dunque all'attrattività che può alimentare e riprodurre, a condizione di essere salvaguardato e rinnovato in modo sensibile. Il tutto in tempi assai brevi, imposti sia dalla necessità di non far decadere le salvaguardie del piano adottato che dall'obiettivo di giungere all'approvazione del piano e al consolidamento della sua applicazione prima della fine di legislatura. Per queste ragioni ho pensato che la prima cosa da fare fosse quella di far partecipare attivamente le diverse comunità scientifiche presenti in regione, i cui apporti disciplinari si presentavano come utili e in molti casi indispensabili per strutturare i sistemi di conoscenze su cui è fondato il piano. Questa domanda ha trovato corrispondenza nella messa in rete di coloro che nelle cinque principali università toscane si occupano, da diversi punti di vista, di paesaggio, e dall'avvio di una ricerca congiunta sul tema, indirizzata a produrre una serie di esiti operativi entro il 2012. Le prime evidenze, estremamente incoraggianti, indicano una risposta collettiva estesa e qualificata non solo alla discussione di alcuni nodi concettuali ma ancor più all'esigenza di condividere e sistematizzare linguaggi, quadri conoscitivi e interpretazioni sia fra studiosi diversi che fra costoro e i funzionari pubblici. Ovviamente ciò non esaurisce le forme di partecipazione previste, che attualmente in fase di definizione andranno dagli incontri pubblici per macroterritori subregionali

alla messa in rete delle sperimentazioni locali di mappe di comunità, ma che dovranno trovare un supporto sufficiente in materiali di lavoro sufficientemente specifici, per non risolversi in semplici ricognizioni degli orientamenti in essere. Di certo le straordinarie attese da parte dei cittadini sono una risorsa da trattare con grande riguardo, così come è estremamente necessaria la cura dei feedback, dei riscontri positivi da restituire. E la sfida per quanto mi riguarda è quella di riuscire ad attivare le energie di chi partecipa, dandogli così modo di sviluppare la propria parte creativa e contribuire a un progetto collettivo non solo in termini di eventuale consenso. Si tratta di aspetti relativamente poco indagati, nei quali ci muove-

remo in modo necessariamente sperimentale. Il tutto non potrà essere che l'avvio di un percorso, laddove una presa importante per il futuro è rappresentata dallo strumento dell'osservatorio per il paesaggio. Previsto sia dal Codice nazionale che dalla legge regionale, se concepito come un nodo istituzionale capace di interagire con una serie di energie sociali e culturali articolate sul territorio l'osservatorio può essere in grado di presidiare il processo del farsi della pianificazione del paesaggio in modo partecipato.

Oltre a rappresentare un ritorno, almeno sul piano simbolico, all'Outlook Tower di Patrick Geddes e dunque alle origini della pianificazione del territorio.

Participation and Responsibility implementing the European Landscape Convention

Franco Zagari

Mediterranean University of Reggio Calabria

In democracy to make choices regarding landscape possible in the sense of fully explicating its ethic, aesthetic and cultural values, the development of government action for changing the territory should always oscillate between a maximum opening to aware public participation and an unequivocal assumption of responsibility, that could require the need to implement some precise mandates with a fiduciary assignment of delegated powers even wide and discretionary. This is a central point of our democracy for a policy of re qualification of our habitat, transparency, certainty of law, secure choices, clear assumptions of responsibility, and this is the central point of difficulty when implementing the European Landscape Convention.

1. Let's consider that a new city is developing, completely different than the previous one, a space that is not any more properly urban or rural, still only describable as trends, as a dynamic mass of activities and fluxes, rather than a clear and hi-

erarchical composition of interest. To answer to this new reality it is necessary to define new tools and methods in order to try to establish revitalizing elements and most of all self generating energies. Implementing the European convention, the landscape project is a mix of protection, management and development actions that offers itself as a conceptual link to re establish a tight unity between the awareness of the history of a place and its future vision, the essential prerequisite for its planning and programming.

2. A change of mentality is necessary, in opposition to who limits oneself in taking the distances and to execrate everything that changes, a commitment to work with dedication in the real context, even the most refused, listening and respecting it like a sick body. We must accept a confrontation on new ethic, aesthetic and cultural values with a creative approach interested more in establishing relations of sense between material and immaterial elements than relations between objects. Characteristic of this layout are two points: promote a permanent negotiation between different cultures; highlight the participation of all actors in territorial governance, starting from all the communities that with a legitimate feeling of belonging live, visit and only know it.

3. The European Landscape Convention is a great event that is changing and not little the same concept of landscape during its first 10 years of life, public opinion as well as the scientific community. It was born as a political document drafted by local communities and then became law for many European countries, with more of an announcement effect than an effective influence on real territorial transformation, like a comet it is in the first place a sign of change. Indeed it is an important change mainly because it re-establishes a tight communication link between participation, culture and territorial administration, a link that since a long time has been stretched when completely rarefied. This process in the associations that were created in order to implement its implementation has invested an enormous quantity of local authorities (RECEP-ENELC), fifty universities (UNISCAPE) and a great number of non-governmental organizations (CIVILSCAPE). Assembling in sequences its postulates – the community at the centre of the scene, everything is landscape, the necessity of a project for protection actions, maintenance, development – the consequent aim should be a beneficial change in urban policy, considering planning and experimentation in a constant, continuous and reciprocal exchange. When the convention effectively puts the community at the centre of the scene, literally as an aware and participative protagonist, this seemed to adopt Pirandello's themes, it questioned itself in search of an author, while considering the project as a vital moment for landscape, it mobilizes our responsibility, it appeals for a more aware commitment, participation to enhance our best resources, adopting non self destructing development models and promoting a more democratic exercise of territorial government.

4. The great theme today is implementing the Convention, which requires a deep change of the programmatic and design framework, tools, regulations, methods need to be changed, but more than the laws: the mentality, practice and approach need to change. The new urban system, finally distinguished in orientation moments and

practical ones, in the procedure conserves still all the traditional rigidity of a system of choices that like a waterfall drop from general to particular. All the so called knowledge frameworks represent great and very expensive analytic efforts without a precise direction while the diagnosis of the contexts should be in continuous exchange with the interpretations. The participation of the community has been some times announced, but it has not proved to exist. Only a few plans and projects are guided by reliable programs. In particular up to now an experimentation policy is missing. In Calabria it would not be possible with these rules to realize, but even only imagine an extraordinary intervention like for example the Observatory of Cardada of Paolo Bürgi.

5. The system through which the community has its own idea of what is appropriate, beautiful and right in the evolution of landscape is nearly inverted: participation is often a formal ceremony, while any responsibility is impersonal and anonymous, mediated and deprived of its contents, the communities irresponsibility is not related usually to the responsibility of another authority that acts on its behalf, the system is a cloud of regulations without ideas. No one risks, no one pays.

6. The first key factor is to give importance and strength to participation, till a real assumption of responsibility of the community that living in a place consciously should share the planning processes that regard it:

-There is lots of speaking about participation but not many actions, in many cases it is a ceremony celebrated and set aside in the preliminary phases of the planning, it is evoked as a chapter of the knowledge framework and totally removed from the role of constant challenging the project in all its phases. For strong delegated powers, to be effective means having a good direction but at the same time a strong decentralization of the choices with absolute autonomy and transparency of the

parts involved. CASE STUDY THE REQUALIFICATION PROJECT OF THE CENTRAL SQUARES OF SAINTDENIS;

-About responsibility there is not much said in general, nothing about the principle that a good quality depends on strong decision powers delegated by a motivated trust, democracy completing its self in a balance between transparency and sharing the rules of the game and capacity to make coherent, rapid and effective choices. Once a solution has been widely discussed, without hypocrisy and mediation, it needs to be experimented completely. This requires the respect of the aspirations expressed by the community, but with delegated powers that should have wide margins of discretion. CASE STUDY THE SORU PLAN FOR THE DEFENCE OF THE SARDINIAN COASTS AND THE PROJECT OF LUIGI SNOZZI

7. Even before all of this is resolved we must speak with the public, because only a responsible participation confers to who lives in a place the status of citizen. The formation of the will of a community through participation involves shared responsibilities but once the mandate is clear it needs great trust and discretion.

Some margin notes

A relaunch of landscape quality is necessary not only because it is an essential cultural good of our own as well all civilizations, but also for its relevant economic and social importance, therefore political and institutional. Setting this aim as a priority means thinking of a new way of knowing how to live, redefining a charter of rights and duties for those communities that prove to be participative and responsible for a democratic practice of territorial governance updated with the times. Between local and global, the destiny of a community coincides thus with the state of its landscape, democratic and overwhelming, universal and at same time directed towards the

extreme opposites of the anonymous non places or of an entropy that knows only how to look inside itself. The consumption of images substitutes itself to the idea of landscapes as "practices of life and sense of belonging" (Mei Alves De Oliveira 2011) and what is dramatically missing is the participation of the community to the government of public goods and the responsibility in the consequent actions part of the project.

What is good or right in representing behaviours and values of our way of living, is what we define as landscape awareness, a state of critical presence towards what surround us, that changes constantly. The question that should be asked is towards which living model we should try to establish a new deal that takes into account the roots of a place and its development perspectives, with which kind of government it could evolve as a wise and shared practice of territorial democracy. The ideas of heritage and environment influence society as categories of goods with which we realize the increasing rarity and therefore strategic value in appreciating a place, but often we refer to exterior aspects, or at practical needs, genres that don't connect these goods to the reasons that gave life to them. Nevertheless what usually is dramatically missing is the community's effective participation to the government of public goods and the responsibility for the consequent planning actions. From "having" to "being" the story of landscape is intimately related to our being in places as a civitas, community established with an agreement whose assumption is belonging to a place, while it is gaining more and more strength the parallel sense of belonging to a transnational world, not only of consumers, but global in all senses.

Translated by Tessa Goodman



(left) People attending the Seminar; (right) Franco Zagari

Partecipazione e responsabilità in attuazione della Convenzione Europea del Paesaggio

Franco Zagari

Università Mediterranea di Reggio Calabria

Perché in una democrazia sia possibile svolgere delle scelte che riguardino il paesaggio nel senso pieno dell'esplicazione dei suoi valori etici, estetici, di conoscenza, l'esercizio di un atto di governo nella trasformazione del territorio dovrebbe sempre oscillare fra la massima apertura a una partecipazione consapevole da parte della popolazione e una assunzione inequivocabile di responsabilità, che potrebbe richiedere la necessità di eseguire dei mandati precisi con un conferimento fiduciario di poteri delegati anche molto ampi e discrezionali. È questo un nodo della nostra democrazia per una politica di riqualificazione del nostro habitat, trasparenza, certezza del diritto, scelte sicure, assunzioni chiare di responsabilità, è questo il nodo centrale di difficoltà di attuazione della Convenzione europea del paesaggio.

1. Prendiamo atto che si sta configurando una nuova città, completamente diversa da quella che la ha preceduta, spazio non più propriamente né urbano né rurale, ancora solo descrivibile per tendenze, come un coacervo dinamico di attività e flussi, piuttosto che una composizione ordinata e gerarchica di interessi. Per rispondere a questa nuova realtà è necessario definire nuovi strumenti e metodi per cercare di stabilire elementi di rilancio e, soprattutto, fermenti di autorigenazione. In attuazione della convenzione europea, il progetto di paesaggio è un concerto di azioni di tutela, gestione e valorizzazione che si pone come un anello concettuale teso a ristabilire una stretta unità fra la consapevolezza della storia di un luogo e la sua visione di futuro, presupposto essenziale per la sua programmazione e pianificazione.

2. È necessario anche un cambiamento di mentalità, contro chi si limita a prendere le distanze e a

esecrare tutto quello che si muove, un impegno a lavorare con dedizione nel contesto reale, anche il più rifiutato, ascoltandolo e rispettandolo, come un corpo malato. Dobbiamo accettare un confronto su nuovi valori etici, estetici e di conoscenza, con un approccio creativo interessato più a stabilire relazioni di senso fra elementi materiali e immateriali che rapporti fra oggetti. Caratteristici di questa impostazione sono due punti: promuovere una concertazione permanente fra diversi saperi; portare in primo piano la partecipazione di tutti gli attori del governo del territorio, a cominciare da tutte le comunità che con un legittimo sentimento di appartenenza lo abitano, lo visitano o anche solo lo conoscono.

3. La Convenzione europea del paesaggio è un grande avvenimento che modifica e non poco la concezione stessa del paesaggio durante i suoi primi dieci anni di vita, dell'opinione pubblica come della comunità scientifica. Nasce come un documento politico da comunità locali e diventa poi una legge di molti paesi europei, con un effetto più di annuncio che non di effettiva influenza sulla trasformazione reale del territorio, come una cometa è in primo luogo il segno di un cambiamento. È infatti una forte novità soprattutto perché ristabilisce un anello stretto di comunicazione fra partecipazione, cultura e amministrazione del territorio, anello che da molto tempo si è allentato quando non del tutto rarefatto. Questo processo solo nelle associazioni che si sono create per implementarne l'attuazione ha investito un enorme numero di enti locali (RECEP-ENELC), oltre cinquanta università (UNISCAPE) e un grande numero di Iri (CIVILSCAPE). Mettendo in sequenza i suoi postulati - la comunità al centro della scena, tutto è paesaggio, la necessità di un progetto per azioni di tutela, manutenzione, valorizzazione -, l'obiettivo conseguente dovrebbe essere una benefica ricaduta nella politica urbanistica, ponendo pianificazione e sperimentazione in un reciproco continuo intenso scambio. Nel momento che la convenzione colloca di fatto la comunità al centro della scena, proprio come protagonista con-

sapevole e partecipe, questa sembra assumere i temi di Pirandello, si interroga in cerca di autore, nell'affermare il progetto come momento vitale del paesaggio, mobilita la nostra responsabilità, fa appello a un impegno di maggiore consapevolezza, partecipazione per valorizzare le nostre migliori risorse, adottando modelli di sviluppo non autodistruttivi e favorendo un esercizio più democratico del governo del territorio.

4. Il grande tema oggi è attuare la Convenzione, cosa che chiede una profonda trasformazione del quadro programmatico e progettuale, bisogna cambiare strumenti, norme e metodi, ma più che leggi cambiare mentalità, prassi, approccio. Il nuovo ordinamento urbanistico, finalmente distinto in momenti di indirizzo e momenti attuativi, nella prassi conserva ancora tutta la tradizionale rigidità di un sistema di scelte a cascata dal generale al particolare. Tutti i cosiddetti quadri conoscitivi, costosissimi, sono degli immensi sforzi analitici senza una direzione precisa, mentre la diagnosi dei contesti dovrebbe essere in continuo scambio con le interpretazioni. La partecipazione delle comunità è stata a volte annunciata, ma non ha dato prova di esistere. Pochi sono i piani e i progetti guidati da programmi affidabili. In particolare è mancata fino ad ora una politica di sperimentazione. In Calabria non sarebbe possibile con queste regole non solo realizzare, ma neanche solo immaginare, un intervento straordinario come ad esempio l'Osservatorio di Cardada di Paolo Bürgi.

5. Il sistema attraverso cui si forma da parte di una comunità il giudizio di cosa sia opportuno bello e giusto nell'evoluzione del paesaggio paradossalmente è quasi capovolto: la partecipazione è spesso una liturgia formale, mentre ogni responsabilità è impersonale e anonima, mediata e privata di contenuti, alla irresponsabilità della comunità non corrisponde di solito la responsabilità di altra autorità che ne prenda le veci, il sistema è una nuvola di norme senza idee. Nessuno rischia, nessuno paga.

6. Il primo nodo è di dare peso e incisività alla partecipazione, fino a una assunzione di reale responsabilità da parte della comunità che vivendo un luogo consapevolmente ne condivide i processi progettuali:

- Della partecipazione molto si dice e poco si fa, in molti casi è una liturgia che si celebra e si archivia nelle fasi preliminari della pianificazione, viene evocata come un capitolo del quadro conoscitivo e del tutto sottratta al compito di costante stimolo del progetto in tutte le sue fasi. Per forti poteri delegati, essere efficace comporta una buona capacità di regia ma allo stesso tempo un forte decentramento delle scelte con una assoluta autonomia e trasparenza delle posizioni. CASO STUDIO: IL PROGETTO DI RIQUALIFICAZIONE DELLE PIAZZE CENTRALI DI SAINT-DENIS;

- Della responsabilità poco si dice in generale, nulla rispetto al principio che una buona qualità non può non dipendere da forti poteri decisionali delegati su una motivata fiducia, la democrazia compendosi in un equilibrio fra trasparenza e condivisione delle regole del gioco e capacità di scelta coerenti, rapide e efficaci. Una volta che una strada sia stata ampiamente dibattuta, senza ipocrisie, senza mediazioni, deve essere sperimentata fino in fondo. Richiede una forma di rispetto delle volontà che siano espresse dalla comunità ma con poteri delegati che abbiano ampi margini di discrezionalità. CASO STUDIO: IL PIANO SORU PER LA DIFESA DELLE COSTE SARDE E IL PROGETTO DI LUIGI SNOZZI.

7. Ancora prima che tutto ciò si chiarisca dobbiamo parlare al pubblico, perché solo una partecipazione responsabile conferisce a chi abita un luogo uno status di cittadino. La formazione della volontà di una comunità attraverso la partecipazione e la sua conseguenza progettuale comporta responsabilità condivise ma una volta che sia chiaro il mandato necessita di una grande fiducia e una grande discrezionalità.

Qualche nota a margine

Un rilancio della qualità del paesaggio è necessario, non solo perché è un bene culturale essenziale della nostra come di ogni civiltà, ma anche per la sua rilevante importanza economica e sociale e quindi politica e istituzionale. Porre questo obiettivo come primario significa pensare un nuovo modo di saper abitare, ridefinire una carta dei diritti e dei doveri di quelle comunità che sappiano essere partecipi e responsabili di un esercizio democratico di governo del territorio adeguato ai tempi. Fra locale e globale, il destino di una comunità coincide quindi con lo stato del suo paesaggio, democratico o sopraffattorio, universale e insieme virato verso gli opposti estremi dell'anonimato dei non luoghi o di una entropia che sa guardare solo dentro se stessa. Il consumo di immagini si sostituisce all'idea dei paesaggi come "pratiche di vita e attribuzione di senso" (Mei Alves De Oliveira 2011) e quello che drammaticamente manca è la partecipazione della comunità al governo della cosa pubblica e la responsabilità nelle conseguenti azioni progettuali.

Cosa sia bello o giusto nel rappresentare comportamenti e valori del nostro modo di abitare, è

quello che diciamo essere la consapevolezza del paesaggio, uno stato di presenza critica rispetto al nostro intorno, che cambia costantemente. La questione da porre è verso quale modello dell'abitare si debba cercare di stabilire un nuovo patto che dia conto delle radici di un luogo e delle sue prospettive di sviluppo, con che tipo di governo possa evolvere come esercizio saggio e condiviso di democrazia del territorio. Le idee di patrimonio e di ambiente muovono la società come categorie di beni dei quali si intuisce la crescente rarità e quindi il valore strategico per l'apprezzamento di un territorio, ma spesso si fa riferimento a aspetti esteriori, o a necessità strumentali, dei generi che non riportano questi beni alle ragioni che hanno dato loro vita. Ma quello che di solito drammaticamente manca è una effettiva partecipazione della comunità al governo della cosa pubblica e la responsabilità nelle conseguenti azioni progettuali. Da "avere" a "essere" la vicenda del paesaggio è intimamente legata al nostro essere in luogo in quanto civitas, comunità costituita con un patto il cui presupposto è l'appartenenza a un luogo, mentre si fa sempre più forte l'appartenenza parallela a un mondo transazionale, non solo del consumo, ma globale in tutti i sensi.

Landscape policy and participative processes: examples at the Flemish level ¹

Veerle Van Eetvelde, Marc Antrop
Ghent University

Introduction

The European Landscape Convention stresses the importance of public participation in landscape policy in all domains (Council of Europe 2000). However, when it comes to the implementation of participation, many questions arise. Who are the 'competent public authorities' and what are their principles, strategies and guidelines? Who

is 'the public', what are their 'aspirations' and how are these 'formulated' by the competent public authorities in 'landscape quality objectives'? How are the 'characteristic features' selected and evaluated, in particular concerning their heritage value?

Since the ELC entered into force in Belgium in 2005, several initiatives were taken to improve landscape management in Flanders Region in a more integrated way and involving more participation, in particular of the different involved sectors. In this paper, we will analyse an example of a procedure of participation at the Flemish level and the outcome of it. The case relates to the preservation of heritage landscapes. The analy-

ses are based on the legal documents in which all responses of different actors and stakeholders are summarized.

1 Landscape policy in Flanders

1.1 Momentum 2001: from the landscape atlas towards an integral landscape policy

Since the gradual federalisation of Belgium, started in 1970, landscape protection and management became the authority of the regions in 1976. In 1995, the Flemish government started a project for inventorying the cultural heritage of the landscapes in the Flemish region. This resulted in the 'Atlas of the relicts of the traditional landscapes of Flanders' (in short the Flemish Landscape Atlas), aiming a more effective landscape conservation policy and applications in environmental impact assessment (Van Eetvelde et al. 2010). The objective of the Landscape Atlas of Flanders was to indicate zones with well-conserved relicts of the traditional landscapes. Four

types of relicts were recognized, mapped and described. Relic zones are vast areas containing ancient landscape structures such as settlement and field patterns and land zonings. Anchor places are complexes made by related elements sharing a common history. Linear elements consist of ancient roads, fortifications, water works etc. Punctual elements mainly consist of monuments and architectural important buildings (Antrop and Van Eetvelde 2008). The Atlas was presented in 2001 (Hofkens & Roossens 2001) and simultaneously a new integrated policy was announced for a more integrated landscape management. The overview of the Landscape Atlas surprisingly showed that 39% of the Flemish region still possessed valuable relicts of traditional landscapes (Antrop and Van Eetvelde 2008). Anchor places, considered as unique ensembles, cover 16% of the territory of Flanders, an important improvement compared to the 2% covered by protected landscapes. In January 2012, 40 anchor places have already been designated, 9 are temporary designated and two are been transformed into a heritage landscape.

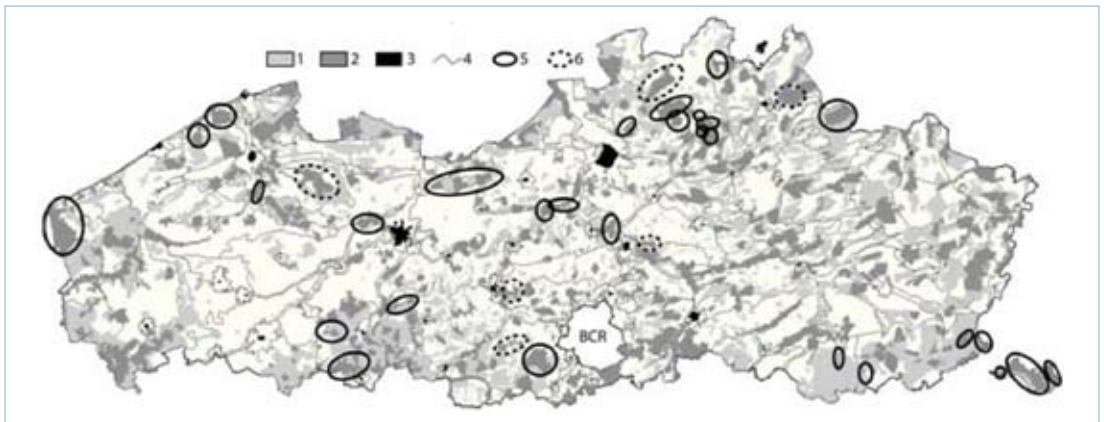


Figure 1: Landscape Atlas of Flanders: (1) relict zones, (2) anchor places, (3) cities 19th century, (4) borders of traditional landscapes, (5) designated anchor places and (6) temporary designated ones in 2010.

In the mean time, the law on the protection of landscapes, dating from 1931, was changed and adapted to the new situation in 1996. Since then, the decree was adapted several times, showing the gradual adaptation and implementation of the new integrated approach, changing con-

cepts and new needs. In 2004, the decree was adapted to implement partially the ELC and the Landscape Atlas was recognized as a policy instrument; its category of anchor places was legally defined and promoted as the most valuable landscapes to become newly defined heritage

landscapes. In 2008, the Flemish government decided on new procedures for the designation of anchor places and their implementation in spatial planning to become heritage landscapes. Doing so, landscape policy became integrated into spatial policy like suggested in the ELC.

1.2 The Landscape Atlas and anchor places as basis for heritage landscapes

With the adapted decree of 2004, the anchor places became 'the most important landscapes' and consequentially got all priority. A procedure was set up to designate anchor places to become integrated as heritage landscapes in spatial executive plans. In the first phase, the Flemish administrations responsible for landscape protection and management made a selection of anchor places from the Landscape Atlas to be treated in priority. A method was designed with rules to adapt their boundaries to tangible visible features in the landscape and to create compact forms easier to manage. The 'quality objectives' are formulated accordingly, i.e. mainly aiming for preserving the natural, historical, socio-cultural, aesthetical and spatial values. The formulation of the quality objectives is entirely done by the Flemish administration competent for monuments, sites, landscape and archaeology, in particular by the civil servants working at the provincial agencies (Agency Immovable Heritage). Their task is not only to describe, assess and define the quality objectives for the protection and management of the heritage, but also to check if these objectives comply with other legislation and policy goals. The scientific quality control of their proposals is done by an independent committee of experts, the Royal Committee for Monuments and Landscapes (KCML). When a proposal is approved, the assessment procedure by sector administrations and the public can start. The public is defined as the residents in the municipalities concerned and the landowners that are directly confronted with the decision. The dossier is sub-

mitted for advice to the departments and agencies of the Flemish administration responsible for spatial planning, land planning, economy, nature conservation, agriculture, water management, tourism and recreation and infrastructure, as well as to the municipalities and provinces which are concerned. These have now 90 days to respond, if not their advice will be considered as being positive. Consecutive, the Royal Committee for Monuments and Landscapes is asked to formulate a motivated advice within 90 days. Then, the definitive designation of an anchor place is officially published and this engages the public authorities at all levels of governance, but not the citizens. Phase 2 of the procedure consist of embedding the designated anchor place in spatial execution plans following the rules and procedures of spatial planning. Here a second round of participation starts where in involvement of the local public is more important. Then the result engages also individual landowners and users.

2. Analysis: evaluation of the participative process in the designating of anchor places for heritage landscapes

The first case study looks at the designation of anchor places where only public authorities are engaged by the decision. Twenty-five dossiers of designated anchor places were available for analysis. In the first phase only authorities are engaged in setting the appropriate planning and management objectives and is not legally binding for individual landowners. Participation mainly consists of approval, comments, suggestions or objections by public authorities from different sectors and governance levels. Nevertheless, in some cases and although not compulsory, administrators and municipal authorities did also inform individual landowners and accepted their reactions on the proposal as well and often slight modifications to the proposal were adopted. Practice showed that it was beneficial for the implementation to inform the stakehold-

ers soon in the process. The first time this can happen during the preparation of the proposal, when consultants of the administration (Agency Immovable Heritage) take the initiative to discuss the proposal already with stakeholders in different sectors, in the municipalities and with landowners before they intend to submit it officially. The second external input is the evaluation to the Royal Committee of the preliminary proposal which acts as a scientific quality control and, if necessary, alters the proposal. Only after approval by the Royal Committee, the proposal is sent to the Flemish government and the legal procedure for participation starts. Doing so, many problems are anticipated. This is consistent with Jones (2007) that the major challenge is to get the public involved early, before implementation, to be really effective.

Twenty-five dossiers which completed the procedure of the first phase were analysed. These dossiers report on the procedure so far, summarising the advices, objections and suggestions collected and give responses by the responsible administration on these, which can be acceptance and correction, or rejection when not justified or valid. The final conclusions give the final designation and formulate the final quality objectives. Not all dossiers have the same consistent format and the responses by the local authorities are not always clear. The analysis demands careful interpretation. The responses were grouped in different categories.

Clearly the Flemish governance level dominates the participation procedure, and then comes the provincial level, which is mainly in favour of the proposals. It should be noticed that the municipal level is not always consulted.

The complex structure of the Flemish public administration makes that different departments and agencies from the same policy domain are asked to formulate advices. However this does not happen systematically and concerted recommendation are not always made. Consequently, contradictory recommendations and advices are possible within one policy domain. Policy

domains with many departments and agencies have a larger weight as they give more recommendations. This is the case for the policy domains Environment, Nature and Energy (LNE) and Mobility and Public Works (MOW).

The rule is that 'no reply' within the legal response time of 90 days is considered as a positive recommendation. Consequently, most administrations do not reply within this time. The policy domain Economy and Innovation (EWI) even never replies. Some departments and agencies do consider themselves not involved in the matter and reply as such or send the demand to others. For example the Department International Flanders (DiV) always replies that the external agency Tourism Flanders (TV) will handle the case. Many give recommendations with a lot of comments and suggestions but no clear yes or no. However the comments suggest they are positive towards the proposal. In most cases, these are standard responses with recommendations. Many give conditional positive advice in the style of "we accept, but only when...". This is mostly the case in the sectors agriculture (DLV) and infrastructure (DMOW, AWV, W&Z) and nature (ANB).

Important differences exist between provinces and municipalities. Only one anchor place extends over two provinces, but up to seven municipalities can be concerned. Of course landscapes can be very different as well as local contexts, but also the way the procedure is followed and in particular the effort that is made can be very different. Most striking is the way municipalities handle public participation. The municipal level is free to organise public inquiries to collect criticism and comments from the population. At this level of the procedure this is not compulsory. It happened only for 5/25 cases and 8/61 municipalities reported on. Often the municipal council follows the negative advice of its people. Most negative advices come from the local municipal level (often as response on criticism by individuals or local organisations). Some municipalities give negative advice for principal reasons that have nothing to do with the case. They express

an general opinion at the municipal level that the Flemish governance level 'dictates' to much top-down and uses the subsidiary principle to give more and more tasks and obligations to the local level without however supplying extra financial means. Sometimes they also complain of lack of participation which however is not justified. Finally, it should be noticed also that the reply of the locals is not always negative: some ask more explanation, give suggestions or even congratulate the initiative.

3. Discussion and conclusions

The two cases from the Flemish practice show that participation has multiple meanings in its implementation and can take several forms as described by Jones (2007) and Jones and Stenseke (2011). In Flanders, participation is mainly defined in the legal procedure for designating protective or special areas. However, on some occasions informal non-mandatory participation happens at the initiative of the responsible administrator for handling a proposal. In most cases this results in positive responses, in particular when it occurs at the beginning of the procedure. Concerning the involvement of experts and the public, our conclusions are consistent with the observations of Jones (2007) that experts (including the 'competent authorities') the experts dominate in a top-down procedure.

In the case of designation of anchor places to be proposed as heritage landscapes, we can at this moment only analyse the first phase in this long procedure, i.e. the designation of anchor places and formulation of their landscape quality objectives. These are mainly defined by the 'competent public authorities' and successively submitted to other sector stakeholders at regional (Flemish) level and to the general public at local level. Their responses rarely alter these quality objectives. Most of the administrations act as mouthpiece for the sector they serve. For example, the Department Flanders International

(DiV) agency always delegates the participation to Tourism Flanders (TV), which always reply positively but adding a lot of suggestions for the benefit of outsiders as tourists and visitors. We could call this indirect participation. In general, participation resumes in the case of designating anchor places mainly to participation by consultation according to the typology of Pretty (1995) and to informing and consultation according to the typology of Zachrisson (2004) (in Jones 2007) but on a broad spectrum of stakeholders through the administrative structure. In this first phase, the participation of locals remains limited as the decisions are only binding for the public authorities. It is expected that the involvement of the local public will be more important in the second phase when designated anchor places will be defined as heritage landscapes in local spatial plans with obligations for everyone. According to Prieur and Dourousseau (2006) the term 'public' should be taken to mean civil society in the broad sense, which means that public participation complements official decision-making by involving individuals and groups who are otherwise outside the formal decision-making process, including individuals regardless of their place of residence'. In the two Flemish cases participation of different sector groups mainly happens through the official administrations which act as 'experts' and 'representatives' of the interest of the sector. The commitment of the governance levels varies a lot also between different provinces. Although the direct participation by individuals remains limited, often to property owners only, it still has a great impact on the final decision.

Footnotes

¹ This paper is a short version of: Van Eetvelde, V., Antrop, M., 2011. *From Landscape Atlas to Flemish Heritage Landscapes. Using landscape inventories to formulate landscape quality objectives in a participative process.*

Presented and written for: "Landscapes of everyday life. Crossed perspectives on research and action", PDD International Conference 16-18 March 2011, Perpignan & Gerona Corresponding author: veerle.vaneetvelde@UGent.be

References

- Antrop, M., Van Eetvelde, V., 2008. "The implementation of the Landscape Atlas of Flanders in the integrated spatial planning". In: Berlan-Darqu e, M., Luginb hl, Y., Terason, D. (Eds.) *Landscape: from knowledge to action*, Editions Quae, pp. 137-145
- Council of Europe (2000). *European Landscape Convention* (ETS No. 176): Explanatory Report. <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/176.htm>.
- Hofkens E, Roossens I (eds), 2001. *Nieuwe impulsen voor de landschapszorg. De landschapsatlas, baken voor een veruimd beleid. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Monumenten en Landschappen, Brussel.*
- Jones, M., 2007. *The European Landscape Convention and the question of public participation*. *Landscape Research*, 32, 613-633.
- Jones, M., Stenseke, M. (Eds.), 2011. *European Landscape Convention: The Challenge of Participation*. Springer.
- Pretty, J. N., 1995. *Participatory learning for sustainable agriculture*, *World Development*, 23(8), 1247 – 1263.
- Prieur, M., Drousseau, S., 2006. "Landscape and public participation". In *Landscape and Sustainable Development: Challenges of the European Landscape Convention*, pp. 165-207. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Van Eetvelde V., Van De Velde L., Sevenant, M., Antrop, M., 2010. "Landscape Atlas of Flanders+10: a decade of experiences outlining integrated landscape research for the future". In: Uniscape, 2010. *Living Landscape. The European Landscape Convention in research perspective*. Scientific Conference Florence+10, pp. 305-315
- Zachrisson, A. (2004). *Co-management of Natural Resources: Paradigm Shifts, Key Concepts and Cases*, Mountain MISTRA Programme report, Report no. 1. Ume : Mountain MISTRA Programme.

Le politiche per il paesaggio ed il processo partecipativo: esempi a livello fiammingo ¹

Veerle Van Eetvelde, Marc Antrop
Universit  di Ghent

Introduzione

La Convenzione Europea del Paesaggio sottolinea l'importanza della partecipazione pubblica in tutti gli aspetti delle politiche per il paesaggio (Consiglio d'Europa 2000). Nonostante ci , quando si arriva al punto di applicare la partecipazione, sorgono molte questioni. Chi sono "le autorit  pubbliche

competenti" e quali sono i loro principi, strategie e linee guida? Chi   "il pubblico", cosa sono le loro "aspirazioni" e come sono "formulate" dalle autorit  pubbliche competenti per "gli obiettivi di qualit  paesaggistica"? Come vengono selezionati e valutati "gli elementi caratteristici", in particolare per quanto riguarda il loro valore storico? Da quando la CEP   entrata in vigore in Belgio nel 2005, sono state intraprese svariate iniziative per migliorare la gestione del paesaggio nella Regione Fiamminga in una maniera pi  integrata e che coinvolgesse pi  partecipazione, in particolare dei diversi settori coinvolti. In questo articolo analizzeremo un esempio di procedura partecipativa a livello fiammingo ed i suoi risultati. Il caso   relativo alla conservazione dei paesaggi storici. Le analisi si basano sui documenti ufficiali in cui sono state sintetizzate le risposte dei diversi attori e soggetti sociali coinvolti.

1 La politica per il paesaggio nelle Fiandre

1.1 Momentum 2001: dal landscape atlas verso una politica per il paesaggio integrale

In seguito alla graduale federalizzazione del Belgio, iniziata nel 1970, la conservazione e gestione del paesaggio   diventata competenza delle regioni nel 1976. Nel 1995, il governo fiammingo ha iniziato un progetto per creare un inventario del patrimonio culturale dei paesaggi della Regione Fiamminga. Questo   sfociato nell' *Atlas of the relicts of the traditional landscapes of Flanders* (in breve *Flemish Landscape Atlas*), con l'obiettivo di andare verso una politica di conservazione del paesaggio pi  effettiva e applicazioni nel campo della valutazione di impatto ambientale (Van Eetvelde et al. 2010). Lo scopo del *Landscape Atlas of Flanders* era di indicare le aree con i resti meglio conservati del paesaggio tradizionale. Sono stati individuati, descritti ed inseriti nelle mappe quattro diversi tipi di resti. Le zone con i resti comprendono vaste aree che contengono antiche strutture paesaggistiche come insediamenti, tipologie dei campi e confini. I "siti ancora" sono complessi formati da elementi

in relazione tra loro che condividono una storia comune. Gli elementi lineari consistono in antiche strade, fortificazioni, costruzioni idrauliche etc. Gli elementi puntuali sono i monumenti e le costruzioni di importanza architettonica (Antrop and Van Eetvelde 2008). L'Atlas è stato presentato nel 2001 (Hofkens & Roossens 2001) e simultaneamente è stata annunciata una nuova politica per una più integrata gestione del paesaggio. Il risultato del *Landscape Atlas* sorprendentemente ha dimostrato che il 39% della Regione Fiamminga ancora possiede resti di valore dei paesaggi tradizionali (Antrop and Van Eetvelde 2008). I "siti ancora", considerati come insieme unici, coprono il 16% del territorio delle Fiandre, un miglioramento importante se comparato al 2% coperto dai paesaggi protetti. Nel gennaio 2012, sono stati già designati 40 "siti ancora", 9 sono stati designati temporaneamente e due sono in corso di trasformazione in paesaggio protetto. Nel mentre, la normativa sulla conservazione dei paesaggi, risalente al 1931, è stata cambiata e adattata alla nuova situazione nel 1996. Da allora, il decreto è stato modificato diverse volte, mostrando il graduale adattamento ed implementazione del nuovo approccio integrato, cambiando i concetti e nuove esigenze. Nel 2004, il decreto è stato adattato per implementare parzialmente la CEP ed il *Landscape Atlas* è stato riconosciuto come uno strumento politico; la sua categoria di "siti ancora" è stata legalmente definita e promossa come paesaggi da valorizzare e passibili di diventare nuovi paesaggi culturali. Nel 2008, il governo fiammingo ha stabilito che la nuova procedura per designare i "siti ancora" e la loro implementazione nella pianificazione territoriale diventasse paesaggio da conservare. Facendo così, la politica per il paesaggio è stata integrata nelle politiche di pianificazione territoriale come suggerito dalla CEP.

1.2 Il *Landscape Atlas* ed i "siti ancora" come base per i paesaggi culturali

Con il decreto 2004, i "siti ancora" sono diventati "i paesaggi più importanti" e di conseguenza hanno

ottenuto la priorità. È stata stabilita una procedura per far sì che i "siti ancora" fossero integrati come i paesaggi culturali nei piani territoriali esecutivi. Nella fase iniziale, le amministrazioni fiamminghe responsabili per la protezione e gestione del paesaggio hanno selezionato nel *Landscape Atlas* i "siti ancora" da considerare prioritariamente. È stato designato un metodo con regole per adattare i loro confini a fattori tangibili visibili nel paesaggio e per creare forme compatte più facili da gestire. Gli "obiettivi di qualità" sono formulati di conseguenza, cioè principalmente tenendo conto dei valori naturali, storici, socio-culturali estetici e urbanistici. La formulazione degli obiettivi qualitativi è interamente gestita dall'amministrazione fiamminga per i monumenti, siti, paesaggio e archeologia, in particolare dai funzionari amministrativi che lavorano presso le agenzie provinciali (*Agency Immovable Heritage*). Il loro compito non è solo di descrivere, valutare e definire gli obiettivi qualitativi per la protezione e gestione del patrimonio, ma anche di controllare se tali obiettivi sono compatibili con altre legislazioni e finalità politiche. Il controllo della qualità scientifica delle loro proposte è eseguita da un comitato indipendente di esperti, il *Royal Committee for Monuments and Landscapes* (KCML). Quando una proposta viene approvata, la procedura di valutazione da parte del pubblico e delle amministrazioni competenti può iniziare. Il pubblico viene definito in base ai residenti delle municipalità coinvolte e proprietari terrieri che sono direttamente coinvolti dalla decisione. Il dossier viene presentato per revisioni ai dipartimenti e alle agenzie della amministrazione fiamminga responsabile per la pianificazione territoriale, ambientale, economica, per la conservazione della natura, l'agricoltura, gestione delle acque, strutture turistico ricettive, come anche alle municipalità e province coinvolte. Queste adesso hanno 90 giorni per rispondere, se non lo fanno la loro valutazione sarà considerata positiva. Successivamente, il *Royal Committee for Monuments and Landscapes* è chiamato a formulare e motivare la valutazione entro 90 giorni. Quindi,

la designazione definitiva di un luogo identitario è ufficialmente pubblicata e questo vincola le autorità pubbliche a tutti i livelli di governance, ma non i cittadini. La fase 2 della procedura consiste nell'inserire i "siti àncora" individuati nei piani territoriali esecutivi seguendo le regole e le procedure di pianificazione territoriale. Ecco che inizia il secondo livello della partecipazione dove il coinvolgimento della cittadinanza locale è più importante. Successivamente il risultato coinvolge anche i singoli proprietari ed utenti.

2. *Analisi: valutazione del processo partecipativo nella designazione dei "siti àncora" per il paesaggio culturale*

Il primo caso studio concerne la designazione di "siti àncora" dove solo le autorità pubbliche sono coinvolte nella decisione. Venticinque dossier di "siti àncora" designati erano disponibili per l'analisi. Nella prima fase solo le autorità sono coinvolte nel predisporre gli appropriati obiettivi gestionali e pianificatori e non è legalmente vincolante per i singoli proprietari. La partecipazione è costituita principalmente da approvazioni, commenti, suggerimenti o obiezioni da parte delle autorità pubbliche provenienti dai diversi settori e livelli governativi. Ciò nonostante, in alcuni casi e non in maniera obbligatoria, le amministrazioni e le autorità municipali hanno anche informato i singoli proprietari e hanno accettato le loro reazioni alla proposta come anche sono state spesso adottate lievi modifiche alla stessa. La pratica ha dimostrato che è stato vantaggioso per l'implementazione informare i portatori di interessi subito nel processo. La prima volta questo può succedere durante la stesura della proposta, quando i consulenti delle amministrazioni (*Agency Immovable Heritage*) prendono l'iniziativa di discutere la proposta con i portatori di interessi dei diversi settori, nelle municipalità e con i singoli proprietari terrieri prima che la presentino ufficialmente.

Il secondo contributo esterno è la valutazione del

Royal Committee della proposta preliminare che agisce come un controllo della qualità scientifica e, se necessario, cambia la proposta. Solo dopo l'approvazione del *Royal Committee*, la proposta viene inviata al governo fiammingo e la procedura legale per la partecipazione inizia. In questo modo, molti problemi vengono evitati. Come è dimostrato da Jones (2007) la sfida maggiore è coinvolgere il pubblico presto, prima dell'implementazione, per essere veramente efficienti.

Venticinque dossier che completano la prima fase della procedura sono stati analizzati. Questi dossier ci forniscono dati sulla procedura fino a questo punto, sintetizzando i suggerimenti, le obiezioni ed i suggerimenti raccolti e forniscono risposte da parte delle amministrazioni competenti, che possono accettare o correggere, oppure rifiutare quando non ritenute valide

o giustificate. Le conclusioni finali forniscono la designazione finale e formulano gli obiettivi qualitativi finali. Non tutti i dossier hanno lo stesso formato predefinito e i responsi da parte delle autorità non sono sempre esaustivi. L'analisi richiede un'interpretazione attenta. I responsi sono stati raggruppati in differenti categorie.

Chiaramente il livello della governance fiamminga domina la procedura partecipativa, e successivamente si arriva al livello provinciale, che è maggiormente a favore della proposta. Dovrebbe essere notato che il livello municipale non viene sempre consultato.

La complessa struttura dell'amministrazione pubblica fiamminga fa sì che i diversi dipartimenti ed agenzie dello stesso settore sono chiamati a formulare suggerimenti. Comunque questo non succede sistematicamente e non viene sempre fatta una raccomandazione concertata. Di conseguenza, raccomandazioni e suggerimenti contraddittori sono possibili in uno stesso settore amministrativo. I settori amministrativi con molti dipartimenti ed agenzie hanno un peso maggiore in base alle raccomandazioni emesse. Questo è il caso dei settori *Environment, Nature and Energy* (LNE) e *Mobility and Public Works* (MOW).

La regola è che "nessuna risposta" entro il termi-

ne legale dei 90 giorni è considerata una raccomandazione positiva. Di conseguenza, la maggioranza delle amministrazioni non risponde entro tale termine. Persino il settore *Economy and Innovation* (EWI) non risponde. Alcuni dipartimenti ed agenzie non si considerano coinvolti nella materia e rispondono di conseguenza demandando la competenza ad altri. Per esempio il *Department International Flanders* (DiV) risponde sempre che l'agenzia esterna *Tourism Flanders* (TV) gestirà il caso. Molti forniscono raccomandazioni con molti commenti e suggerimenti ma non chiaramente con un sì o un no. Comunque dai commenti si deduce che sono a favore della proposta. Nella maggior parte dei casi, sono risposte standard con raccomandazioni. Molti forniscono suggerimenti positivi al condizionale nello stile di: "accettiamo, ma solo quando..." Questo è principalmente il caso nei settori agricoltura (DLV) ed infrastrutture (DMOW, AWV, W&Z) e natura (ANB). Differenze importanti esistono tra le province e le municipalità. Solo un "luogo àncora" si estende tra due province, ma possono essere coinvolte fino a sette municipalità. Certamente i paesaggi possono essere molto differenti così come i contesti locali, ma anche la modalità con cui la procedura è seguita ed in particolare lo sforzo richiesto può essere molto diverso. Ciò che colpisce maggiormente è il modo con cui le municipalità gestiscono la partecipazione pubblica. A livello municipale si è liberi di organizzare inchieste pubbliche per sondare le critiche ed i commenti da parte della popolazione. A questo punto della procedura questo non è obbligatorio. È successo solo nei 5/25 dei casi e per 8/61 delle municipalità analizzate. Spesso il consiglio municipale approfondisce le ragioni dei suggerimenti negativi della popolazione. La maggior parte dei suggerimenti negativi provengono dal livello municipale locale (spesso come risposta a critiche individuali o di associazioni locali). Alcune municipalità forniscono un parere negativo principalmente per ragioni che non hanno niente a che fare con il caso. Esprimono un'opinione

generale a livello municipale che la governance fiamminga "impone *diktat*" troppo dall'alto al basso e implica il principio di sussidiarietà per dare sempre più competenze e obblighi al livello locale senza comunque fornire supporto finanziario extra. A volte si lamentano anche della mancanza di partecipazione che comunque non è giustificabile. In conclusione dovrebbe essere anche notato che la risposta locale non è sempre negativa: alcuni chiedono più spiegazioni, forniscono suggerimenti o persino si congratulano per l'iniziativa.

3. Discussioni e conclusioni

I due casi dell'esperienza fiamminga dimostrano che la partecipazione ha molteplici significati per quanto concerne la sua implementazione e che può assumere svariate forme come descrive Jones (2007) e Jones and Stenseke (2011). Nelle Fiandre, la partecipazione è definita principalmente nel processo legale per designare aree protette o speciali. Comunque, in qualche occasione la partecipazione informale e non obbligatoria prende forma grazie all'iniziativa dell'amministratore responsabile della gestione della proposta. Nella maggior parte dei casi questo risulta in risposte positive, in particolare quando accade all'inizio della procedura. Per quanto riguarda il coinvolgimento di esperti e del pubblico, le nostre conclusioni coincidono con le osservazioni di Jones (2007) che gli esperti (incluse le autorità competenti) dominano in una procedura dall'alto al basso.

Nel caso della designazione di "siti àncora" da proporre come paesaggio culturale, possiamo a questo punto analizzare la prima fase di questa lunga procedura, cioè la designazione di un "sito anca" e la formulazione degli obiettivi di qualità paesaggistica. Questi sono definiti principalmente dalle "autorità pubbliche competenti" e successivamente sottoposte agli altri settori degli interessati a livello regionale (fiammingo) e al pubblico generale a livello locale. I loro responsi

raramente alterano questi obiettivi qualitativi. La maggioranza degli amministratori agisce come portavoce per il settore per cui lavorano. Per esempio l'agenzia *Department Flanders International* (DiV) delega sempre la partecipazione a *Tourism Flanders* (TV), che replicano sempre positivamente ma aggiungono molti suggerimenti per il beneficio degli estranei come turisti e visitatori. Si potrebbe nominarla partecipazione indiretta. In generale, la partecipazione si sviluppa nel caso della designazione di "siti àncora" in una partecipazione di tipo consultivo in base alla tipologia di Pretty (1995) e di tipo informativo e consultivo in accordo con la tipologia di Zachrisson (2004) (in Jones 2007) ma su un ampio spettro di soggetti interessati attraverso la struttura amministrativa. In questa fase iniziale, la partecipazione dei locali resta limitata poiché le decisioni sono vincolanti solo per le autorità pubbliche. È previsto che il coinvolgimento del pubblico locale sia più importante nella fase se-

condaria quando i "siti àncora" designati saranno definiti come paesaggi culturali nei piani territoriali locali con obblighi per tutti.

In accordo con Prieur e Durousseau (2006) il termine "pubblico" dovrebbe essere inteso come società civile in senso ampio, il che significa che la partecipazione pubblica completa il processo decisionale ufficiale coinvolgendo individui e gruppi che sono altrimenti esclusi, includendo gli individui a prescindere dal loro luogo di residenza. In entrambi i casi fiamminghi la partecipazione dei diversi gruppi settoriali avviene principalmente tramite le amministrazioni ufficiali che agiscono come "esperti" e "rappresentanti" dell'interesse del settore. L'impegno dei livelli di governance varia molto anche tra le differenti province. Ciò nonostante la diretta partecipazione degli individui rimane limitata, spesso solo ai proprietari terrieri, ma ha lo stesso un grande impatto sulla decisione finale.

Translated by Tessa Goodman

Developing a toolbox for participation

Elke Rogge, Joost Desein, Anna Verhoeve
Flemish Community - Department of Agriculture and Fishery

Towards an enabling government

Immediately after the second World War, the main land use policies were implemented by means of a centralised planning. The main idea was to keep the countryside in private hands, for the purposes of agricultural production and amenity. However since the 1960s advances in environmental science, as well as a perceived growing public demand for recreation and landscape appreciation, led to an increasingly damning critique of the assumption that agricultural modernisation was a benign process, compatible with social demands. From the 1980s on, more than 20 years of CAP reform sought to realign policy more closely with societal demands. In parallel a new rural development policy to support competitiveness, environmental land man-

agement, the diversification of rural economies and enhanced quality of rural life has slowly been established as the 'second pillar' of the CAP (Dwyer, 2011).

This European influence heralded a shift towards a greater reliance on framework approaches to rural policy, as well as a devolution and an increasing resort to 'partnerships' in the detailed design and implementation of policy. Increasingly, land-use planning and management has become a process in which stakeholder partnerships are used to help set and oversee strategic directions in policy, with the government as an enabler of this process. Simultaneously we notice that all policy spheres are moving towards more engagement of stakeholders for the development and implementation of their objectives, thus shifting from government to governance (Curry, 2001).

However, making this shift from a steering government to a more enabling one does not come about naturally. Within Flanders we notice that policy makers are faced with a set of challenges

when trying to formulate new rural policy in a participatory style. Based on the comparison of three participatory processes that all had the aim to develop new rural policy, we developed a practical tool that can assist policy makers to design and steer participatory processes.

Comparing cases

In order to get insight into the process of rural policy development and the challenges policy makers are confronted with, we studied three separate policy development processes. Since these processes are complex social phenomena, case-study research has been chosen as the most appropriate methodology. As Ying (2008) states, this methodology is particularly interesting when boundaries between the research issue and its context are not evident. Also the ability to retain the holistic and meaningful characteristics of real life events, which might be highly pertinent to answer the research questions, justifies the use of this methodology. This comparative analysis allowed us to detect similarities that exceed the particularities of the casestudies and can be considered as 'success' factors for participation in rural policy development in general.

The methodology used in this research can furthermore be characterised as action research as for each of the processes the Social Sciences Unit of the Institute for Agriculture and Fisheries Research (ILVO) was appointed to take on the process management and facilitation. Action research explicitly and purposefully becomes part of the change process by engaging stakeholders to study and solve their own problems (Whyte, 1991). Being in this unique position created the possibility to actively steer the processes and to gather first-hand information on the reasons why certain choices were made and how the different actors reacted to those choices. This inside knowledge is crucial to define reoccurring elements that can be considered as success factors for the design of policy-development processes.

A toolbox for participation

Understanding very well that it is impossible to develop a fixed blueprint that will be successful for all participatory processes that aim to develop policy, we translated these success factors into a toolbox that can be used flexible. This toolbox gathers a set of five components or building bricks that can be used in different combinations depending on the specific context of the process. For each component we also propose a practical guideline that helps to translate the component to the context of a real-life participatory process.

Component 1: define common goals

In each of the three processes we recognised the importance of defining common goals. It is also important to realize that common goals can be set at different levels within the process:

- First of all, there are overarching goals that are clearly reflected in the process design, the choice of different groups that are established and the succession between these groups. Because these objectives strongly influence the structure of the process, we refer to them as *structuring goals*.
- Besides having common structuring goals we also found a participatory process will have a better chance at success if people are gathered around a common goal or objective. Common desired outcomes actively engage the participants and are therefore referred to as *mobilizing goals*. Getting closer to this final goal motivates people to keep actively participating. When the final goal is too abstract or too complex it is crucial to set attainable intermediate goals.
- Finally, it is also important to define goals for every step of the way. Each time actors gather, the purpose of the meeting needs to be transparent. It is important that all involved parties know what the desired outputs of the meeting are.

Provide a common language

When trying to define common goals it can be helpful to provide a common language. This can help people with a diverse background and expertise to find a way to communicate. There are different concepts that can function as a common language. It is however important that people can relate to the common language; it needs to make the participants feel involved and competent to talk about the subject. Throughout the case-studies as well as in previous research (Rogge, 2009; Jones, 2011) the concept of 'landscapE' proved to be a suitable common language or mediator to make people communicate.

Component 2: identify the actors

In each of the three processes we were confronted with an array of different actors. During the course of a participatory process it is important to have a clear view on who the important actors are. It is important to get to know the stances of each involved party individually; what are their aspirations, hopes and desired; what are their goals and longed outcomes. This can generally be referred to as actor-mapping. Only by having an in-depth understanding of the opinions of the different actors, we will be able to bridge the interfaces between these actors and come to creative solutions.

Defining the actor's PIN-code

In two out of the three processes we chose to do in-depth interviews to get to know the stakeholders and their opinions personally. This allowed us to get an intricate understanding of the values, knowledge, experience and visions of the different actors. As stated by several authors (Glover et al., 2008; Friend and Hickling, 2004; Golobi and Maru ŝi , 2007; Hšppner et al., 2007, etc.) this information is an essential input for a successful participative process. An additional advantage of

this approach is the fact that the one-to-one interviews can lay the foundations for an ongoing relationship (Acland, 2007). Based on the results of these interviews we were able to make a 'profilE of the involved parties. This profile is often referred to as the PIN-code of the stakeholder (Owen et al., 2000). This means that we determine the *Position, Interests* and *Needs* of each actor.

Component 3: balance on the interface between democratic decision making and technical expertise

In the policy-related processes, there is often a subtle interplay between technical work and policy work. To handle this balance we create two separate streams of work; a stream in which the technical work is done in order to guarantee qualitative results and to develop confidence in these results, and a stream with a focus on the development of public support and engagement for the process (Friend and Hickling, 2004). A crucial element of finding this balance is the creation of a continuous and a fluent interaction between both streams.

Work with different compositions of actors

In order to make each stream come to its maximum potential and to keep an overview over the entire process, we worked with different groups of actors with well-defined, predetermined assignments and objectives. Depending on the objectives of the process, the composition of groups needs to be carefully deliberated. As a guideline we present several groups that frequently occur during participatory processes:

- First of all there is the process manager. He plays a crucial role in defining the structuring goals, designing the process, defining a common language and maintaining the contacts with the different actors and the commissioner. Furthermore, he attends to the daily management of the process and keeps an overview over all different

aspects of the process. As this is a fairly complex task, a process manager needs to have good communication and organisational skills.

- The process manager is backed-up by the project team. In this group the process manager and the commissioner of the process gather on a regular basis. The commissioner of the process determines the legitimacy of the decisions made during the course of the process.
- In order to provide a sound technical base for the project an expert team can be assembled to provide technical input, knowledge and support for the other groups. The composition of this team can be quite diverse, besides experts on technical, legal or policy issues it can also contain locals with a great knowledge of the area at hand. If necessary additional research can be performed by this team.
- Furthermore, a stakeholder group is assembled. This group is situated in the policy stream and its main purpose is to create public support for the project. It can be a deliberate choice to gather all possible stakeholders in the same group, or in some cases it can be accounted for to form separate groups. Whatever choice is made, it is very important to be clear on the

constitution, objectives and types of work of each and every group.

Component 4: design the process

In the description of all three cases it is clear that a policy development process can be very complex. We have experienced that having one person or team managing all different aspects of the process and keeping an overview greatly contributes to the success of the process. One of the crucial tasks of the project manager is to actively design the process. Each step of the way needs to be carefully discussed and deliberated. Groups of actors cannot be gathered ad hoc and without a clear rationale of why and how they are gathered at a specific moment in time. The succession of the different steps needs to be logical and one groups needs to provide input for the next. In this respect guaranteeing a continuous and fluent flow between the policy stream and the technical stream is an important part of the process manager his task. Visualize the course of the process In order to keep an overview we decided to visualize the process design in a scheme (Figure 1). Another advantage of such a

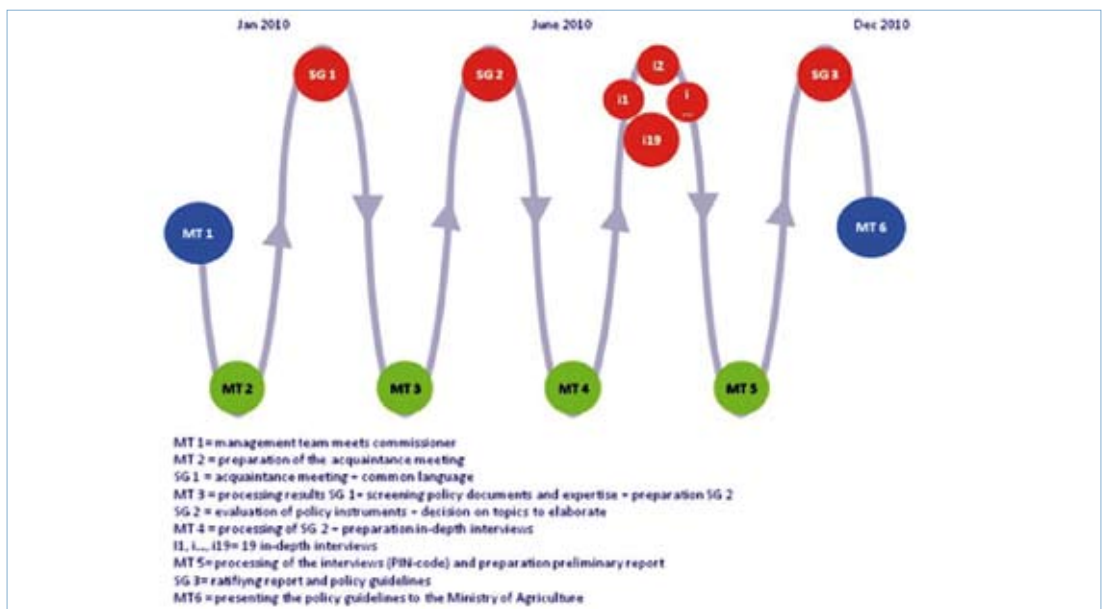


Fig. 1. Example of a scheme that visualises a participatory process. Esempio di schema per visualizzare il processo di partecipazione

scheme is that it can be used to show participants at what point in the process they are gathered, thus providing transparency about the course of the process. An important observation here, is that the scheme needs to provide a flexible guideline.

Component 5: guard transparency and guard the fairness and procedural justice of the process

For participants it is essential that there is a complete transparency about the course of the process. It is crucial that the actors know in which step of the process they will be involved (and in which not), what will happen with the data they provide, who will be able to make decisions, which preparations are expected, etc. The scheme with the process design can be a helpful tool to inform participants on the course of the process. Next to transparency on the different steps and stages in the process it is also crucial to be transparent on the degree of participation of the different actors. Each time a group gathers it is important that they know which legitimacy the group has to take decisions. Comparing the three cases however made us believe that guaranteeing 'transparency' alone is not enough for the success of a process. Guarding the fairness and procedural justice in a process should also be a constant worry. Besides a dissatisfaction with the outcome of the process, the public are also concerned about the nature and validity of the process itself (Lind and Tyler, 1988; Illsley, 2003; Rydin and Pennington, 2000). Fair participation is very important to citizens when they are considering giving support to government processes (Hillier, 1999). We think that using the concepts of fairness and justice (Wolsink, 2007) in this context can be helpful. Both concepts can be used interchangeably and in their most simple meaning refer to 'rightfulness; that what is deserved' (Macquarie, 1996). Gross (2007) proposes two types of justice. Distributive justice focuses on the equitable distribution of outcomes, which can either be public goods or public burdens. In contrast procedural justice is concerned with the

process by which decisions are made. In the light of participatory processes we believe that the use of procedural justice as a concept could be interesting. People are willing to accept outcomes that are maybe not so favourable for them individually if their core values on how society should take decisions are respected (Wolsink, 2007).

Use the ladder of participation

In order to guarantee transparency using the logic of Arnstein's ladder of participation (1969) can be helpful. This can elucidate the degree of participation to the participants. It is possible to use the lower rungs such as information and consultation as long as the actors are fully aware of the status of their participation. Furthermore, it is important that the actors are informed on the way the final decision will be taken.

Concluding...

By studying and comparing three case-studies that aim to develop new rural policy for Flanders, we noticed that we were over and over again confronted with very similar challenges. As we do not believe it is possible to develop a fixed blueprint we have assembled five reoccurring components in a flexible toolbox. The combination of components and the relation between these components can be adjusted for each process individually. This variety of combinations should be considered to be an asset as it offers different actor groups the possibility to tailor the process according to their own specific circumstances, allowing them to come up with original methods, creativity and imagination; elements that are crucial in participatory processes (Golobic and Marsic, 2007).

References

Acland, A., 2007. Dialogue by design: a handbook of public and stakeholder engagement, Surrey

- Arnstein, S. R., 1969. A ladder of citizen participation. *JAIP*, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224
- Curry, N., 2001. Community participation and rural policy: representativeness in the development of millennium greens. *Journal of environmental planning and management* 44 (4) pp. 561-576
- Dwyer, J., 2011. UK land use futures: policy influence and challenges for the coming decades. *Land use policy* 28 pp.674-683
- Friend, J. and Hickling, A., 2004. Planning under pressure. Butterworth Heineman
- Glover, T.D., Stewarts, W. P., Gladdys, K., 2008. Social ethics of landscape change: Towards community-based land-use planning. *Qualitative Inquiry* 14 (3) pp. 384-401
- Golobič, M. and Marušič, I., 2007. Developing an integrated approach for public participation: a case of land-use planning in Slovenia. *Environment and Planning B Planning and Design* 34 pp. 993-1010
- Gross, C., 2007. Community perspectives of wind energy in Australia: the application of justice and community fairness framework to increase social acceptance. *Energy policy* 35 pp. 2727-2736.
- Hillier, J., 1999. Culture, community and communication in the planning process. In: Grees, C. (Ed.), *Social town planning*. Routledge, London pp221-239
- Höppner, C., Frick, J., Buchecker, M., 2007. Assessing psycho-social effects of participatory landscape planning. *Landscape and Urban Planning* 83 pp. 196-207
- Illsley, B., 2003. Fair participation – a Canadian perspective. *Land use policy* 20 pp. 265-273
- Jones, M., 2011. European landscape and participation – rhetoric of reality? In: Jones, M., Stenseke, M. (Eds.). *The European Landscape Convention: challenges of participation*. Springer, Dordrecht
- Lind, E.A., Tyler T.R., 1988. *The social psychology of procedural justice*. Plenum press, New York
- Macquarie, C.C.H., 1996. *The CCH Macquarie Dictionary of Law*. CCH Australia Limited, Sydney
- Owen, L., Howard, W., Waldron, M., 2000. Conflicts over farming practices in Canada: the role of interactive conflict resolution approaches. *Journal Of Rural Studies* 16 pp. 475-483
- Rogge, E. 2009. About landscape perception and the ability to communicate. Can landscape perception research provide a tool for starting an dialogue between different users of the countryside? PhD thesis, K.U.Leuven, Leuven, Belgium
- Rydin, Y., Pennington, M., 2000. Public participation and local environmental planning: the collective action problem and the potential of social capital. *Local environment* 5 (2) pp. 153-169
- Whyte, W. F. (ed.), 1991. *Participatory action research*. Sage Publication, Newbury Park, California.
- Wolsink, M., 2007. Wind power implementation: the nature of public attitudes: equity and fairness instead of 'backyard motives'. *Renewable and sustainable energy reviews* 11 (6) pp 1188-1207
- Yin, R. K., 2008. *Case study research: Design and methods*. Fourth edition. Los Angeles: Sage Publications

Sviluppare una cassetta degli attrezzi per la partecipazione

Elke Rogge, Joost Dessen, Anna Verhoeve
Comunità Fiamminga - Dipartimento di Agricoltura e Pesca

Subito dopo la seconda guerra mondiale, le principali politiche di pianificazione territoriale sono state attuate per mezzo di una pianificazione centralizzata. L'idea principale era di tenere la campagna in mani private, ai fini della produzione agricola e dei servizi ricreativi. Tuttavia, dal 1960 i progressi della scienza ambientale, così come una crescente richiesta pubblica di tempo libero e apprezzamento del paesaggio, ha portato a una critica sempre più schiacciante del presupposto che la modernizzazione agricola è stato un processo benigno, compatibile con le esigenze sociali. Dagli anni 1980 in poi, più di 20 anni di riforma della PAC hanno cercato di riallineare più strettamente la politica ai bisogni della società. In parallelo una nuova politica di sviluppo rurale per sostenere la competitività, la gestione del territorio ambientale, la diversificazione delle economie rurali e il miglioramento della qualità della vita rurale si lentamente consolidata come il 'secondo pilastro' della PAC (Dwyer, 2011) Questa influenza europea ha segnato uno spostamento verso un maggiore ricorso a strategie strutturali per la politica rurale, così come un decentramento e un crescente ricorso a 'partnership' nella progettazione dettagliata e nell'attuazione delle politiche. Sempre più spesso, la pianificazione e la gestione territoriale si sono trasformate in un processo in cui la collaborazione fra gli stakeholder viene utilizzata per aiutare a determinare e controllare le direzioni strategiche nella politica, con il governo come un facilitatore

di questo processo. Allo stesso tempo possiamo notare che tutte le sfere della politica si stanno muovendo verso un maggiore coinvolgimento delle parti interessate per lo sviluppo e l'attuazione dei propri obiettivi, spostando così dal governo alla governance (Curry, 2001).

Tuttavia, questo passaggio da un governo diretto ad uno più facilitatore non avviene naturalmente. Nelle Fiandre possiamo osservare come i decisori politici si trovino ad affrontare una serie di sfide quando si cerca di formulare una nuova politica rurale in uno stile partecipativo. Sulla base del confronto dei tre processi partecipativi aventi tutti lo scopo di sviluppare la nuova politica rurale, abbiamo sviluppato uno strumento pratico che può aiutare i responsabili politici a progettare e dirigere processi partecipativi.

Casi a confronto

Al fine di comprendere il processo di sviluppo della politica rurale e le sfide che i responsabili politici devono affrontare, abbiamo studiato tre diversi processi di sviluppo delle politiche. Considerato la complessità di tali processi sociali, la ricerca basata su casi studio è stata scelta come la metodologia più appropriata. Come affermato da Ying (2008), questa metodologia è particolarmente interessante quando i confini tra la domanda della ricerca e il suo contesto non sono evidenti. L'uso di tale metodologia è inoltre giustificato dalla sua capacità di mantenere le caratteristiche olistiche e significative degli eventi di vita reale, che potrebbero essere molto pertinenti per rispondere alle domande di ricerca. Questa analisi comparata ci ha permesso di rilevare somiglianze che superano le particolarità dei casi studio e possono essere considerate come fattori di "successo" per la partecipazione nello sviluppo di una politica di rurale in generale.

La metodologia utilizzata in questa ricerca può inoltre caratterizzarsi come ricerca azione per ciascuno dei processi di cui l'Unità di Scienze Sociali dell'Istituto per l'Agricoltura e la Pesca (all'IL-

VO) è stato incaricato di assumersi la gestione e l'agevolazione. La ricerca-azione esplicitamente e volutamente diventa parte del processo di cambiamento coinvolgendo le parti interessate a studiare e risolvere i propri problemi (Whyte, 1991). Trovarsi in questa posizione unica ha creato la possibilità di guidare attivamente il processo e di raccogliere informazioni di prima mano sulle ragioni per cui sono state effettuate determinate scelte e su come i diversi attori hanno risposto a tali scelte. Questa conoscenza interna è fondamentale per definire gli elementi ricorrenti che possono essere considerati come fattori di successo per la progettazione di processi di sviluppo delle politiche.

Una cassetta degli attrezzi per la partecipazione

Comprendendo l'impossibilità di sviluppare un modello fisso che sia di successo per tutti i processi partecipativi che mirano allo sviluppo di politiche, abbiamo tradotto questi fattori di successo in una serie di strumenti che possano essere utilizzati in modo flessibile. Questa "cassetta degli attrezzi" raccoglie un insieme di cinque elementi o mattoni costitutivi che possono essere utilizzati in diverse combinazioni a seconda del contesto specifico del processo. Per ogni elemento vi proponiamo anche una guida pratica che aiuta a trasporre il componente stesso nel contesto di un reale processo partecipativo.

Primo elemento: definire obiettivi comuni

In ciascuno dei tre processi abbiamo riconosciuto l'importanza di definire obiettivi comuni. È anche importante capire che gli obiettivi comuni possono essere disposti in livelli diversi all'interno del processo:

- Prima di tutto, ci sono gli obiettivi generali che si riflettono chiaramente nel progetto, la scelta di diversi gruppi costituiti e la successione tra questi gruppi. Poiché questi obiettivi

- influenzano fortemente la struttura del processo, ci riferiamo a loro come agli *obiettivi di strutturazione*.
- Oltre agli obiettivi comuni di strutturazione abbiamo anche riscontrato che un processo partecipativo avrà una migliore possibilità di successo se le persone si raccolgono intorno a un obiettivo comune o obiettivo. Desiderare risultati comuni impegna attivamente i partecipanti e sono pertanto indicato come *obiettivi di mobilitazione*. Avvicinarsi a questo obiettivo finale motiva le persone a mantenere la partecipazione attiva. Se l'obiettivo finale è troppo astratto o troppo complesso è fondamentale impostare obiettivi intermedi raggiungibili.
 - Infine, è anche importante definire gli obiettivi per ogni passo del percorso. Ogni volta che gli attori si riuniscono, lo scopo della riunione deve essere trasparente. È importante che tutte le parti coinvolte conoscano quali siano i risultati attesi della riunione.

Fornire un linguaggio comune

Quando si tenta di definire obiettivi comuni può essere utile fornire un linguaggio comune. Questo può facilitare la comunicazione fra persone con diversi background e competenze. Ci sono diversi concetti che possono funzionare come un linguaggio comune. È tuttavia importante che le persone possano fare riferimento al linguaggio comune; è necessario che i partecipanti si sentano coinvolti e competenti a parlare del soggetto in questione. Nel corso dei casi studio, nonché nella ricerca precedente (Rogge, 2009; Jones, 2011) il concetto di *'paesaggio'* si è dimostrato un linguaggio comune o mediatore adatto a facilitare la comunicazione.

Secondo elemento: identificare gli attori

In ciascuno dei tre processi ci siamo confrontati con una serie di attori diversi. Nel corso di un pro-

cesso partecipativo, è importante avere una visione chiara su chi sono gli attori più importanti. È importante conoscere le posizioni di ciascuna delle parti coinvolte individualmente, quali siano le loro aspirazioni, speranze e desideri; quali siano i loro obiettivi e i risultati attesi. Questo può essere generalmente definito come la mappatura degli attori. Solo avendo una profonda conoscenza delle opinioni dei diversi attori, saremo in grado di creare collegamenti fra questi attori e trovare soluzioni creative.

Definire il codice PIN dell'attore

In due dei tre processi abbiamo scelto di fare interviste in profondità per conoscere gli stakeholder e le loro opinioni personali. Questo ci ha permesso di ottenere una comprensione complessa dei valori, dei saperi, delle esperienze e delle visioni dei diversi attori. Come affermato da svariati autori (Glover et al, 2008; Amico e Hickling, 2004; Golobič e Marušič, 2007; Höppner et al, 2007, ecc) questa informazione è una risorsa essenziale per un processo partecipativo di successo. Un ulteriore vantaggio di questo approccio è il fatto che le interviste faccia a faccia possono porre le basi per un rapporto continuativo (Acland, 2007). Sulla base dei risultati di queste interviste siamo stati in grado di tracciare un 'profilo' delle parti coinvolte. Questo profilo è spesso indicato come il codice PIN degli stakeholder (Owen et al., 2000). Ciò significa che possiamo determinare le *Posizioni*, gli *Interessi* e le *Esigenze* di ciascun attore.

Terzo elemento: equilibrio fra processo decisionale democratico e competenza tecnica

Nei processi in materia di policy, vi è spesso una sottile interazione tra lavoro tecnico e lavoro politico. Per gestire questo equilibrio si creano due flussi separati di lavoro: un flusso in cui è fatto il lavoro tecnico, al fine di garantire risultati qualita-

tivi e per sviluppare la fiducia in questi risultati, e un flusso focalizzato sullo sviluppo del sostegno dell'impegno pubblico per il processo (Friend e Hickling, 2004). Un elemento cruciale per trovare questo equilibrio è la creazione di una interazione continuativa e fluida tra entrambi i flussi.

Lavorare con diverse combinazioni di attori

Al fine di portare ciascun flusso al suo massimo il potenziale e di mantenere sull'intero processo, abbiamo lavorato con diversi gruppi di attori con incarichi ed obiettivi ben definiti. A seconda dell'obiettivo del processo, la composizione dei gruppi deve essere scelta attentamente. In linea di massima possiamo individuare diversi gruppi che ricorrono frequentemente durante i processi partecipativi:

- In primo luogo, abbiamo il *responsabile* del processo, che svolge un ruolo fondamentale nel definire gli obiettivi di strutturazione, nel progettare il processo, nel definire un linguaggio comune e nel mantenere i contatti con i diversi attori e il commissario. Inoltre, il responsabile si occupa della gestione quotidiana del processo e mantiene uno sguardo generale su tutti i differenti aspetti del processo stesso. Dato che si tratta di un compito abbastanza complesso, il responsabile del processo deve avere buona doti comunicative e capacità organizzative.
- Il gestore del processo è supportato dalla *squadra del progetto*. In questo gruppo, il gestore e il commissario del processo si riuniscono regolarmente. Il commissario del processo ha determinato la legittimità delle decisioni prese durante il corso del processo.
- Al fine di fornire una solida base tecnica al progetto una *squadra di esperti* può essere costituita per fornire input e conoscenze tecniche e dare supporto agli altri gruppi. La composizione di questa squadra può essere molto diversa: oltre a esperti su questioni tecniche, politiche o giuridiche possono anche esserci residenti che hanno una conoscenza approfondita territorio. Se necessario, tale squadra può effettuare ulteriori ricerche.

- Inoltre, viene riunito un *gruppo dei soggetti interessati (stakeholder)*. Questo gruppo si inserisce nel flusso della politica e il suo scopo principale è quello di creare un sostegno pubblico per il progetto. Si può scegliere di radunare tutti gli stakeholder in uno stesso gruppo, o in alcuni casi si può decidere di formare gruppi separati. Qualunque sia la scelta, è molto importante essere chiari sulla costituzione, gli obiettivi e i tipi di lavoro di ogni gruppo.

Quarto elemento: progettare il processo

Nella descrizione di tutti e tre i casi è evidente che il processo di sviluppo delle politiche può essere molto complesso. Abbiamo sperimentato che avere una persona o un team che gestisca tutti i diversi aspetti del processo mantenendo una visione d'insieme contribuisce notevolmente al successo del processo stesso. Uno dei compiti cruciali del responsabile del progetto è quello di progettare attivamente il processo. Ogni fase del processo deve essere attentamente discussa e deliberata. I gruppi di attori non possono essere riuniti ad hoc e senza una logica chiara del perché e del come sono stati riuniti in quel determinato momento. La successione delle diverse fasi deve essere logica e ogni gruppo deve fornire un input al successivo. A questo proposito garantire un flusso continuo e fluido tra la corrente politica e la corrente tecnica è una parte centrale dei compiti del responsabile del processo.

Visualizzare il corso del processo

Al fine di mantenere una visione d'insieme abbiamo deciso di visualizzare il processo della progettazione in uno schema (Figura 1, p. 25). Un altro vantaggio di tale schema è che può essere usato per mostrare ai partecipanti a che punto del processo sono stati riuniti, garantendo così la trasparenza sul corso del processo. Un'osservazione importante è che lo schema deve proporsi come una guida flessibile.

Quinto elemento: salvaguardare la trasparenza e tutelare l'imparzialità e la correttezza procedurale del processo

Per i partecipanti è essenziale che vi sia una completa trasparenza sul corso del processo. È fondamentale che gli attori sappiano in quale fase del processo saranno coinvolti (e in quali no), cosa succederà con i dati da loro forniti, chi potrà prendere decisioni, quali sono i preparativi attesi, ecc. Lo schema con il processo della progettazione può essere uno strumento utile per informare i partecipanti sul corso del processo. Accanto alla trasparenza sulle diverse fasi e tappe del processo è inoltre fondamentale essere trasparenti sul grado di partecipazione dei diversi attori. Ogni volta che un gruppo si riunisce, è importante che i partecipanti conoscano quale la legittimità hanno per prendere decisioni.

Confrontando i tre casi, tuttavia, abbiamo compreso che garantire la 'trasparenza' da sola non è sufficiente per il successo di un processo. Salvaguardare l'imparzialità e la correttezza procedurale in un processo dovrebbe altresì essere una preoccupazione costante. Oltre ad una insoddisfazione per l'esito del processo, la collettività è interessata alla natura e alla validità del processo stesso (Lind e Tyler, 1988; Illsley, 2003; Rydin e Pennington, 2000).

Una partecipazione equa è molto importante per i cittadini quando questi ultimi vengono implicati nel dare sostegno ai processi di governo (Hillier, 1999). Noi riteniamo che in questo contesto possa essere utile usare i concetti di equità e giustizia (Wolsink, 2007) in questo contesto può essere utile. Entrambi i concetti possono essere usati in modo intercambiabile e nel loro significato più semplice, che fa riferimento alla 'legittimità, ciò che si merita' (Macquarie, 1996). Gross (2007) propone due tipi di giustizia. La *giustizia distributiva* si concentra sulla ripartizione equa dei risultati, che possono essere sia beni pubblici o oneri pubblici. All'opposto, la *giustizia procedurale* riguarda il processo con cui vengono prese le decisioni. Alla luce dei

processi partecipativi esaminati noi riteniamo che l'uso del concetto di giustizia procedurale potrebbe essere interessante. Le persone sono disposte ad accettare i risultati che non sono forse così favorevoli per loro singolarmente se i loro valori fondamentali su come la società dovrebbe prendere decisioni vengono rispettati (Wolsink, 2007).

Uso della scala della partecipazione

Al fine di garantire la trasparenza può essere utile utilizzare la logica della scala della partecipazione di Arnstein (1969). Ciò può chiarire il grado di partecipazione ai partecipanti. È possibile utilizzare i gradini più bassi come l'informazione e la consultazione fino a quando gli attori sono pienamente consapevoli dello stato della loro partecipazione. Inoltre è importante che gli attori siano informati sul modo in cui la decisione finale sarà presa.

Conclusioni

Attraverso lo studio e il confronto di tre casi-studio che mirano a sviluppare la nuova politica rurale nelle Fiandre, abbiamo notato che ci siamo trovati più volte di fronte a sfide molto simili. Poiché non crediamo che sia possibile sviluppare un progetto fisso abbiamo riunito cinque elementi ricorrenti in una scatola per gli attrezzi flessibile. La combinazione di questi elementi e la relazione tra essi possono essere regolate individualmente per ciascun processo. Questa varietà di combinazioni deve essere considerata come un bene in quanto offre ai diversi gruppi di attori la possibilità di personalizzare il processo in base alle circostanze specifiche, permettendo loro di combinare metodi originali, creatività e fantasia, elementi che sono fondamentali nei processi partecipativi (Golobic e Marsic, 2007).

Traduzione di Eva Lorenzoni

Policies for landscape between protection, conflict and innovation: the Tuscan case and the "theory"

Massimo Morisi

Authority in charge of communication and participation for territorial governance of the Tuscan Region, University of Florence

Introduction

Keeping up with the news, in Tuscany, since some time now, an important adventure has started, complicated, maybe fascinating, full of implications for the quality of our democratic living: governing the territory with social planning methodologies and tools. A great conflict between associations, mayors and administrations. A swarm of town meetings, decision making panels, intense assemblies and public discussions. Actually some laws (1/2005 e 69/2007) that impose (the first), support and even finance (the second) participation in the regional policy making: laws that need to be absolutely improved and coordinated in their application interpretation, but certainly an *uni cum*, in their combined dispositions, within the Italian scenery and not only. But there is more. In Tuscany the debate is still active and is permanently open- within the media as in the electoral assemblies, as also in the management groups of the parties, to be more precise due to the initiative of local political leaders or of their representatives – regarding if, how, and in which terms citizens' participation to the policy making and implementation "is useful" or "damages" a governing democracy. And also ... thesis in clusters; international courses on techniques of "good participation"; new professional consultancy that faces the market; enthusiastic or skeptical scholars who sign appeals or express them self in dozens of conference communications or descriptions of "case studies"; local and international reporting that involves institutions and social groups, new regulations are being developed to try to institutionalize participatory

experiences by adopting one or another good practice notion with a more or less incentive, therefore less reassuring function:and I could continue further more. In brief, Tuscany is a good observation point to detect how a system of representative democracy is challenged and stimulated by a new civic activism: it demands to permanently put your nose, head and also hands in local public policies, especially in those regarding territory, environment and landscape, to verify the reasons and arguments of public choices, explore alternatives, monitor their implementation. In this key, Tuscany is a civic and political place where something new, or very antique, is being tested or proposed.

But the interesting part is also the other side of the coin: if we look at the outcomes and at the real dimensions of the phenomenon, in the context of current political dynamics and their underlying cultural ones, we may ask whether it is a lab with expansive virtues, perhaps capable of efforts beyond its borders, or a small flash in the pan founded on some great ideas of institutional politics but that is not able to overcome the occasional nature of the experiment taking into account the difficulty that political parties have to offer long- term visions and politics. In short, are we speaking of a strategy with a future or are we observing some important practices that are interesting but isolated? It is a totally legitimate question: some of the political actors that have spent time introducing civic participation forms in policy making are no longer in the Tuscan scene, most scholars who have invested their academic authority in this have not yet succeeded to open a lasting cultural cycle; and then ... there is the crisis that seeking for a development that should save us, demands more centrality and more hierarchy, along with institutions that decide and implement, while the regional tensions that encourage the demand for participation are considered by more than one observer, selfish and elitarian frivolousness or minority requests if not marginal. It is a rapidly changing climate that threatens the possibility of a take off, despite the

participation engines have been certainly turned on.

For this Tuscany becomes a test case: to verify whether democracy intends to concentrate itself on its own representative centre, that is to develop the attempt of giving it new roots through participation and, in this way, beginning a laborious re-legitimation of the policy itself.

Substantive matter of this intersection are, in general, the territorial policies, in which above all landscape ones become absolutely and evidently prominent. It is precisely this element of merit, of substantive and administrative decision-making, to make the Tuscan case comparatively of some interest, because it emblematically puts it at the centre of application doubts in which struggles the uncertain fate of the European Landscape Convention. Which finds itself in front of a quite radical crossroad: either face the dilemmas, the constraints and opportunities of environmental protection, conflict or innovation, or watch its slow decline between rhetorical exercises that the European public law leaves behind.

Landscape... between epistemology and common sense

It is suggested, with this regard, to take a step backwards.

There is a cultured red thread, fine but very obvious, which relates - in the contemporary world - at least three decades of trans disciplinary reflection on the basis of a collection of a multi century and broad literature. Landscape from the fundamental definition by Alberto Predieri, in the XXXI volume of the Encyclopedia of diritto¹, to the equally important report by Luisa Bonesio on the epistemological qualification of the notion of territory drafted for the founding Congress of the "Society of Territorial" held in Florence in December 2011². The link between these two apparently distant moments can be found in the "manifest" publication by Alberto Magnaghi the "local project"³, through its decennial transition

between the 2000 and 2010 editions. It is a red thread that meets on its journey, that kind of European landscape constitution which is precisely the European Landscape Convention signed in Florence at the beginning of this century. It is an evident thread but not rectilinear. Indeed, it has a circular movement because it accomplishes a long journey along which gradually it consolidates the assumptions made at the beginning... while the "political" landfall is well-marked and conceptually identified, but it remains distant for an action plan. Lets recall these initial assumptions "*Landscape [...] does not mean only the "natural beauty, or even those that are moulded by man in the territory, nor nature alone, but the shape of the land or the environment, created by the human community that is settled there, with a continuous interaction of man and nature. Landscape, in a natural environment modified by man, is the expression of a dynamic of natural forces, but most of all human forces (as in Italy, almost everywhere, apart from very limited mountain or coastal areas, it is impossible to think of a natural environment without human presence) and therefore of social forces (and of the government bodies, which are also social forces) conditioned by the geographical environment and climate, but that do not passively accept limitations and work against them, or they are even particularly challenged by them. Landscape is a physical fact, objective but at the same time, a becoming, an ongoing creative process, unable to be configured as reality or as a fixed data, it is the way of being of a territory in its visible perception. The landscape, in short, coincides with the shape and the image of the environment, such as visible environment, but inseparable from the invisible, as a consequent result of meaning or values related to this complex of things*"⁴.

Lets then recall the initial assumptions: "*What is made visible of a territory is always a landscape expression that - how the Convention emphasizes - includes the values and orientations of a society or a historical community, it does not necessarily have homogeneous aesthetics and memory, value of uniqueness or deep historical identity: the con-*

struction of an area can turn out either in excellent landscapes of universal value, as in ordinary everyday landscapes or very often in degradation that reflects the misunderstanding of the nature of the place as a complex long term product. In other words, perception (cultural, collective, not individual) and place / territory belong to each other: every perspective /interpretation is historically rooted and "sees" (recognize, stresses, increases) the potential of certain aspects of land morphology, as well as it does not "see", therefore does not recognize as intelligible or culturally significant for its historical project, others maybe activated in the past or likely to be active in future. In this sense, both the concept of territory as that of landscape are historically determinate, modern, involving two important requests, fundamental and complementary, which originally were thought as opposite and enemies: the one for innovation and conservation-continuity; the one for "utopian" constructivism and the one for the values of identity, memory, historical importance. Today these two perspectives want to become again one [...] the landscape not as a subjective aesthetic representation, but as a way to show itself, the expression of the interaction of a culture / community with its Ge-graphical context, book of the Earth, constantly rewritten and interpreted by those who live in it and thus transform it into the World, the creation (or destruction) of its world-territory"⁵. Now, even a simple collation between the prose of Alberto Predieri and the one of Luisa Bonesio highlights a convergence as natural as evident. Result, certainly, of an interdisciplinary stratification with solid roots. There is an epistemic key that, exactly thirty years later, joins the formulation of these two contributions to the scientific debate and the possible political programming. A key that synthesizes three major themes that never see their problematic aspects come to an end. That is to say:

- the intrinsic link between a territory and the ability of a community to capture and express the social history of that physical context, shaping, as a matter of fact, a "common" landscape;

- the connection between the community's background and public responsibilities in choosing between the evolutionary directions that shape the landscape of an area. How to choose and who chooses between conservation or transformation, protection or change, vision or removal, courage or parsimony, continuity or fracture in the "use" of landscape's heritage?

- finding solid rules, founded and legitimated at a European and local level, to nourish landscape projects in which "hope", history and social innovation should find a territorial harmony.

Therefore, if this trilogy of thematics makes sense, it explains well what we have just affirmed. Namely, that the assumptions are clear and sound, but the "political" start off is far from taking the form of an action plan. The reason is simple. Even if those issues constitute ancient and noble roots for the academic and professional theory, we now have considerable difficulty in defining:

What is... or, what are the "communities";

What... is the link between community and government responsibilities;

What... is that regulation or rule that could offer sound harmonic landscape projects.

In other words, the epistemological contribution, yet so mature and evolved, even if its very in fluent, struggles, and a lot, to adjust to the level required for guaranteeing a safe and effective point of reference for political planning. Especially in Italy but also in Tuscany. Let's try to see those three "elements" closer in their problematic nature.

Community

Without any comprehensive discussion of a "meta-theme" of the sociological theory⁶, we acknowledge that classical sociology defines "community" the basic or traditional social relations, or pre modern, that involve the individual as a

whole. An influence - or a conformation - that takes place, develops and eventually consolidates within and through communities that are constitutive or at least explanatory of important elements of the individual personality or as may be con substantial to it or otherwise relevant regarding its connoting traits. An influence which brings into cause the small village communities and also the national community, passing through family and kinship and social groups of reference with a high individual integration in collective groups.⁷ According to contemporary sociology community means, above all, a community specifically localized⁸, therefore that kind of community "whose members share a territorial area as a basis of operations for daily activities"⁹. A community characterized, in short, by "loyalty obligations towards the corporate community, both for the whole of its members, and for the various categories, differentiated by their status and role, who find themselves inside the society".¹⁰ In this community, the construction of collective decisions considers as a point of reference not the "contract", not the "*do ut des*", but the solidarity, trust, reciprocity, gratuity.... in a common stimulus "to respect the collective interest".¹¹ According to the "Territorial" theory, community embodies the "conscience of the place." It is the aware guardian of both the common heritage made of assets that are part of and identify the place, and of their reproduction of biological and social functions, the same as for the individuals than for the communities that live in it. Under an empirical aspect things are much more complicated, difficult and uncertain: as much as the density and the ambition of that leading idea is, more precisely of that formulation-or hope that we have just mentioned. All this to say that territorial settlements capable to become communities are, with reference to empirical assessments, less and rarely found. In other words, we have to deal with the complexity of social systems whose territorial relations are less effective, trusty, influenced by civic reciprocity and biased more and more by functionality or their economic performance

cyclically instrumental. It is in fact a sort of new kind of lesson that a Tönnies post litteram would teach us in spite of the social processes actually observed. And yet ... more than 100,000 Florentine who have left the Tuscan capital between the 2001 census and and 1981 one, are living in the hinterland of Florence, they decided to do so due to the high real estate market in Florence, but perhaps also because they were searching living and neighbourhood logics and modalities that had some "community" quality, or at least that could be less anonymous and aseptic, more related to local relations. Or maybe aware of the uniqueness of the territorial heritage that a region generally considered as "precious" in the world like Tuscany can offer to those who live there not only in an extemporaneous measure. In short, if it is true that "... the place belongs to who takes care of it"¹², it is also true that he or she or they experience cultural challenges, aspirations for social change, generational fractures with their background of reference: in order to become actors inherently mobile and unpredictable. How many young Florentine to the name "bridge" associate instead of Ponte Vecchio the bridge of Ponte all'Indiano (modern bridge in the suburbs of Florence), in other terms no image or reference to their city? How many new citizens migrated here are shifting from their first instrumental impact with the territory in which they have decided to invest their lives and begin to share - *in community* - the attractiveness and value of Tuscan landscapes with reference to its urban and rural areas? What role do these landscapes have in the evolution of their community identity? Is it a case that we don't have social research data that investigates this aspect:... as if, even in social research, we consider the "people" mentioned in the art. 1, letter a) of the European Landscape Convention, namely the landscape "protection" which the Republic needs to develop with reference to Art. 9, paragraph 2, of the Italian Constitution, in an essentially native perspective, related to the original and static notion of *community*, both at a local and national level. Well, if we could develop this set of contradictory

factors in empirical research we would arrive to the feasible conclusion that, on the one hand, without a foundation or at least one *community* link any landscape project is unlikely to be able to represent the "*conscience regarding the heritage value of territorial commons considered as essential elements for the reproduction of individual, collective, biological and cultural life*"¹³: awareness that the most convinced Territorial culture identifies with the crucial notion of "*place-consciousness*" and therefore with the primary element of *self-sustainability* of an area. On the other hand, that community assumption is a phenomenon all to constructed or reconstructed, or transmitted, depending on the contexts and hyper dynamic and hypercritical conditions of our current society.¹⁴

A *community landscape culture* that, in fact, constitutes a postulate which is as necessary as lacking of substitutes ready when needed. But there is an additional complication. That same assumption is forced, at a time, to measure itself with the problematic evolution of the concept, practice, and the notion of *identity*: which is the indestructible pillar of any collective function associated to the very idea of *community*. A fragile pillar which is anyhow immersed in an accelerated and fragmented flow, yet essential of *landscape-community*: where identities follow a narrative logic, a story where the protagonist uses multiple ideas with which he attempts to formulate a coherent narration that makes sense even in a non-linear process always characterized by the overlapping and intersecting of various experiences that the self as narrator has experienced. In short, the roots have a hard life and uncertain fate, yet are essential as conceptual reference to link the landscape to some identity referent and thus to be able to correlate the value to the heritage of an existing community. Therefore shared and to some extent vital and traceable in the life assumptions and choices that link an individual, his family, his social group of reference to a territorial entity with which nourish a relationship, some *emotional* rationality.

Community and brief identities

But what kind of relationship are we talking about? What can its consistency be? To answer it is important to assess the fragility of an identity concept according to which each individual forms his own self during the experience of the first years of his life, adopting a sort of fixed and stable *imprinting* that will accompany him in the following parts of his existence. It is not like this. The process of identity formation is not at all linear but is constantly integrated by individual experiences, that one often speaks of an "horizontal" identity, as well as its interaction with the *other* people that forces us to confront ourselves, our limits our uniqueness, and forces us to find each time a link, in order to negotiate and define the exchange rules, putting ourselves in front of the decision to either lock ourselves in *our* difference (and our deference towards this diversity), or abandon ourselves to the research of what we are missing, and accept the inevitable loss of a part of our wonderful distinctness. Furthermore, since life is not easy, everyone should seek how to interpret himself relying on experience and self-reflective capacity. But then, if so, it is necessary to relocate the construction process of our identity in the real concreteness of the cultural contexts of *modernity* in which our life flows. There, in those "effective" contexts, the words that dominate are uncertainty, risk, flexibility. Words that inform the processes of self-construction and development of identities as well as subjective as collective. With a corollary far from irrelevant in the context of our theme, which is the following: the "modern" identities are characterized by the lack of a single leading project, final actions, ultimate aims; the changing of interests, choices, aggregations, the hyper-exploitation of the present, the plurality of individual history. They are also most importantly, relationships characterized by social exchanges brief and temporary, in both temporal and emotional terms: ... where the knowledge of ourselves, from tool for understanding reality, becomes an aim

itself, "privatizing" the individual personality and living public space more as a source of anxiety than as a source of opportunities and civic responsibilities. *Brief* identities, then, that remove the sense of expectation, sacrifice, long duration and that have much to do with the urgency with which we pursue needs and desires. It is, in particular, the sense of the past that *becomes shorter*. It becomes flexible, dynamic and is continually revised according to what we are in the present: therefore it is never defined once for all, nor can it be taken for granted and predictable. It is the *spatial* dimension of memories and experiences *locally* placed that becomes thin and fragile. Taking all this into account, the intrinsic link between a territory and the ability of a community to capture and express its social history giving shape to a "common" landscape is, before becoming a postulate, a simple hypothesis. But if so, the *community* - with its characteristic of identity *uncertainties* in constant change - no longer, or is unlikely to constitute the assumption of the responsibility to govern the territory and its landscape, but only one *possible outcome*: at this point to be considered itself founding part of an active defence regarding the effective management of resources, functions and assets that are part of that territory to which, in its totality, landscape gives expression in a visible form. Let's explain better.

Communities and people

It could be a case - and is not - the European Convention speaks of people. Let us recall art. 1 which is the founding element: "*Landscape means an area, as perceived by people, whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors*". People, in fact, not communities. Something more simple and complex at the same time¹⁵. Simple: because it assumes that the relation with the community can be much more mobile and changeable than what the sustainers of the heritage link between

landscape and people expect. Complex because if that same bond is in constant "movement", it can hardly constitute the base for a private and public responsibility regarding personal, administrative and, all together, territorial actions going towards the landscape meanings and above all values. And towards what it means for a community that has some location in some *place*. In conclusion, putting together the pieces of the problem, the idea matures that civil *participation* in policies, in a direct or indirect way, can produce landscape or determine its modifications, and constitute (or contribute to create) a landscape *community*, defining its individual and collective responsibilities, establishing its own territorial agenda in which private fears, expectations and projects meet and interact with public fears, expectations and projects. That is, with visions, strategies and responsibilities of the political authorities. Therefore with visions, responsibilities, and strategies that technical bureaucracies, alone or in collaboration with the academic expertise and / or professional experts that work for an in the territorial administrations involved, develop work on the analytical and planning level with a greater or a minor degree of autonomy and pro positive authority, depending on the cases and circumstances. The latter is not a mild distinction. Indeed, it is certainly a very delicate question, because it concerns, on one side, peoples' "right" to *self-determination*, expressing their own "landscape preferences" without cultural or authoritarian interferences. On the other, the "duty" of technical experts to provide "to these people the opportunity to *re-evaluate*, thus recover the cultural resources related to their territory, including landscape"¹⁶ in a constant or virtual (again, as the case and circumstances) dialectic between social spontaneity and the aspirations of the technical expertise regarding the protection (and not hegemony) of the local awareness raising process. Technical and intellectual aspirations that experience, with ill-concealed impatience, the conceptual vagueness related to "perception" as expressed in the

European Landscape Convention. Therefore I agree with who says that: "one should always ask himself who has the right to teach who, especially when working within a theoretical framework that declares the centrality of a bottom-up participation: it is not easy to avoid the shoals of a circularity according to which are the "people that perceive", but then someone has to "educate" them regarding what and how to perceive"¹⁷. It is a going in circle that, however, deserves a positive way out. And maybe it can be found in the process of drafting and implementing evolute and dynamic "guidelines" (... which are obviously different than a regulation) regarding the landscape, its property and its implications in the rules of the territorial government on a local and regional level. But we must speak of this in other occasions, with an adequate reflection on the connection between participation and regulation.

Translated by Tessa Goodman

Notes

¹ Edited by Giuffrè, Milano, 1981, pp. 503-532.

² L. Bonesio, *Documento preliminare per la Commissione epistemologica*, Firenze, Congresso fondativo della "Società dei territorialisti/e", 1-2 dicembre 2011 (www.societadeiterritorialisti.it).

³ A. Magnaghi, *Il progetto locale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000 e 2010.

⁴ A. Predieri, *Paesaggio*, in "Enciclopedia del diritto", XXXI volume, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 506-507.

⁵ L. Bonesio, op. cit., pp. 3-4.

⁶ Cfr. A. Bagnasco, *Comunità*, in "Enciclopedia delle Scienze sociali", vol. II, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani, 1992, pp. 206-214.

⁷ Cfr. G. Sartori, *Elementi di teoria politica*, Bologna, il Mulino

⁸ T. Parsons, *The social system*, Glencoe, Ill., 1951.

⁹ Cos'è T. Parsons, op cit. [tr. it.], p. 97.

¹⁰ T. Parsons, *The system of modern societies*, N. J., Englewood Cliffs, 1971 (tr. it.: I sistemi di società, Bologna, il Mulino, 1973), p. 28.

¹¹ *ibid.*, p. 31.

¹² L. Bonesio, *loco ult. cit.*, p.2.

¹³ According to A. Magnaghi, *op.ult.cit.* [2010], p. 133.

¹⁴ Cfr. L. Sciolla (edited by), *Identità. Percorsi di analisi in sociologia*, Torino, Rosenberg e Sellier, 1983.

¹⁵ Cfr. L. Chiesi, "Paesaggio, territorio e popolazione. Due nodi problematici (conoscere la percezione sociale)", in G. Paolinelli (a cura di), *Habitare. Il paesaggio nei piani territoriali*, Milano, Franco Angeli, pp. 102 ss..

¹⁶ L. Chiesi, *ivi*.

¹⁷ L. Chiesi, *op. ult. cit.*, p. 105, note 8.

Le politiche per il paesaggio tra tutela, conflitto e innovazione: il caso toscano e la "teoria"

Massimo Morisi

Garante della comunicazione per la partecipazione nel governo del territorio della Regione Toscana, Università di Firenze

Premessa

Se stiamo alle cronache, in Toscana, ormai da tempo, è cominciata un'avventura importante, complicata, forse affascinante, densa di implicazioni per la qualità del nostro vivere democratico: governare il territorio mediante forme e strumenti di progettazione sociale. Tutto un confluire tra comitati, sindaci e amministrazioni. Tutto un pullulare di town meeting, giurie deliberative, assemblee infuocate e discussioni pubbliche. Addirittura, un paio di leggi (1/2005 e 69/2007) che impongono (la prima), sostengono e addirittura finanziano (la seconda) la partecipazione al policy making regionale: leggi assolutamente da migliorare e coordinare nella loro interpretazione applicativa, ma di sicuro un unicum, nel loro combinato disposto, entro il panorama italiano e non solo. Ma c'è di più. In Toscana perdura stabilmente aperto il dibattito - sui media come nelle assemblee elettive, come ancora nei gruppi dirigenti di partito ovvero ad iniziativa di leaders politici locali o di loro comprimari - circa il se, il come, e il quanto "serva" o "faccia danno" a una democrazia governante la partecipazione della cittadinanza alla formazione e alla messa in opera delle politiche. E inoltre: ...tesi di laurea a grappoli; corsi internazionali sulle tecniche del "buon partecipare"; nuove professionalità consulenziali che si affacciano sul mercato; studiosi entusiasti o scettici che firmano appelli o si producono in decine di comunicazioni convergenti o nella descrizione di "casi esemplari"; attività locali e internazionali di reporting che si dipanano tra istituzioni e aggregazioni sociali; nuove normative in corso di definizione che cercano di istituzionalizzare le esperienze partecipative assumendo una o un'altra nozione

di buona pratica in funzione più o meno incentivante ovvero più o meno tranquillizzante: ...e potrei proseguire ancora. Insomma, la Toscana è un buon punto di osservazione per rilevare come un regime di democrazia rappresentativa venga sfidato ovvero fermentato da un nuovo attivismo civico: che chiede di mettere stabilmente il naso, la testa e anche le mani nelle politiche pubbliche locali, specie in quelle che attengono al territorio, all'ambiente e al paesaggio, per verificare le ragioni e gli argomenti delle scelte pubbliche, vagliare le possibili alternative, controllare la loro messa in opera. In questa chiave, la Toscana è un luogo politico e civico ove qualcosa di nuovo, o di molto antico, è in corso di sperimentazione o di riproposizione. Ma l'interessante è anche il rovescio della medaglia: se guardiamo agli esiti e alle dimensioni reali del fenomeno, nel contesto delle dinamiche politiche in corso e di quelle culturali che vi sono sottese, possiamo domandarci se si tratti di un laboratorio con virtualità espansive, magari capace di stimoli al di là dei propri confini, ovvero di un piccolo fuoco di paglia che ha avuto alla base alcune ottime idee di politica istituzionale ma che non supera l'episodicità dell'esperimento nella difficoltà dei partiti di offrire visioni e politiche di lunga durata. Insomma, parliamo di una strategia con un futuro o stiamo osservando alcune pregevoli pratiche interessanti ma interstiziali? È un interrogativo del tutto lecito: alcuni degli attori politici che più si sono spesi per la introduzione di forme di partecipazione civica nel policy making toscano non sono più in scena; gli studiosi che più vi hanno investito la propria autorevolezza accademica non sono ancora riusciti ad aprire un ciclo culturale durevole; e poi ...c'è la crisi che in cerca di una crescita salvifica, reclama più centralità e più gerarchia, insieme a istituzioni che decidano e realizzino, mentre le tensioni territoriali che alimentano la domanda di partecipazione appaiono, a più di un osservatore, egoistiche frivolezze elitarie o sollecitazioni minoritarie se non marginali. È un clima in rapido cambiamento che mette a rischio le possibilità di un decollo nonostante i motori

della partecipazione siano stati indubbiamente accesi. Per questo la Toscana diventa un banco di prova: sul quale verificare se la democrazia intenda ripiegarsi sul proprio ombelico rappresentativo ovvero sviluppare il tentativo di un suo nuovo radicamento mediante la partecipazione e, per questa via, dar vita a una operosa rilegittimazione della stessa politica.

Materia sostantiva di questo displuvio sono, in generale, le politiche territoriali, tra le quali quelle paesaggistiche assumono un rilievo di assoluta evidenza. Ed è proprio questo elemento di merito, di sostanza decisionale e amministrativa, a rendere il caso toscano comparativamente di qualche interesse, perché lo pone emblematicamente nel bel mezzo dei dubbi applicativi nei quali si dibatte l'incerto destino della Convenzione europea del paesaggio. Che è di fronte a un bivio abbastanza radicale: o misurarsi con i dilemmi, i vincoli e le opportunità della tutela, del conflitto o dell'innovazione ovvero assistere al proprio lento declinare tra le esercitazioni retoriche che il diritto pubblico europeo lascia talvolta alle sue spalle.

Paesaggio,tra epistemologia e senso comune

È bene, in proposito, fare un passo indietro. C'è un colto filo rosso, fine ma molto evidente, che accomuna - nella contemporaneità - almeno un trentennio di riflessione transdisciplinare sulla scorta di una letteratura immensa e multisecolare. Dalla fondamentale voce Paesaggio di Alberto Predieri nel XXXI volume dell'Enciclopedia del diritto¹ alla altrettanto fondativa relazione di Luisa Bonesio sulla qualificazione epistemologica della nozione di territorio elaborata per il Congresso costitutivo della "Società dei territorialisti" tenuto a Firenze nel dicembre 2011². Il legame tra questi due momenti apparentemente lontani può essere individuato nel volume "manifesto" di Alberto Magnaghi sul "progetto locale"³, attraverso la sua transizione decennale tra le edizioni del 2000 e del 2010. È un filo rosso che incontra, sul proprio cammino, quella sorta di costituzione paesag-

gistica europea che è appunto la Convenzione del paesaggio sottoscritta a Firenze agli albori di questo secolo. È un filo chiaro ma non rettilineo. Anzi, ha un andamento circolare perché compie un lungo tragitto lungo il quale consolida progressivamente gli assunti di partenza ...mentre l'approdo "politico" è ben tracciato e individuato concettualmente, ma resta lontano come programma d'azione. Richiamiamoli questi assunti di partenza: "Paesaggio [...] non significa solamente le "bellezze naturali o anche quelle che ad opera dell'uomo sono inserite nel territorio, né la sola natura, ma la forma del territorio o dell'ambiente, creata dalla comunità umana che vi si è insediata, con una continua interazione della natura e dell'uomo. Paesaggio, in un ambiente naturale modificato dall'uomo, è l'espressione di una dinamica di forze naturali, ma soprattutto di forze dell'uomo (dato che in Italia, quasi dappertutto, al di fuori di ristrettissime aree alpine o marine, non si può pensare ad un ambiente naturale senza presenza umana) e quindi di forze sociali (e degli apparati dello Stato, anch'essi forze sociali) condizionate dall'ambiente geografico e dal clima ma che non accettano supinamente le costrizioni e operano contro di esse, o sono addirittura particolarmente stimolate da esse. Il paesaggio è fatto fisico, oggettivo ma, al tempo stesso, un farsi, un processo creativo continuo, incapace di essere configurato come realtà o dato immobile; è il modo di essere del territorio nella sua percezione visibile. Il paesaggio, insomma, viene a coincidere con la forma e l'immagine dell'ambiente, come ambiente visibile, ma inscindibile dal non visibile, come un conseguente riferimento di senso o di valori a quel complesso di cose"⁴. E richiamiamo poi gli assunti di arrivo: "Quel che si dà a vedere del territorio è sempre un'espressione paesaggistica – che come la Convenzione sottolinea, manifestando i valori e gli orientamenti di una società o di una comunità storica, non possiede necessariamente omogeneità estetica e memoriale, valore di unicità o identità storica profonda: la costruzione del territorio può configurarsi sia in paesaggi eccellenti, di valore universale, come

nell'ordinaria medietà dei paesaggi quotidiani o molto spesso nel degrado che riflette il misconoscimento della natura del territorio in quanto costruito complesso di lunga durata. In altri termini, sguardo (culturale, collettivo, non individuale) e luogo/territorio si coappartengono: ogni sguardo/interpretazione è collocato storicamente e "vede" (riconosce, sottolinea, incrementa) le potenzialità di determinati aspetti della morfologia territoriale, così come non ne "vede", ossia non ne riconosce come intelligibili o significativi culturalmente, per il suo progetto epocale, altri, magari attivati in passato o suscettibili di attivazione futura. In questo senso, tanto il concetto di territorio quanto quello di paesaggio sono storicamente determinati, moderni, incarnando due esigenze profonde, costitutive e complementari, che in origine si sono pensate contrapposte e nemiche: quella della innovazione e quella della conservazione-continuità; quella del costruttivismo "utopico" e quella dei valori identitari, memoriali, della profondità storica. Oggi questi due sguardi tornano a voler ridiventare uno: [...] il paesaggio non come rappresentazione estetica soggettiva, ma come il modo di darsi a vedere, l'espressione dell'interazione di una cultura/comunità con il suo ambito geo-grafico, testo della Terra, incessantemente riscritto e interpretato da coloro che la abitano e così la trasformano in Mondo, creazione (o distruzione) del proprio mondo-territorio"⁵. Ora, anche una semplice collazione tra la prosa di Alberto Predieri e quella di Luisa Bonesio evidenzia una convergenza tanto pacifica quanto evidente. Figlia, per certo, di una stratificazione interdisciplinare dalle radici profonde. C'è una chiave epistemica che, a distanza di trent'anni esatti, accomuna la formulazione di questi due contributi alla riflessione scientifica e alla eventuale progettazione politica. Una chiave che sintetizza tre grandi tematiche che mai vedono esaurire la loro carica problematica. Vale a dire:

- il legame intrinseco tra un territorio e la capacità di una comunità di cogliere ed esprimere la storia sociale di quel contesto fisico, dando

- forma, per l'appunto, a un paesaggio "comune";
- il raccordo tra matrice comunitaria e responsabilità pubbliche nello scegliere tra le linee evolutive che viene assumendo la forma paesaggistica di un territorio. Come scegliere e chi sceglie, cioè, tra conservazione o trasformazione, tutela o cambiamento, visione o rimozione, parsimonia o audacia, continuità o frattura nell'"impiego" del patrimonio paesaggistico?
 - la ricerca di regole solide, localmente e comunitariamente fondate e legittimate, con cui alimentare progetti di paesaggio nei quali "speranza", storia e innovazione sociale trovino un'armonia territoriale.

Ebbene, se questa trilogia di tematiche ha senso, si spiega bene quanto or ora affermavamo. Che cioè gli assunti sono chiari e forti ma l'approdo "politico" è ben lungi dall'assumere i sembianti di un programma d'azione. La ragione è semplice. Per quanto quelle tematiche costituiscano ancoraggi antichi e nobili per la riflessione accademica e professionale, noi oggi abbiamo cospicue difficoltà nel definire ...cosa sia, ovvero, cosa siano le "comunità";

...cosa sia il legame tra comunità e responsabilità di governo;

...cosa sia quella norma o quella regola cui ancorare progetti armonici di paesaggio.

In altre parole, l'apporto epistemologico, pur così maturo ed evoluto, oltre che autorevole, fa fatica, e molta, a declinarsi nella scala di quel discorso corrente che è la condizione per un approdo efficace nella progettazione politica. Specie in Italia ma anche in Toscana. Proviamo allora a vederle più da vicino quelle tre "cose" nella loro problematicità.

Comunità

Al netto di qualunque trattazione esaustiva di un "meta-tema" della riflessione sociologica⁶, sappiamo che la sociologia classica, con "comunità",

definisce relazioni sociali elementari o tradizionali, ovvero premoderne, che coinvolgono l'individuo nella sua totalità. Una influenza - financo, una conformazione - che ha luogo, sviluppo ed eventuale consolidamento entro e mediante collettività che sono costitutive o almeno esplicative di componenti importanti della personalità dell'individuo o che si rivelano ad essa consustanziali o comunque rilevanti per alcuni suoi tratti connotanti. Un condizionamento che chiama in causa le piccole comunità di villaggio fino alla comunità nazionale, passando per la famiglia e i per gruppi parentali e sociali di riferimento ad alta integrazione individuale in una qualche compagine collettiva⁷. Nella sociologia contemporanea comunità indica, soprattutto, una comunità specificamente localizzata⁸, cioè quel tipo di collettività "i cui membri condividono un'area territoriale come base di operazioni per le attività giornaliere"⁹. Una comunità contrassegnata, insomma, da "obblighi di lealtà nei confronti della collettività societaria, sia per il complesso dei suoi membri, che per le varie categorie, diversificate per il loro status e ruolo, che si ritrovano all'interno della società"¹⁰. In tale comunità la costruzione delle decisioni collettive assume come volano non il "contratto", non il "do ut des", ma la solidarietà, la fiducia, la reciprocità, la gratuità ...in un comune stimolo "a rispettare l'interesse collettivo"¹¹. Nella teoria "territorialista" la comunità incarna la "coscienza del luogo". È essa stessa il custode consapevole sia di quel patrimonio comune costituito dai beni che compongono e identificano quel luogo, sia della riproducibilità della loro funzionalità biologica e sociale tanto per gli individui quanto per le collettività che lo abitano. In chiave empirica le cose sono assai più complicate, difficili e incerte: altrettanto quanto lo sono la densità e l'ambizione di quella idea-forza ovvero di quella formulazione-auspicio che abbiamo appena richiamato. Tutto questo per dire che di insediamenti territoriali capaci di configurarsi come comunità ne rinveniamo, appunto nella rilevazione empirica, sempre meno e sempre più di rado. Altrimenti

detto, dobbiamo confrontarci con la complessità di sistemi sociali i cui legami territoriali risultano sempre meno affettivi, fiduciari, improntati alla reciprocità civica e sempre più improntati alla funzionalità o al rendimento congiunturalmente strumentali. È insomma una sorta di nuova lezione che un Tönnies post litteram ci impartirebbe alla luce dei processi sociali realmente osservabili. Eppure ...gli oltre 100.000 fiorentini che hanno lasciato il capoluogo toscano tra il censimento dell'81 e quello del 2001 e si sono spalmati nell'interland fiorentino, lo hanno deciso certo per i valori immobiliari dominanti a Firenze ma forse anche alla ricerca di logiche e modalità di convivenza e di vicinato che avessero una qualche qualità "comunitaria", o che almeno fossero meno anonime, meno asettiche, più permeate da legami di prossimità. O magari più avvertite dell'unicità di un patrimonio territoriale che una regione universalmente ritenuta "preziosa" nel mondo come la Toscana, può offrire a chi la abita non solo in misura estemporanea.

Insomma, se è vero che "...il luogo appartiene a chi se ne prende cura"¹², è anche vero che costui o costei o costoro vivono stimoli culturali, aspirazioni al cambiamento sociale, fratture generazionali con il loro retroterra di riferimento: così da divenire attori intrinsecamente mobili e imprevedibili. Quanti ragazzi fiorentini, al nome "ponte", associano l'immagine del Ponte Vecchio o invece quella del Ponte all'Indiano dov'è il ponte in questione ovvero nessuna immagine di riferimento per la loro città? Quanti nuovi cittadini di provenienza migratoria stanno superando il primo impatto strumentale col territorio in cui hanno deciso di investire la propria esistenza e cominciano a condividere - comunitariamente - l'attrattività e il valore dei paesaggi toscani nei contesti urbani e rurali da cui sono costituiti? Che ruolo hanno quei paesaggi nel divenire della loro identità comunitaria? Non a caso non abbiamo ricerche sociali che ce lo dicano: ...quasi che, anche nella ricerca sociale, leggessimo le "popolazioni" di cui parla l'art. 1, lettera a) della Convenzione europea del paesaggio, ovvero la "tutela" paesaggistica cui è tenuta la Repubblica

ai sensi dell'art. 9, comma 2, della Costituzione in una chiave essenzialmente autoctona, ancorata a una nozione originaria e immutabile di comunità, tanto locale quanto nazionale. Ebbene, se potessimo sviluppare nell'analisi empirica questo insieme di fattori contraddittori arriveremmo alla plausibile conclusione che, da un lato, senza un fondamento o almeno un nesso comunitario qualunque progetto di paesaggio è improbabile che riesca incarnare quella "consapevolezza del valore patrimoniale dei beni comuni territoriali in quanto elementi essenziali per la riproduzione della vita individuale e collettiva, biologica e culturale"¹³: consapevolezza che la più convinta cultura territorialista identifica con la nozione cruciale di "coscienza di luogo" e dunque nel fattore primario di autosostenibilità del territorio. Dall'altro, che quel presupposto comunitario è tutt'altro che un dato di partenza o d'abbrivio o rinvenibile in sé (e soprattutto) per sé. Bensì un fenomeno tutto da costruire o ricostruire o trasmettere, a seconda dei contesti e nelle condizioni iperdinamiche e ipercritiche delle società dei nostri tempi¹⁴. Una cultura comunitaria del paesaggio, insomma, che costituisce un postulato tanto necessario quanto privo di surrogati pronti alla bisogna

Ma c'è una complicazione ulteriore. Quello stesso postulato è costretto, ad un tempo, a misurarsi con l'evoluzione problematica del concetto, della pratica e della nozione di identità: che è il pilastro indefettibile di qualunque funzione collettiva associabile all'idea stessa di comunità. Pilastro anch'esso fragile e comunque immerso in un fluire quanto mai accelerato e frammentato eppur imprescindibile di comunità/paesaggio: ove le identità seguono una logica narrativa, una trama in cui il narratore-protagonista utilizza molteplici spunti con cui cerca di formulare un racconto coerente e dotato di senso anche se lungo un processo non lineare: sempre connotato dal sovrapporsi e intersecarsi delle multiverse esperienze che l'individuo-narratore ha vissuto. Insomma, le radici hanno vita difficile e incerto destino, eppure appaiono un referente concettuale indispensabile per ancorare il paesaggio

a un qualche referente identitario e dunque per poterne correlare il valore al patrimonio di una comunità esistente. Cioè condivisa e in qualche misura vitale e rintracciabile negli assunti e nelle scelte di vita che coniugano un individuo, la sua famiglia, il suo gruppo sociale di riferimento a un'entità territoriale con la quale nutrire un legame, una qualche razionalità affettiva.

Comunità e identità brevi

Ma di quale legame stiamo parlando? Quale può essere la sua consistenza? Per rispondere è bene constatare la fragilità di una concezione di identità secondo la quale ogni individuo forma il suo sé nell'esperienza dei primi anni della sua vita, assumendo una sorta di imprinting fisso e stabile che lo accompagnerà nel successivo dispiegarsi della sua esistenza. Non è così. Il processo di formazione identitaria non è affatto lineare ma viene integrato costantemente dalle esperienze vissute dall'individuo, tanto che si parla sovente di una identità "orizzontale", così come della sua interazione con l'altro che ci mette di fronte a noi stessi, ai nostri limiti e alla nostra unicità e ci costringe a trovare ogni volta un ponte, a negoziare e definire le regole dello scambio, ponendoci di fronte alla scelta se chiuderci nella differenza del nostro sé (e della deferenza verso questa nostra diversità), oppure se abbandonarci alla ricerca di quel che ci manca e accettare di perdere inevitabilmente qualcosa della nostra meravigliosa distinguibilità. Inoltre, poiché vivere non è facile, ognuno di noi deve comunque cercare le chiavi di lettura del proprio sé facendo leva sull'esperienza e sulla propria capacità autoriflessiva. Ma allora, se è così, è necessario ricollocare i processi di costruzione della nostra identità nella reale concretezza dei contesti culturali della modernità in cui fluisce la nostra vita. Lì, in quei contesti "effettivi", dominano parole chiave come incertezza, rischio, flessibilità. Parole che informano di sé i processi di costruzione e sviluppo delle identità soggettive così come di quelle collettive. Con un corollario tutt'altro che

irrelevante nel contesto del nostro tema, che è il seguente: le identità "moderne" sono caratterizzate dalla mancanza di un unico progetto-guida, di azioni definitive, di fini ultimi; dalla provvisorietà degli interessi, delle scelte, delle aggregazioni; dalla iper-valorizzazione del presente, dalla pluralità della storia individuale. E, soprattutto, da rapporti sociali caratterizzati da interscambi fugaci e brevi, in termini sia temporali che emozionali: ...ove la conoscenza di se stessi, da strumento per conoscere la realtà, diventa un fine in sé, "privatizzando" la personalità individuale e vivendo lo spazio pubblico più come una fonte ansiogena che come un intreccio di opportunità e responsabilità civiche. Identità brevi, dunque, che rimuovono il senso dell'attesa, del sacrificio, della lunga durata e che molto hanno a che vedere con l'urgenza con cui perseguiamo bisogni e desideri. È, in particolare, il senso del passato ad abbreviarsi. Diventa flessibile, dinamico ed è continuamente rielaborato secondo quello che siamo nel presente: così non risulta mai definito una volta per tutte, né può essere assunto come pacifico e scontato. Ed è la dimensione spaziale dei ricordi, delle esperienze localmente situate a farsi sottile e precaria. Per tutto questo, quel legame intrinseco tra un territorio e la capacità di una comunità di cogliere ed esprimerne la storia sociale dando forma a un paesaggio "comune" è, prima che un postulato, una semplice ipotesi. Ma se è così, la comunità - con la sua dote di incertitudini identitarie in costante divenire - non è più, ovvero è improbabile che costituisca il presupposto delle responsabilità del governo del territorio e del suo paesaggio ma solo un eventuale risultato: a sua volta fondamento di un presidio attivo della effettiva gestione delle risorse, delle funzioni e dei beni che quel territorio compongono e al cui insieme quel paesaggio dà forma visibile. Vediamo di spiegarci.

Comunità e popolazioni

Sarà un caso - e non lo è - ma la Convenzione europea parla di popolazioni. Ricordiamone

quell'art. 1 che ne è a fondamento: "Paesaggio" designa 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". Popolazioni, appunto, non comunità. Qualcosa, cioè, di molto più semplice e complesso a un tempo¹⁵. Semplice: perché vi si dà per scontato che il legame comunitario può essere molto più mobile e transeunte di quanto non auspichino i fautori del legame patrimoniale tra abitanti e paesaggi. Complesso: perché se quello stesso legame è in costante "movimento", difficilmente esso può costituire il basamento per una responsabilizzazione pubblica e privata dell'agire personale, amministrativo e, complessivamente, territoriale verso i significati e soprattutto i valori del paesaggio. E verso quanto esso significa per una collettività che abbia una qualche ubicazione in un qualche luogo. E allora, mettendo insieme le tessere del problema, matura la convinzione che la partecipazione civica alle politiche che, in modo diretto o indiretto, producono paesaggio o determinano sue modificazioni, può fondare (o contribuire al costituirsi di) una comunità paesaggistica, determinando le sue responsabilità individuali e collettive, definendo una sua agenda territoriale nella quale timori, aspettative, progettualità private si incontrano e interagiscono con timori, aspettative e progettualità pubbliche. Cioè con visioni, responsabilità e strategie dell'autorità politica. Ovvero con visioni, responsabilità e strategie che le burocrazie tecniche, da sole o in collaborazione con l'expertise accademico e/o professionale che operano nelle e per le amministrazioni territorialmente competenti, elaborino sul piano analitico e pianificatorio con un maggiore o minor grado di autonomia e auto-

revolezza propositiva, a seconda dei casi e delle circostanze. Quest'ultimo non è un distinguo lieve. Anzi, è di certo una questione assai delicata, perché riguarda, da un lato, il "diritto" di ogni popolazione di autodeterminarsi, formulando le proprie "preferenze paesaggistiche" senza ingerenze culturali o autoritarie. Dall'altro, il "dovere" dei saperi tecnici di offrire "a queste popolazioni opportunità di rivalorizzazione, cioè di ricostituzione delle risorse culturali relative al territorio, ivi compreso il paesaggio"¹⁶ in una costante o virtuale (anche qui, a seconda dei casi e delle circostanze) dialettica tra spontaneità sociale e aspirazioni delle competenze tecniche alla tutela (quando non all'egemonia) pedagogica dei saperi locali. Aspirazioni tecniche e intellettuali che non a caso vivono con malcelata insofferenza l'indeterminatezza concettuale di quella "percezione" asserita dalla Convenzione europea del paesaggio. Per cui ha ragione chi asserisce che "bisognerebbe sempre interrogarsi su chi abbia diritto di insegnare a chi, soprattutto quando si opera all'interno di una cornice teorica che dichiara la centralità di una partecipazione dal basso: non è facile evitare le secche di una circolarità per cui è la "popolazione che percepisce", ma qualcuno la deve poi "educare" a cosa e come percepire"¹⁷. È una circolarità che tuttavia una via d'uscita positiva merita di trovarla. E forse la può individuare nel processo di formazione e di applicazione di una "normazione" (...che è ovviamente altro rispetto ad una normativa) evoluta e dinamica concernente il paesaggio, i suoi beni e le sue implicazioni nelle regole del governo del territorio su scala locale e regionale. Ma di questo occorre parlare in altre occasioni, con una adeguata riflessione sul raccordo tra partecipazione e regolazione.



The revision of landscape plan in Tuscany Region: involved actors

Renato Galliano

Coordinator for Landscape and Spatial Planning, Tuscany Region

At the end of 2010, beginning of 2011, Regione Toscana had started a review process of its Landscape Plan aiming at completing and improving the first "edition" which had only accomplished the first step of the formal approval process in 1999. A collaboration process with the Regional office of Ministry of Cultural Heritage and Activities had started at the end of 2010 defining which parts of the old plan needed to be reviewed. At the same time an internal process was launched informing Regional Council about goals, expected activities, timing and actors involved in the reviewing process. About Actors or players, I'd like to mention two different levels or groups of participants. First group refers to institutional, or formal, players and it is focused, in the first phase, on designing and developing a landscape plan and then managing it at regional and local level. Second group includes formal and informal players involved in the participation process.

From the point of view of a Regional Public Administration in charge of "planning" and then "managing" a landscape plan we need to consider both of them. Vertical and horizontal governance involve formal and informal players with different, but strictly linked, roles.

Vertical or Institutional Governance includes:

- central government, Ministry of cultural Heritage and Activities and its regional offices. In the Italian law Ministry of Environment is also mentioned
- regional government, of course
- provinces, municipalities and its associations

Italian law requires a specific agreement among the three levels of the public administrations defining contents and actions of the regional land-

scape plan to reach its formal recognition from the Ministry. This process allows each public body to achieve their specific goals within a common and agreed framework. Ministry needs to have a "common platform" with all Regions to ensure a coordinated national policy based, at the operational level, on regional landscape plans considering local specificities and identities but within a common and shared framework. Regions could better define their competencies and power vis-a-vis to Ministry's Regional Offices and Municipalities. The latter, through their representative associations, can participate to the developing process of the plan taking into account the need to adopt their ordinary planning instruments to the regional landscape plan.

On this base Regione Toscana signed in 1997 a first agreement with Ministry of cultural Heritage and Activities, at central and local level, defining common goals, activities and roles of the two parts. The agreement, updated in 1998 and then in 2011, is an operational "way of doing" helping both Ministry and Region to reach, at the end, an agreed plan. Provinces and Municipalities are the other partners or players involved. They have to take the regional landscape plan in their local plans and then municipalities have to "control" and check if rules and recommendations are properly applied. An agreement with the regional branch of Anci (Association of Municipalities) was signed in 2008. In Regione Toscana there is a tradition of cooperation between the three local administrative levels and Provinces and Municipalities play an important role in spatial planning and management.

Participation, or horizontal governance involves:

- local scientific community
- local business community
- organized groups, intending associations, various forms of local committees,
- private citizens

A common point among all of them: they usually are "knowledge taken" and in some cases knowledge producer. Following the European

Landscape Convention, Italian law considers participation, awareness and a broad societal involvement as a condition to achieve an effective landscape plan in terms of protection, management and improvement of local landscape. In this field Regione Toscana, have a specific law, n. 69/ 1997 giving the possibility to citizens and social groups differently organized to participate in public decisions through informal and more formalized paths.

In our process of reviewing the regional landscape plan we consider the local scientific community as one of the most important partners. The new "Center for Territorial Sciences", made from the collaboration of 5 Universities based in Toscana, will help regional offices with scientific and methodological aspect of the plan implementation. The business community, associations and local committees are considered as stakeholders and we expect a strong involvement at least on a few points:

- bringing local knowledge of the landscape for the cognitive framework
- disseminating knowledge of the landscape
- suggesting projects
- monitoring the management of the plan

These roles could be played at least in two different phases of the plan. During the implementation of the plan, associations and committees can collaborate with regional offices bringing a specific knowledge of the territory or proposing projects to improve the landscape quality. Their role has to become stable in the management phase participating in the Landscape Observatory as a kind of local antenna to foster the effectiveness of the plan. Participation, or horizontal governance, is not strictly formalized, is not compulsory but it could be very efficient, and it is almost a pre requisite to have a strong local commitment. Having a strong local identity and commitment it could be easier (not easy but easier) to produce high quality landscape projects and manage landscape policy.

La revisione del piano paesaggistico della Regione Toscana: gli attori coinvolti

Renato Galliano

Area di coordinamento pianificazione territoriale e paesaggio, Regione Toscana

A fine 2010 – inizio 2011, la Regione Toscana ha iniziato un processo di revisione del suo Piano Paesaggistico allo scopo di integrare e migliorare la prima stesura del piano, che ha appena compiuto i primi passi dopo essere stato formalmente approvato nel 1999. Una collaborazione con l'ufficio regionale del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali è stata avviata a fine 2010 per poter definire quali parti del vecchio piano avessero bisogno di una revisione. Nello stesso tempo, è stato avviato un processo interno per informare il Consiglio Regionale degli scopi, le attività previste, i tempi e gli attori coinvolti nel processo di revisione. A proposito degli attori in gioco, vorrei menzionare due differenti livelli o gruppi di partecipanti. Il primo gruppo fa riferimento agli attori istituzionali, o formali, e si focalizza, nella prima fase, sulla progettazione e lo sviluppo di un piano paesaggistico e, in secondo luogo, sulla sua gestione a livello regionale e locale. Il secondo gruppo include gli attori formali e informali coinvolti nel processo di partecipazione.

Dal punto di vista di una amministrazione pubblica regionale che ha il compito di "progettare" e "gestire" un piano paesaggistico noi dobbiamo tenere in considerazione entrambi questi gruppi di attori. Il processo di *governance* verticale e orizzontale comprende infatti sia attori formali che informali con ruoli differenti ma strettamente collegati.

La *governance* verticale o istituzionale include:

- l'amministrazione centrale: il Ministero per i beni e le Attività culturali e i suoi uffici regionali. Nella legge italiana, anche il Ministero per l'Ambiente è menzionato
- le amministrazioni regionali
- le province, i comuni e le loro associazioni

La legge italiana richiede un accordo specifico fra i tre livelli delle amministrazioni pubbliche che definiscono i contenuti e le azioni del piano paesaggistico regionale per raggiungere un riconoscimento formale da parte del Ministero. Questo processo consente ad ogni ente pubblico di raggiungere i propri obiettivi nell'ambito di un quadro comune e concordato. A livello operativo, il Ministero necessita di una "piattaforma comune" con tutte le Regioni per garantire una politica coordinata a livello nazionale, in modo che i piani paesaggistici regionali tengano conto delle specificità e delle identità locali, ma all'interno di un quadro comune e condiviso. Le Regioni possono meglio definire le proprie competenze vis-a-vis con gli uffici regionali del Ministero e con i Comuni. Questi ultimi, attraverso i loro rappresentanti associativi, possono partecipare al processo di sviluppo del piano tenendo conto della necessità di adottare gli strumenti di pianificazione ordinaria all'interno del piano paesaggistico.

Su questa base, la Regione Toscana ha firmato nel 1997 un primo accordo con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, a livello locale e centrale, definendo obiettivi, attività e ruoli condivisi da entrambe le parti. Questo accordo, aggiornato nel 1998 e successivamente nel 2011, costituisce un "modo di fare" operativo che facilita sia il Ministero sia la Regione nella realizzazione di un piano condiviso. Le Province e i Comuni sono gli altri attori o partner coinvolti. Essi hanno integrato i piani paesaggistici regionali all'interno dei piani locali, e devono controllare se i regolamenti e le raccomandazioni vengono applicate correttamente. Un accordo con la sezione regionale dell'ANCI (Associazione dei Comuni) è stato firmato nel 2008. La Regione Toscana ha una tradizione di cooperazione fra i tre livelli amministrativi locali e le Province e i Comuni giocano un ruolo importante nella pianificazione e nella gestione territoriale.

La partecipazione, o *governance* orizzontale, coinvolge:

- la comunità scientifica locale
- la comunità imprenditoriale locale



Bas Pedroli and Renato Galliano

- i gruppi organizzati, le associazioni di intenti, varie forme di comitati locali
- i privati cittadini

Un punto in comune a tutti questi attori è che solitamente hanno "preso coscienza" e in alcuni casi sono produttori di conoscenza. In accordo con la Convenzione Europea del Paesaggio, la legge italiana considera la partecipazione, la consapevolezza e un ampio coinvolgimento della società come una condizione indispensabile per ottenere un piano paesaggistico efficace in termini di protezione, gestione e sviluppo del paesaggio locale. In questo campo, la Regione Toscana ha emanato una legge specifica n. 69/1997 per dare la possibilità ai cittadini e ai gruppi sociali diversamente organizzati di partecipare alle decisioni pubbliche attraverso percorsi sia informali che più formalizzati.

Nel nostro processo di revisione del piano paesaggistico regionale, noi consideriamo la comunità scientifica locale come uno dei nostri partner più autorevoli. Il nuovo "Centro per le scienze territoriali" nato dalla collaborazione fra 5 Università toscane supporterà gli uffici regionali fornendo apporti scientifici e metodologici per l'implementazione del piano. La comunità imprenditoriale, le associazioni e i comitati locali sono considerati *stakeholder*, e noi ci aspettiamo un loro forte coinvolgimento per lo meno su alcuni punti:

- integrare la conoscenza del paesaggio locale nel quadro conoscitivo
- diffondere la conoscenza del paesaggio suggerire progetti
- monitorare la gestione del piano

Questi ruoli possono entrare in gioco in almeno due diverse fasi del piano. Durante l'implementazione del piano, le associazioni e i comitati possono collaborare con gli uffici regionali apportando la loro conoscenza specifica del territorio o proponendo progetti per migliorare la qualità del paesaggio. Tale ruolo dovrebbe diventare stabile

nella fase di gestione, attraverso la partecipazione all'interno degli Osservatori del Paesaggio come una sorta di antenna locale per favorire l'efficacia del piano. La partecipazione, o *governance* orizzontale, non è strettamente formalizzata né obbligatoria, ma può essere molto efficiente, ed è una sorta di pre-requisito per ottenere un forte impegno locale. Costruendo un forte senso di identità locale e un alto grado di partecipazione, potrebbe essere più facile (non facile, più facile) produrre progetti paesaggistici di alta qualità e una buona politica di gestione del territorio.

Traduzione di Eva Lorenzoni



The Gulf of Baratti - Il golfo di Baratti

The Gulf of Baratti: an example of participation

Marina Riccucci

University of Pisa

Daniele Quinti

Representative for the committee Giù le mani da Baratti

1. What is Baratti?

Baratti is the territory in the province of Livorno, which embraces a bay wedged between the city

of Piombino and the country of San Vincenzo. Baratti now falls under the jurisdiction of the municipality of Piombino. Baratti has natural conditions, cultural and artistic landscape of inestimable value. Not by chance was nominated for UNESCO world heritage site. Baratti is a marine park area. Baratti is an unique archaeological site for the plurality of traces that history has left: the whole area is an Etruscan settlement and Populonia, the only city that the Etruscans built

on the sea, overlooking the gulf from its promontory, but the tower of the same Populonia, as well as the church of San Cerbone, which projects directly into the sea, are also archaeological heritage of medieval. Baratti is also agriculture, with its cultivated fields that forward to the sea. All this makes Baratti, to use economic terminology, a *symbolic capital*. But today Baratti requires, unquestionably, operations and maintenance planning.

Baratti needs care and actions that protect the unique identity and enhance the economic potential inherent in the territorial specificity. The commissioner Anna Marson defines Baratti Çan area that needs careful maintenance to focus on which a specific model of development, a unique icon in the context not only regional but national. To guide the actions of the committee Hands off Baratti was this awareness, coupled with what the environment and resource management based on economic analysis perspicuous are the requirements of policy. If for political means, according to the classical concept, visionary move for the common good.

II. What is "Giù le mani da Baratti"?

On 3 August 2010 was published on the website of the City of Piombino, a document entitled *Detailed Plan of the archaeological park of Baratti and Populonia*. Despite this wording expressed in that document the archaeological park was not taken into account, almost no reference was made: massive interventions and radical transformations were pointed out, all interventions inspired more to the logic of speculation than to the enhancement and promotion of the area. Spontaneously, even within three months, a group of people (citizens), whose only motivation was the love of Baratti, began to meet, to discuss and to understand what would happen if that document had become enforceable. Gathering those people around a table was primarily a concern due to their different cultural

matrix. From preliminary analysis came immediately out of that plan was dangerous because it did not take any account of what was Baratti and of all those aspects which together form the unique identity of the place and, of course, symbolic capital, and its value all. The plan, in essence, fragmented Baratti, it made of Baratti a sequence of micro-areas unconnected, a piece of pine wood to be cleaned, a portion of beach to be given in concession, turning it into a building to be renovated in a hotel, a road to be closed and to open ... It was extrapolating parts of Baratti from Baratti. Baratti changes in fixed categories, as if it were not Baratti fields and along the sea, art and woods together, along trails and museum, but only a series of blocks that need to be managed. There was no overall view on that project. No respect for the indissoluble cohesion of all these factors.

On October 29, was born *Giù le mani da Baratti*. Of course it was necessary to find the way to stop that plan, but it was not just challenging, we wanted to understand, analyze, investigate the case. To oppose to a flawed document topics of specific gravity. During the first meeting with the Commissioner for Communication, Prof. Massimo Morisi, we were asked about which parts of the plan would have been willing to mediate on what others do not. We said that to answer to this question we should first of all have answers ourselves. We wanted the information that had been used for the construction of that plan, we wanted to know to understand on what basis and with what purpose the project was presented: it was immediately clear that all the data was missing and that the Plan was not supported either by technical analysis nor documentation of argumentative facts. What was lacking was an overall vision of the territory and its totality. It was necessary to open the discussion, collect data that would provide other answers, to find arguments to support that Baratti was and is something else, that deserved and certainly deserves much more of a flawed document. Information and analysis needed to be done. *Giù le mani da Baratti* did it by

organizing two meetings, January 14 and May 13 this year. Meanwhile, we expressed our requests specifically: the pages of local newspapers began to be filled with the argument. The administration opened the participatory process, pursuant to LR 1 / 2005. The Jan. 14 - it was a Friday afternoon - more than 200 people have been for more than four hours to hear of Baratti and archeology, of erosion and Baratti, of Baratti and local history, of Baratti park and participation, and of Baratti and economy. Someone said that "not a leader of a national party, now, is able to gather so many people". Many were surprised of the absence of representatives of the city. Mayor and Aldermen were invited, but they took the luxury of not coming.

The day of the restitution of works of the participatory process was coming off a question: "What's worth Baratti?". The commissioner said: "This is a question to which will be difficult to answer." It was then that we of *Giù le mani da Baratti* invited the administration to work with us to seek the answer to the question. The question was, of course, economic. The committee resumed work immediately: beyond the duration of the participatory process, then. The May 13 was a sunny summer day nearly. In front of an audience large and interested teachers Punzo and Brunori explained that the recovery of economy of a place like Baratti is reached only by promoting virtuous behavior that enhance the identity and uniqueness, today's increasingly rare in a fully-approved and standardized market that has little to do with the common good and that in political terms responds to the logic of a negotiated planning. That is why entrepreneurs decide how to manage the land in the name of speculation that damages the future and can cause irreversible damage to the area. This second conference was limited to the issue of the economic value of Baratti. It suggested practices and choices that are completely in the opposite direction to the Plan.

Up to now we have worked - and we are continuing to work - with this sole motivation: deepen and in-

form. *Giù le mani da Baratti* has never been a place with no regardless. We were never against anyone, no electoral logic has led us: we have challenged the administration's choices not just for the heck of it, but because we feel that Baratti must be not only an object of study and analysis before being subjected to targeted changes or alterations, but that a discussion of Baratti must leave the space of a city council hearing, and find among the people, between those who live and know and love Baratti. Prof. Morisi spoke of 'contestation based on knowledge'. It is what inspires our approach and our work. We believe in it to protect the 'identity of one of the most beautiful places of Tuscany. This are in summary the reason why we were born and the objectives that we pursue.

III. The detailed plan: before and after the participatory process

The participatory process resulted in the rewriting of the detailed plan (from now on PLAN 1). This new document was made public a few days ago (from now on PLAN 2). I am a philologist, and to compare the different versions that a literary text has known it's my job. The procedure is called, in technical terms, *collation*. I then started to collate the PLAN 1 and 2. To give you an idea of how much and what has been changed from the original project and to assess whether and under what terms, instances of the participatory process has been accepted, I will focus on areas other than that of Baratti saw light up the discussion. I refer to the area of so-called Casone. We can say that in this portion of land are concentrated all the factors that make a symbolic capital of Baratti. The buildings that form the plexus is one of the last testimony of rural architecture of the sea; the areas around them have always been orchards and gardens; the beach front has returned this summer, traces of an important Etruscan necropolis; the little river that flows into the sea a few meters from the buildings could be the residue of the entrance port of the ancient

Etruscan Populonia; the church of San Cerbone, which is a few meters, may be what remains of a medieval cathedral buried in the great meadow at the side of the complex. Well, in the PLAN 1 the intervention that was planned for Casone was summarized as follows:

PLAN 1 (August 2010)

Obligation of landscape restoration of the complex to realize the construction of a hotel complex of high class

That *landscape restoration* included the transformation of Casone in a luxury hotel and of the lawn in a parking lot, the dismantling of orchards and gardens and the installation of a swimming pool fed by sea, the closure of public road access to the sea. No attention was paid to the importance of the area as an archaeological site.

In PLAN 2 we find a more detailed section from which I extrapolate some important segments:

PLAN 2 (October 2011) Among the *Objectives*: strengthening of the role of the Val di Cornia, where environmental excellence and landscape properly used, according to different forms of management of resources for cultural tourism through the promotion of business accommodation. Among the *Requirements*: the destination of business accommodation and services to the archaeological park.

Try to do an evaluation and critical interpretation. We say that the PLAN 2 has welcomed many of the instances of the participatory process. It seems to have been thwarted the construction of a luxury hotel. But doubts remain. Synthesizes them into a scheme for points:

1. Ambiguity of the expression *promotion of business accommodation and the destination of business accommodation and services to the archaeological park*. The terminology leaves ample room for interpretation. Legally, the *destination of business accommodation* does not exclude the destination 'hotel accommodation' and theoretically opens the possibility that, with time and with space requirements are increasing, at the

request of the host, the volumes of Casone can be transformed and expanded and modified; we would have preferred, in short, that the conjunction *and* between *the destination of business accommodation and services to the archaeological park* were not and that the request, which was submitted during the participatory process and well-argued in the two conferences organized by *Gi le mani da Baratti*, was received and that Casone became a plexus used as a museum space and, possibly, as a hostel for the accommodation of people working in the archaeological area.

2. In the PLAN 2 is expected in the area of pine forest, which now houses a sailing center, installation of mobile buildings useful to the sailing center. It is indisputable that this would increase transit in the pine forest and the trampling of natural vegetation and sandstone. If the PLAN 2 had planned to assign the wooden building, which is now located next to Casone, *for services* to sailing center, the human pressure on the soil of pine forest would have been avoided and would have been a way to certify that it was understood that Baratti a unified whole that is the specific unique identity.

IV. The case Baratti: results and perspectives

We are here, I think, to make history, and even cases, if you will. Case studies on legislation that has set in motion forces and energy focusing on the free practice of routine administrative matters. I refer, of course, the RL 1 / 2005. Who administers and who participates are today, in most cases, part of two fields. Diary of the newspapers tell us that territorial issues are addressed through clashes and tensions, often courageous, often verbose and often, unfortunately, without results.

What does it prove the case of Baratti?

A different process can rise. That the suspicion and hostility between the two fronts, that of

representative democracy and participatory democracy can result in confrontation and in a tentative willingness to listen, while persistence of substantial differences. For this reason if only for this, and it is not - the budget can only be positive. Of course the work of the parties can not be done here.

What do you suggest the case of Baratti?

That today's representative democracy can and must be integrated in the sense that the work of social forces, when conducted with the desire to inform and deepen, is not an expression of dissent random, but the main tool to make the right choices to protect the common good and community. Committees and associations that are able to provide and make available to sift and skills that ensure adequate professional analysis: in respect of whom there should be no mistrust, but respect.

Then some viable prospects come to mind.

1. I would rapidly, first of all, on Article. 20 LR 1 / 2005, establishing roles and responsibilities of the Supervisor. The experience of *Giù le mani da Baratti* shows that it is important that the guarantor had a role in sanctioning neutral arbitration as well as the function that so far he is recognized as unique. I think, for example, the possibility that the final comparative analysis prepared by the guarantor on the final text is submitted to citizenship - that of the participatory process has been passionate and aware player - so it is announced publicly whether or not the administration has adequately taking account of the participatory process.
2. The participatory process does not close and can not show a path of confrontation and deepening of the question of which is occupied. It would be logical and necessary that, as a corollary of the participatory process:
 - a constant monitoring is conducted within the social forces that had its actors and its promoters, and that such monitoring is vali-

- a committee of warranty
 - a committee of administrators and experts
 - responsible for making an assessment of on not only the design but also (if not especially) on the implementation of interventions postulated by the final version of the plan;
 - organized social forces that periodically (every six months?) a public debate (maybe not the classical assemblies), preferably a comparison debate.
3. The participatory process should be one hand to respond to standard levels: today, unfortunately, the law now does not contemplate or require them; at the same time would be appropriate that, in case of compliance, the municipal administration is required to take this into account. Unfortunately, the analysis and evaluations conducted and produced in two conferences organized by *Giù le mani da Baratti* were not found in the decision-making tables and this cluster is that if it finds echoes in reduced Plan 2. Even in this respect, I believe, LR 1 / 2005 should be integrated.

To conclude ...

The case of Baratti has shown that people (non-elected, for instance) want to have voice and have great passion for politics: the contributions of these people, immune from electoral logic, help civil society to see and make the best choices. *Giù le mani da Baratti* today continues its work: we are looking for expertise and resources to set up an open source platform, for anyone wishing to know our business, or to become part of a process of analysis and investigation, or to have information about what happens in the small space of a gulf, or to express an opinion about of what Baratti is and could be. A site is under construction .

Because we believe that participatory democracy has its future in laws that take into account what the professionalism and expertise can make and deliver to the earth and its territories.

Il Golfo di Baratti: un esempio di partecipazione

Marina Riccucci

Università di Pisa

Daniele Quinti

Portavoce del comitato *Giù le mani da Baratti*

I. Che cosa è Baratti?

Baratti è il territorio, in provincia di Livorno, che abbraccia un golfo incuneato tra la città di Piombino e il paese di San Vincenzo. Baratti, il lembo di terra che suscitò ammirazione e riposo in David Herbert Lawrence, ricade oggi sotto la giurisdizione del comune di Piombino. Baratti vanta requisiti naturali, artistici, culturali e paesaggistici di inestimabile valore. Non a caso è stato candidato a patrimonio Unesco. Baratti è parco territoriale marino. Baratti è sito archeologico unico per la pluralità delle tracce che la storia vi ha lasciato: tutta l'area è insediamento etrusco e Populonia, la sola città che gli Etruschi edificarono sul mare, domina il golfo dall'alto del suo promontorio; ma il torrione della stessa Populonia, come anche la chiesina di San Cerbone, che aggetta direttamente nel mare, costituiscono anche un patrimonio dell'archeologia medievale. Baratti è anche agricoltura: con i suoi campi lavorati che si inoltrano fino al mare. Tutto ciò fa di Baratti, per usare una terminologia economica, un *capitale simbolico*. Ma Baratti richiede oggi, indiscutibilmente, interventi di pianificazione e di manutenzione (urgentissimo l'intervento che argini l'erosione). Baratti necessita, cioè, di cure e di azioni mirate che ne tutelino l'identità peculiare e che ne valorizzino le potenzialità economiche, quelle, intendo, insite nella specificità territoriale. L'assessore Anna Marson ha definito Baratti "un'area che necessita di un'attenta manutenzione su cui incentrare uno specifico modello di sviluppo" e un'icona unica nel contesto non solo regionale ma nazionale. A guidare le azioni del comitato *Giù le mani da Baratti* è stata questa consapevolezza, unita a quella secondo la quale il rispetto dell'ambiente e la gestione delle risorse fondati

su perspicue analisi economiche sono i presupposti della politica. Ove per politica si intende, secondo il concetto classico, azione lungimirante finalizzata al bene comune.

II. Che cosa è "Giù le mani da Baratti?"

Il 3 agosto del 2010 fu pubblicato sul sito del Comune di Piombino un documento dal titolo *Piano Particolareggiato del parco archeologico di Baratti e Populonia*. Nonostante tale dicitura espresa, di archeologia e di parco in quel documento proprio non solo non si teneva di conto ma quasi non vi si faceva riferimento: si prospettavano interventi massicci e trasformazioni radicali, ispirati, nella maggior parte dei casi, più dalla logica della speculazione che da una valorizzazione e da una promozione del territorio. Spontaneamente, nel giro di neanche tre mesi, un gruppo di persone (di cittadini), la cui unica motivazione era l'amore per Baratti, cominciò a ritrovarsi, per discutere e per capire che cosa sarebbe successo se quel documento fosse diventato esecutivo. A raccogliere quelle persone intorno a un tavolo fu prima di tutto una preoccupazione di matrice culturale. Dall'analisi preliminare venne immediatamente fuori che quel piano era pericoloso perché non teneva minimamente conto di che cosa Baratti fosse, cioè di tutti quegli aspetti il cui insieme costituisce l'identità irripetibile del luogo e, appunto, il capitale simbolico: quindi il suo valore assoluto. Il *Piano*, in sostanza, frammentava Baratti, facendone una sequenza di microaree scollegate tra loro: un pezzo di pineta da ripulire; una porzione di spiaggia da dare in concessione; un edificio da trasformare in albergo, una strada da chiudere e da aprire. Si estrapolavano parti di Baratti da Baratti stesso. Baratti a compartimenti stagni, per capirci: come se Baratti non fosse campi e mare insieme, arte e boschi insieme, sentieri e museo insieme, ma solo una serie di monoblocchi da ridestinare, da modificare, su cui agire. Non c'era in quel progetto alcuna visione di insieme. Nessun rispetto per l'indissolubile co-

esione di tutti questi fattori. Il 29 ottobre nacque *Giù le mani da Baratti*.

Certo bisognava trovare la strada per fermare quel piano, ma non si trattava di contestare e basta; volevamo capire, analizzare, studiare il caso. Per opporre a un documento lacunoso argomenti di peso specifico. Durante il primo incontro con il garante per la comunicazione, Prof. Massimo Morisi, ci fu chiesto su quali punti del Piano saremmo stati disposti a mediare, su quali altri no. Rispondemmo che per dare una risposta a questa domanda dovevamo prima di tutto avere risposte noi. Volevamo le informazioni che erano state usate per la costruzione di quel piano, volevamo sapere e capire su quale base e con quale obiettivo si fosse giunti alla presentazione di quel progetto: fu subito chiaro che i dati mancavano tutti e che il Piano non era supportato né da analisi tecniche né da documentazione argomentativa. Fu immediato rendersi conto che quella che mancava era una visione di insieme del territorio nella sua totalità. Bisognava aprire la discussione, raccogliere dati che fornissero risposte altre, trovare argomenti a sostegno del fatto che Baratti era ed è altro, che si meritava e che si merita ben altro che un documento lacunoso e approssimativo. Bisognava fare informazione e approfondimento. *Giù le mani da Baratti* lo ha fatto organizzando due convegni, il 14 gennaio e il 13 maggio di quest'anno. Intanto dicevamo le nostre richieste espressamente: le pagine dei quotidiani locali cominciarono a riempirsi della vicenda Baratti. L'amministrazione comunale aprì il percorso partecipativo, ai sensi della LR 1/2005. Il 14 gennaio – era un venerdì pomeriggio - oltre 200 persone sono rimaste per più di quattro ore a sentire parlare di Baratti e di archeologia, di Baratti e di erosione, di Baratti e di storia del territorio, di Baratti e di parco, di Baratti e di partecipazione, di Baratti e di economia. Qualcuno disse che “nemmeno un leader di un partito nazionale, oggi, sarebbe riuscito a radunare tanta gente così”. In molti si meravigliarono dell'assenza dei rappresentanti dell'amministrazione comunale. Sindaco e assessori erano stati invitati, ma si presero il lusso di non venire.

Il giorno della restituzione dei lavori del percorso partecipativo Massimo Morisi lanciò una domanda: “Quanto vale Baratti?”. L'assessore all'urbanistica del comune di Piombino dichiarò: “questa è una domanda a cui sarà difficile rispondere”. Fu allora che noi di *Giù le mani da Baratti* invitammo l'amministrazione a collaborare con noi per cercare la risposta al quesito. Il quesito, era, evidentemente, di natura economica. Il comitato riprese subito a lavorare: oltre la durata del percorso partecipativo, dunque.

Il 13 maggio era un'assoluta giornata quasi estiva. Davanti a una platea numerosa e attenta i docenti Punzo e Brunori spiegarono che il rilancio dell'economia di un luogo come Baratti si raggiunge solo promuovendo comportamenti virtuosi che esaltino le identità e le unicità, oggi sempre più rare in un mercato completamente omologato e standardizzato che poco ha a che fare con il bene comune e che in termini politici risponde alla logica dell'urbanistica contrattata. Quella per cui sono gli imprenditori a decidere come gestire il territorio in nome di speculazioni edilizie che non danno futuro e che provocano danni irreversibili al territorio. Questo secondo convegno è stato circoscritto al tema del valore economico di Baratti. Ha suggerito pratiche e scelte che vanno completamente in senso contrario a quello del Piano.

Fino a oggi abbiamo lavorato - e stiamo continuando a lavorare - con questa unica motivazione: approfondire e informare. *Giù le mani da Baratti* non si è mai posto con un no a prescindere. Non siamo mai stati contro qualcuno, nessuna logica elettorale ci ha spinto: abbiamo contestato le scelte dell'amministrazione non per il solo gusto di farlo, ma perché sentiamo che Baratti deve essere non solo oggetto di studio e di analisi mirate prima di essere sottoposto a cambiamenti o alterazioni, ma anche che un dibattito su Baratti deve uscire dallo spazio di un consiglio comunale e trovare udienza tra la gente, tra chi Baratti vive e conosce e ama. Il Prof. Morisi ha parlato di ‘contestazione colta’. È quella che ispira il nostro metodo e il nostro operare. In essa crediamo per

tutelare l'identità di uno dei luoghi più belli della Toscana. Questi sono in sintesi i motivi per cui siamo nati e gli obiettivi che perseguiamo.

III. Il piano particolareggiato: prima e dopo il percorso partecipativo

Il percorso partecipativo ha determinato la riscrittura del piano particolareggiato (d'ora in poi PIANO 1). Questo nuovo documento è stato reso noto qualche giorno fa (d'ora in poi PIANO 2). Sono una filologa e mettere a confronto le diverse redazioni che un testo letterario ha conosciuto è il mio lavoro. La procedura si chiama, in termini tecnici, *collazione*. Ho quindi iniziato a collazionare il PIANO 1 e il PIANO 2. Per darvi un'idea di quanto e di che cosa sia stato modificato rispetto al progetto originario e per poter valutare se, e in che termini, le istanze del percorso partecipativo siano state accolte, mi soffermerò su una delle zone di Baratti che più di altre ha visto accendersi la discussione. Mi riferisco all'area cosiddetta del Casone. Possiamo dire che in questa porzione di territorio si concentrano tutti i fattori che fanno di Baratti un capitale simbolico. Gli edifici che formano il plesso sono una delle ultime testimonianze di architettura rurale sul mare; i territori che li circondano sono sempre stati orti e giardini; la spiaggia antistante ha restituito, quest'estate, tracce di un'importante necropoli etrusca; il corso d'acqua dolce che sbocca in mare a pochi metri dagli edifici potrebbe essere il residuo dell'imboccatura dell'antico porto della Populonia etrusca; la chiesina di San Cerbone, che dista pochi metri dal Casone, potrebbe essere ciò che rimane di una cattedrale medievale sepolta nel grande prato a fianco del complesso. Ebbene, nel PIANO 1 l'intervento che era previsto per il Casone era sintetizzato in questi termini:

PIANO 1 (Agosto 2010)

Obbligo di restauro paesaggistico del complesso volto alla realizzazione di un complesso alberghiero di alta categoria

Quel *restauro paesaggistico* prevedeva: la trasformazione del Casone in un albergo di lusso e del prato in un parcheggio; lo smantellamento di orti e giardini; l'installazione di una piscina alimentata dall'acqua di mare; la chiusura della strada pubblica di accesso al mare. Nessuna attenzione era prestata alla rilevanza dell'area come sito archeologico.

Nel PIANO 2 troviamo una sezione più articolata dalla quale estrapolo alcuni segmenti rilevanti: PIANO 2 (Ottobre 2011) Tra gli *Obiettivi*: rafforzamento del ruolo dell'ambito nella Val di Cornia, quale eccellenza ambientale e paesaggistica correttamente utilizzata, secondo forme diversificate di gestione delle risorse, a fini culturali e turistici, tramite la promozione di attività ricettive. Tra le *Prescrizioni*: la destinazione ricettiva e per servizi al Parco archeologico.

Proviamo a fare una valutazione critico-interpretativa. Diciamo che il PIANO 2 ha accolto molte delle istanze del percorso partecipativo. Se non altro pare essere stata sventata la costruzione di una struttura alberghiera di lusso. Ma i dubbi permangono. Li sintetizzo in uno schema per punti:

1. Ambiguità delle espressioni *promozione di attività ricettive* e *destinazione ricettiva* e *servizi per il Parco archeologico*. La terminologia lascia ampio margine all'interpretazione. Giuridicamente la *destinazione ricettiva* non esclude la destinazione alberghiera e teoricamente apre alla possibilità che, con il tempo e sulla base di esigenze di spazi ricettivi sempre maggiori, i volumi del Casone possano essere trasformati e ampliati e modificati. Quello che avremmo preferito, in breve, è che la coniugazione e che separa *destinazione ricettiva* da *servizi per il Parco archeologico* non ci fosse e che venisse accolta la richiesta, avanzata durante il percorso partecipativo e ben argomentata nei due convegni organizzati da *Gi le mani da Baratti*, che il Casone diventasse un plesso utilizzabile come spazio museale-espositivo ed eventualmente un ostello per l'accoglienza delle persone che lavorano nell'area archeologica.

2. Nel PIANO 2 è prevista per l'area della pineta, che ora ospita un centro velico, l'installazione di strutture mobili di servizio al centro velico. È indi-

scutibile che ciò aumenterebbe il transito all'interno della pineta e il calpestamento della vegetazione spontanea arenaria. Se il PIANO 2 avesse previsto di destinare l'edificio in legno che oggi si trova accanto al Casonea sede di servizi per il centro velico, si sarebbe evitata la pressione antropica sul suolo della pineta; senza contare che sarebbe stato un modo per certificare che si era capito che Baratti è un insieme unitario che ne costituisce la specifica irripetibile identità.

IV. Il caso Baratti: esiti e prospettive

Siamo qui, credo, per fare storia, e anche casistica, se vogliamo. Casistica relativa a una normativa che ha messo in moto energie e forze libere incentrandole sulle questioni di pratica amministrativa ordinaria. Mi riferisco, ovviamente, alla LR 1/2005. Chi amministra e chi partecipa sono a oggi, nella maggior parte dei casi, due fronti contrapposti. Le cronache dei quotidiani ci dicono che le questioni territoriali sono affrontate attraverso scontri e tensioni, non di rado animosi, non di rado verbosi; spesso, purtroppo, senza esiti.

Che cosa dimostra il caso Baratti?

Che può prendere campo un processo diverso. Che la diffidenza e l'ostilità tra i due fronti, quello della democrazia rappresentativa e quello della democrazia partecipativa, possono esitare in confronto interlocutorio e in una disponibilità all'ascolto, pur nel persistere di sostanziali divergenze. Per questo motivo – fosse anche solo per questo, e non lo è - il bilancio non può che essere positivo. Certo che il lavoro delle parti non può essere finito qui.

Che cosa suggerisce il caso Baratti?

Che oggi la democrazia rappresentativa deve e può essere integrata: nel senso che l'operato delle forze sociali, quando condotto con volontà di informare e di approfondire, non è espressione di un dissenso aleatorio, ma strumento principe per compiere le scelte giuste a tutela del bene comu-

ne e comunitario. Che comitati e associazioni sono in grado di fornire e di mettere a disposizione competenze che vagliano e assicurano analisi professionalmente adeguate: nei cui confronti non dovrebbe esserci diffidenza, ma rispetto. Allora vengono in mente alcune prospettive praticabili.

1. Mi soffermo rapidamente, prima di tutto, sull'art. 20 della LR 1/2005, che stabilisce ruoli e competenze del garante. L'esperienza di *Giù le mani da Baratti* dice che sarebbe importante che il garante avesse un ruolo sanzionatorio oltre che la funzione arbitrale neutra che finora gli viene riconosciuta come esclusiva. Penso, per esempio, alla possibilità che l'analisi comparativa finale redatta dal garante sul testo definitivo sia presentata alla cittadinanza – che del percorso partecipativo è protagonista appassionato e consapevole – in modo che sia reso noto pubblicamente se l'amministrazione ha adeguatamente o meno tenuto conto del percorso partecipativo.
2. Il percorso partecipativo non chiude e non esaurisce un percorso di confronto e di approfondimento delle questioni delle quali si è occupato. Sarebbe logico e necessario che, a corollario del percorso partecipativo, fosse condotto un monitoraggio costante che avesse nelle forze sociali i suoi attori e i suoi promotori, e che tale monitoraggio fosse validato, a sua volta, da un comitato di garanzia – una commissione composta da amministratori e da esperti – incaricato di formulare un giudizio di merito non solo sulla progettazione ma anche (se non addirittura soprattutto) sulla messa in opera degli interventi postulati dalla versione definitiva del piano; -che le forze sociali organizzassero periodicamente (ogni sei mesi?) un dibattito pubblico (magari non proprio le classiche assemblee), meglio se un confronto di discussione.
3. I percorsi partecipati dovrebbero rispondere a livelli qualitativi standard: oggi purtroppo la legge oggi non li contempla né li esige; nello stesso tempo sarebbe opportuno che, nel

caso di conformità, l'amministrazione comunale fosse tenuta a tenerne conto. Purtroppo le analisi e le valutazioni condotte e prodotte nei due convegni organizzati da Giù le mani non sono entrate nei tavoli decisionali ed è per questo che se ne riscontra eco ridotta nel Piano 2. Anche sotto questo profilo, credo, la LR 1/2005 dovrebbe essere integrata.

Per concludere...

Il caso Baratti ha dimostrato che le persone (i non eletti, per intenderci) hanno sia voglia di avere voce sia grande passione politica: i contributi di queste persone, immuni da logiche elettorali,

aiutano la società civile a vedere e a fare le scelte migliori. Oggi *Giù le mani da Baratti* continua il suo lavoro: stiamo cercando competenze e risorse per allestire una piattaforma open source, per chiunque volesse conoscerne le attività, o entrare a far parte di un processo di analisi e d'indagine, o avere informazioni su ciò che accade nel piccolo spazio di un golfo, o esprimere un giudizio di merito su quello che Baratti è e potrebbe essere. Un sito è in allestimento.

Perché crediamo che la democrazia partecipativa abbia il suo futuro in un sistema di norme che tengono conto, prima di tutto, di ciò che la professionalità e la competenza possono dare e consegnare alla terra e ai suoi territori.



View of Baratti - Veduta di Baratti

First Careggi Landscape Declaration on Public Participation¹

1. People involved in the participation process

- 1.1 The definition of people depends on the scale level and in particular the planning level and the objective of the consultation: for example discovering landscape values and peoples' aspirations or public opinion regarding a defined project.
- 1.2 The promoter of a participatory process should not only be the person who has the power of the decision – for example a public authority – but can also be an NGO active in influencing landscape planning decisions.
- 1.3 For an efficient participative process it is necessary to present dedicated documentation and it is necessary to have financial support.

2. Timing of the participation process

- 2.1 Participation in landscape issues is always useful in different forms and for various aims but be aware of the risks of manipulation. The aim is not necessarily to continue until consensus has been achieved but to find a timely “good solution” in a fair and transparent way.
- 2.2 The process of participation should be framed according to the subject of the plan or policy under consideration; each process is different and it has its own timing. It is important to clearly structure roles and competences of each stakeholder in the participation process.
- 2.3 Urgency can create a momentum of change but it is important to maintain an overall vision.

3. The local level

- 3.1 Participation is a process and should be considered an opportunity to reach better solutions for landscape challenges.
- 3.2 Participation should follow the principle of subsidiarity.
- 3.3 All people who are part of the local community should have the opportunity to be involved (the local level is everyone who uses the landscape and is part of that local community – even temporarily).
- 3.4 Awareness raising and sense of ownership are directly linked to the local level

4. Communication

- 4.1 Communication in participatory processes should be done in many ways. People can be in-

¹ This statement is based on the outcome of the First Careggi Seminar: Participation in landscape planning: the cases of the Tuscany Region and the Flemish Region. Theory and governance aspects compared, that took place in Florence the 10th of November 2011 in the Presidency of the Tuscany Region (Sala Pegaso), Piazza Duomo 10.

involved with different tools and combinations of methods appropriate for each group that should be consulted.

4.2 Central point is exchanging experiences: it is important to not speak only about theory but to speak about concrete experiences.

4.3 Stimulate imagination and creative power of participants.

4.4 The use of social media is promising in setting up new channels of communication.

5. Transparency

5.1 It is important to explain from the beginning which are the roles of the administrative experts involved (taking into account the governance levels involved).

5.2 Participants should be informed on what they can change and achieve by participating in the process.

5.3 It is important to be open-minded and realistic.

Proposals:

1) Collect experiences and case studies 2) Problems with law framework

Questions:

1) From 1960 what is new about participation? Now there is the intention to reach a broader group of people. 2) How can we make actions taking into account what arises from the participation process?

3) How can the aspirations of people fit with the creative dimension of the landscape project?

Annex: Background

Taking into consideration:

the introduction and welcome addresses of the morning by:

Anna Marson Minister for Spatial Planning and Territory, Tuscany Region; Prof. **Franco Zagari**, University of Calabria and Prof. **Bas Pedroli**, University of Wageningen, Director UNISCAPE;

and the presentations by:

Prof. Veerle Van Eetvelde, Department of Geography, Ghent University; Dr. **Elke Rogge**, Flemish Community, Department of Agriculture and Fisheries; Dr. **Renato Galliano**, Coordinator for Land-

scape and Spatial Planning, Tuscany Region; Prof. **Marina Riccucci**, University of Pisa and **Daniele Quinti**, representative for the committee: *Gi le mani da Baratti*, Dr. **Gerhard Ermischer** Secretary General CIVILSCAPE

A part of the participants of the seminar (more or less 30 out of 70) in the afternoon highlighted 13 questions and decided to divide themselves in 5 groups in order to develop statements. After about an hour each group shared its statements with the rest of the participants and all the participants added comments and suggestions to each statement. This led to the First Careggi Landscape Declaration. Below the 13 questions with the original statement and more information on the structure of the groups:

Group 1: People involved

C. Cassatella, A. Calcagno Maniglio, B. Pedroli, D. Quinti, M. Riccucci, C. Magnani, M. Rovai, M. Petralli

- 1. Who are the people that should be consulted? (in the case of UNESCO sites etc.)*
- 2. Who is the promoter of the participation process? Trust towards public and political institutions. Freedom from political influence*

The definition of people depends on the scale level and in particular the planning level and the objective of the consultation for example discovering landscape values and peoples aspiration or public opinion about a defined project.

The promoter of the participatory process should not only be the subject who has the power of the decision for example an administrative body but also NGOs who promote pushing actions on the administration.

For an efficient process it is necessary to present defined documentation and it is necessary to have financial support.

Group 2: Timing of the participation process

E. Rogge, S. Chen, C. López, C. Groli, M. Sigura, E. Gissi

- 3. When participation is useful?*
- 4. Participation is a process with different levels that needs to take into account population, interest and needs (PIN).*
- 5. Importance of timing: people should be involved from the start and feel part and responsible for the decision since the beginning.*
- 6. Sense of urgency for something to be done together.*

Participation is always useful in different forms and aims but it is important to be aware of the risks of manipulation.

The aim is not necessarily to come to consensus but to find a "good solution" in a fair and transparent way.

The process of participation should be framed according to the subject of the plan or policy under consideration; each process is different and it has its own timing.

It is important to clearly structure roles and competences in the process of each stakeholder.

Urgency can create a momentum of change but it is important to maintain an overall vision.

Group 3: The local level

V. Van Eetvelde, G. Ermisher, E. Volta, B. Castiglione, C. Collaro, F. Cinelli, C. Girardi, E. Biscotto

7. Importance of the local level (with all its actors): people from the area or outsiders, composition of the social groups involved.

8. Relation between participation processes and awareness raising: awareness raising is part of the participation process.

9. Sense of ownership: working with children, stakeholders etc...

Participation is a process and should be considered a positive fact.

Participation should follow the principle of subsidiarity.

All people who are part of the local community should have the opportunity to be involved (the local level is everyone who uses the landscape even temporarily and is part of that local community).

Awareness raising and sense of ownership are directly linked to the local level.

Group 4: Communication

A. Andretta, A. Schievano, G. Coggi, L. La Riccia, L. Bockemühl, T. Weissheimer Abram de Lemos

10. Communication: language is too technical (people are tired of political terminology) but people are interested in high level theories. Tools for challenging participants: use of images and alternative scenarios.

11. Respect for diverse cultural backgrounds/points of view.

Communication in participatory processes should be done in many ways involving people with different tools and combination of expressions appropriate for each group you are willing to be involved. Central point is exchanging experience, important to not speak only about theory but to speak about concrete experiences.

Stimulate imagination and creative power of participants.

Setting new channels of communication by using new media.

Group 5: Transparency

12. Transparency with participants explaining from the beginning what are the roles of the administrative experts involved (taking into account the levels involved)

13. Transparency with participants by explaining them what they can change and achieve by participating

It is important to be open-minded and realistic.

All participants agreed on this point but no group worked on extra statements.

For more information please visit

www.uniscape.eu

or contact

info@uniscape.eu

Prima Dichiarazione di Careggi sul Paesaggio su Paesaggio e Partecipazione Pubblica¹

1. Le popolazioni coinvolte nel processo partecipativo

1.1 La definizione di popolazioni dipende dal livello di scala ed in particolare dal livello pianificatorio e dall'obiettivo della consultazione: per esempio scoprendo i valori del paesaggio e le aspirazioni delle persone o dell'opinione pubblica riguardante un progetto definito.

1.2 Il promotore del processo partecipativo dovrebbe essere non solo la persona che ha il potere di decidere - per esempio un'autorità pubblica - ma può essere anche una ONG attiva nell'influenzare le decisioni di pianificazione del paesaggio.

1.3 Per un efficiente processo partecipativo è necessario presentare documenti specifici ed è necessario avere supporto finanziario.

2. La tempistica del processo partecipativo

2.1 La partecipazione nelle questioni riguardanti il paesaggio è sempre utile in forme diverse e per vari obiettivi, ma siate consapevoli dei rischi di manipolazione. Lo scopo non è di continuare necessariamente fino a quando si raggiunge il consenso, ma di trovare una "buona soluzione" in tempo e con una modalità equa e trasparente.

2.2 Il processo partecipativo dovrebbe essere inquadrato in base al soggetto del piano o della politica presa in considerazione; ogni processo è diverso ed ha la sua tempistica. È importante strutturare chiaramente i ruoli e le competenze di ciascun portatore di interesse del processo partecipativo.

¹ Questa dichiarazione è basata sugli esiti del Primo Seminario di Careggi La partecipazione nella pianificazione del paesaggio: il caso della Regione Toscana e delle Fiandre una comparazione tra aspetti teorici e governance, che ha avuto luogo il 10 Novembre 2011 a Firenze presso la Presidenza della Regione Toscana (Sala Pegaso), Piazza Duomo 10.

2.3 L'urgenza può generare un momento di cambiamento, ma è importante mantenere una visione complessiva.

3. Il livello locale

3.1 La partecipazione è un processo e dovrebbe essere considerata un'opportunità per le sfide del paesaggio.

3.2 La partecipazione dovrebbe seguire il principio di sussidiarietà.

3.3 Tutte le persone che fanno parte della comunità locale dovrebbero avere l'opportunità di essere coinvolte (la comunità locale include tutti coloro che usufruiscono il paesaggio e che fanno parte di tale comunità locale- anche temporaneamente).

3.4 L'aumento della consapevolezza ed il senso di appartenenza sono direttamente collegati a livello locale

4. Comunicazione

4.1 La comunicazione in un processo partecipativo dovrebbe essere svolta in svariate modalità . Le persone possono essere coinvolte con diversi strumenti e combinazioni di metodi appropriati a seconda di ciascun gruppo consultato.

4.2 Punto centrale è il confrontare le esperienze: è importante non parlare solo della teoria ma discutere esperienze concrete.

4.3 Stimolare l'immaginazione ed il potere creativo dei partecipanti.

4.4 L'uso dei social media è promettente nella configurazione di nuovi canali di comunicazione.

5. Trasparenza

5.1 È importante spiegare fin dall'inizio quali sono i ruoli degli esperti amministrativi coinvolti (facendo riferimento ai livelli di governance implicati).

5.2 I partecipanti dovrebbero essere informati su quello che possono cambiare ed ottenere partecipando al processo..

5.3 È importante essere di mentalità aperta e realisti.

Proposte:

1) Raccogliere esperienze e casi studio 2) Problemi con il quadro legislativo

Domande:

- 1) Dal 1960 cosa è cambiato a proposito della partecipazione? *Oggi è intenzionale raggiungere un pi vasto gruppo di persone.*
- 2) Come possiamo intraprendere azioni prendendo in considerazione quello che emerge dal processo partecipativo??
- 3) Come possono le aspirazioni delle popolazioni integrarsi con la dimensione creativa del progetto di paesaggio?

Allegato: Background

Prendendo in considerazione

l'introduzioni della mattina di:

Anna Marson assessore all'Urbanistica e al Territorio, Regione Toscana; Prof. **Franco Zagari**, Università Mediterranea di Reggio Calabria e Prof. **Bas Pedroli**, Università di Wageningen, Direttore UNISCAPE;

e le presentazioni di:

Prof. Veerle Van Eetvelde, Dipartimento di Geografia, *Università di Ghent*; Dr. **Elke Rogge**, Flemish Community – Dipartimento Agricoltura e Pesca; Dr. **Renato Galliano**, Area di coordinamento pianificazione territoriale e paesaggio, Regione Toscana; Prof. **Marina Riccucci**, Università di Pisa e **Daniele Quinti**, portavoce del Comitato *Giù le mani da Baratti*; Dr. **Gerhard Ermischer** Segretario Generale CIVILSCAPE

Nel pomeriggio alcuni dei partecipanti al seminario (circa 30 su 70) hanno individuato 13 domande e hanno deciso di dividersi in 5 gruppi con lo scopo di formulare alcune dichiarazioni. Dopo circa un'ora ogni gruppo ha condiviso le sue dichiarazioni con il resto dei partecipanti e tutti i partecipanti hanno aggiunto commenti e suggerimenti ad ogni dichiarazione, arrivando così alla formulazione della Prima Dichiarazione di Careggi sul Paesaggio. Di seguito le 13 domande con le dichiarazioni originarie e le informazioni sulla composizione dei gruppi.

Gruppo 1: persone coinvolte

C. Cassatella, A. Calcagno Maniglio, B. Pedroli, D. Quinti, M. Riccucci, C. Magnani, M. Rovai, M. Petralli

1. *Chi sono le persone che dovrebbero essere coinvolte? (nel caso dei siti UNESCO etc.)*

2. *Chi è il promotore del processo partecipativo? La fiducia verso le istituzioni pubbliche e politiche. Libertà dal condizionamento politico.*

La definizione delle persone dipende dal livello di scala ed in particolare dal livello di pianificazione e dall'obiettivo della consultazione, per esempio scoprendo i valori del paesaggio e le aspirazioni delle popolazioni o l'opinione pubblica a proposito di un progetto definito.

Il promotore del processo partecipativo non dovrebbe essere solo il soggetto che ha il potere deci-

sionale per esempio un ente amministrativo, ma anche una ONG che promuove azioni di pressione sulle amministrazioni.

È necessario presentare documenti definiti ed è necessario avere supporto finanziario.

Gruppo 2: la tempistica del processo partecipativo

E. Rogge, S. Chen, C. López, C. Groli, M. Sigura, E. Gissi

3. *Quando è utile la partecipazione ?*

4. *La partecipazione è un processo con diversi livelli che deve prendere in considerazione la popolazione, l'interesse ed i bisogni (PIN).*

5. *Importanza della tempistica: le persone dovrebbero essere coinvolte fin dall'inizio e sentirsi parte e responsabili per una decisione fin dagli esordi..*

6. *Senso di emergenza verso qualcosa che dovrebbe essere fatto insieme.*

La Partecipazione è sempre utile in diverse forme e finalità ma è importante essere consapevoli dei rischi di manipolazione.

Lo scopo non è di raggiungere necessariamente il consenso ma di trovare una "buona soluzione" in una modalità equa e trasparente.

Il processo partecipativo dovrebbe essere inquadrato in base al soggetto del piano o politica presa in considerazione; ogni processo è differente ed ha la sua tempistica.

È importante strutturare chiaramente i ruoli e le competenze dei portatori di interesse nel processo. L'urgenza può costituire un momentum di cambiamento ma è importante mantenere una visione complessiva.

Gruppo 3: il livello locale

V. Van Eetvelde, G. Ermisher, E. Volta, B. Castiglione,
C. Collaro, F. Cinelli, C. Girardi, E. Biscotto

7. *L'importanza del livello locale (con tutti i suoi attori): persone dal posto o estranei, composizione del gruppo sociale coinvolto.*

8. *Relazione tra i processi partecipativi e di aumento della consapevolezza: questa è parte del processo partecipativo.*

9. *Senso di appartenenza: lavorare con bambini, portatori di interessi etc...*

La partecipazione è un processo e dovrebbe essere considerato un fatto positivo.

La partecipazione dovrebbe seguire il principio di sussidiarietà .

Tutte le persone che fanno parte della comunità locale dovrebbero avere l'opportunità di essere coinvolte (il livello locale include chiunque usufruisca del paesaggio anche se temporaneamente

e che è parte della comunità locale). L'aumento della consapevolezza ed il senso di appartenenza sono direttamente collegate a livello locale.

Gruppo 4: comunicazione

A. Andretta, A. Schievano, G. Coggi, L. La Riccia, L. Bockemühl, T. Weissheimer Abram de Lemos

10. Comunicazione: il linguaggio è troppo tecnico (le persone sono stanche della terminologia politica) ma le persone sono interessate alle teorie di alto livello. Gli strumenti per coinvolgere i partecipanti. L'utilizzo di immagini e scenari alternativi..

11. Rispetto per i diversi backgrounds/punti di vista culturali.

La comunicazione nei processi partecipativi dovrebbe essere condotta in svariati modi coinvolgendo le persone con strumenti differenti e combinazioni di espressioni appropriate per ogni gruppo che si vuole coinvolgere.

Il punto centrale è scambiarsi esperienze, è importante non parlare solo di teoria ma di esperienze concrete.

Stimolare l'immaginazione ed il potere creativo dei partecipanti.

Stabilire nuovi canali di comunicazione utilizzando i nuovi media.

Gruppo 5: trasparenza

12. Essere trasparenti con i partecipanti spiegando dall'inizio quali sono le regole degli esperti amministrativi coinvolti (tenendo conto dei livelli coinvolti).

13. Essere trasparenti con i partecipanti spiegandogli cosa possono cambiare e ottenere dal partecipare.

È importante essere di mentalità aperta e realistica.

Tutti i partecipanti concordarono su questo punto ma nessun gruppo ha aggiunto osservazioni extra.

Traduzione di Tessa Goodman

Per maggiori informazioni:

www.uniscape.eu

info@uniscape.eu



UNISCAPE Ph.D. students and researchers working group

Tessa Goodman

Coordinator of the UNISCAPE working group

On the occasion of the First Seminar of Careggi, a round table of Ph.D. students and researchers met in Florence in order to establish a working group on new methodologies and perspectives for landscape protection, management and planning.

Aim of this first meeting was to establish an interdisciplinary working group of young researchers and Ph.Ds in order to develop future joint projects and initiatives.

During the meeting all participants agreed that the working group is open to new participants and has an international basis.

The group asked if UNISCAPE could give space to it on its website. Each participant should draft a short profile of their studies that could be hosted in a specific section of ATLAS's website with the research questions of each member.

All participants agreed that the Second Careggi Seminar could be the occasion for meeting again.

Gruppo di Lavoro UNISCAPE dottorandi e ricercatori

Tessa Goodman

Coordinatrice del gruppo di lavoro UNISCAPE

In occasione del Primo Seminario di Careggi, si riunì a Firenze una tavola rotonda di dottorandi e ricercatori allo scopo di stabilire un gruppo di lavoro su nuove metodologie e prospettive per la protezione, gestione e pianificazione del paesaggio.

Scopo di questo primo incontro era stabilire un gruppo di lavoro interdisciplinare di giovani ricercatori e dottorandi con l'obiettivo di sviluppare congiuntamente iniziative e progetti futuri. Durante l'incontro tutti i partecipanti hanno deciso che il gruppo di lavoro è aperto a nuovi partecipanti ed è a carattere internazionale. Il gruppo ha richiesto a UNISCAPE la possibilità di avere dello spazio sul suo sito web. Ogni partecipante dovrebbe redigere un breve profilo dei propri studi che potrebbe essere ospitato in una specifica sezione del sito di ATLAS con le domande di ricerca di ogni membro.

Tutti i partecipanti hanno convenuto che il Secondo Seminario di Careggi potrebbe essere l'occasione per il prossimo incontro.

Participants:

1. **Andreetta Anna**, Assegnista UNIFI - DIPSA
2. **Biscotto Emanuela**, Univ. Sapienza – DATA
3. **Coggi Giovanna**, Corsista IUAV
4. **Collaro Carolina**, Master Nova Gorica
5. **Ermisher Gerhard**, CIVILSCAPE
6. **Gissi Elena**, IUAV
7. **Girardi Cristina**, Dipartimento di Scienze della Comunicazione, Bologna
8. **Goodman Tessa**, UNISCAPE
9. **La Riccia Luigi**, PhD Polito
10. **Petralli Martina**, Università di Firenze

11. **Rogge Elke**, Flemish Community - Department of Agriculture and Fisheries
12. **Schievano Alessandro**, Ingegnere edile
13. **Sigura Maurizia**, Ricercatrice Università di Udine
14. **Weissheimer Abraham de Lemos Talita**, Master Univ. Nova Gorica

Expression of interest:

1. **Cameldi Irene**, Assegnista UNIFI - DIPSA
2. **Caprodossi Roberta**, Univ. Camerino
3. **Chen Shujie**, Master Univ. Nova Gorica
4. **Diti Irene**, Università di Bologna DEIAgra
5. **Groli Caterina**, Master Univ. Nova Gorica
6. **Faraoni Lorenzo**, UNIFI Gestione sostenibile delle risorse agrarie e forestali
7. **Leoni Valeria**, IUAV corso "Azione locale partecipata e sviluppo urbano sostenibile"
8. **Lopez Camilla**, Master Univ. Nova Gorica
9. **Mannisi Alban**, PhD La Villette/Tokyo
10. **Miari Fulcis Francesco**, Unione Provinciale Agricoltori FI
11. **Minichino Silvia**, dottoranda UNIFI-DUPT
12. **Pavoni Paola**, UNIFI borsista lab AEP
13. **Pieretti Nadia**, Università di Urbino
14. **Renzi Andrea**, Università di Camerino
15. **Salizzoni Emma**, POLITO CED PPN
16. **Santarelli Paolo**, Univ. Camerino Dottorato Scuola di Architettura e Design
17. **Seardo Bianca**, POLITO
18. **Serenelli Chiara**, UNIFI dottoranda architettura



First Careggi Seminar
Participation in Landscape Planning:

the cases of the Tuscany Region and the Flemish Region theory and governance aspects compared

Florence, 10 November 2011 Sala Pegaso, Presidency of the Tuscany Region, Piazza Duomo 10

9:30-10:00 Registration

10:00-10:20 Welcome address by **Anna Marson** Minister for Spatial Planning and Territory, Tuscany Region

10:20-10:30 Presentation of the Careggi Seminars, Prof. **Franco Zagari**, University of Calabria

10:30-10:50 *Landscape policy and participative processes: examples at the Flemish level*, Prof. **Veerle Van Eetvelde**, Department of Geography, Ghent University

10:50-11:10 *Reflections on the use of participation in rural policy development in Flanders* Dr. **Elke Rogge**, Flemish Community - Department of Agriculture and Fisheries

11:10-11:30 *Landscape policies between protection, conflict and innovation*, Prof. **Massimo Morisi** Authority in charge of communication and participation for territorial governance of the Tuscan Region, University of Florence

11:30-11:50 *The revision of the landscape plan for Tuscany: involved actors*, Dr. **Renato Galliano**, Coordinator for Landscape and Spatial Planning, Tuscany Region

11:50-12:10 *The golf of Baratti: an example of participation* Prof. **Marina Riccucci**, University of Pisa and **Daniele Quinti** representative for the committee: "Gi le mani da Baratti"

12:10-12:30 *Participative democracy and landscape in a federal system on the example of Belgium* Dr. **Gerhard Ermischer** Secretary General CIVILSCAPE

Conference chair: Prof. **Bas Pedroli**, University of Wageningen, Director UNISCAPE

13:10-14:00 Break

14:00-17:00 Debate on the basis of the morning contributions, leading to the first Careggi Landscape Statement

17:00 Closure of the seminar

17:00-18:30 **Round table of PHD students and researchers** in order to establish a working group on new methodologies and perspectives for landscape protection, management and planning.

Language of the seminar: English

Organised by: UNISCAPE Villa Medicea di Careggi, Viale G. Pieraccini 15, Firenze (Italia) Tel. +39 055 4221535

With the support of the Tuscany Region

Primo Seminario di Careggi

La partecipazione nella pianificazione del paesaggio:

il caso della Regione Toscana e delle Fiandre. Una comparazione tra aspetti teorici e governance

Firenze, 10 Novembre 2011 Sala Pegaso presso la Presidenza della Regione Toscana, Piazza Duomo 10

9:30-10:00 Registrazione

10:00-10:20 Apertura lavori **Anna Marson**, Assessore Urbanistica e Territorio Regione Toscana

10:20-10:30 Presentazione dei Seminari di Careggi, Prof. **Franco Zagari**, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria

10:30-10:50 *Politiche paesaggistiche e processi partecipativi: il caso Fiammingo*, Prof. **Veerle Van Eetvelde**, Università di Ghent

10:50-11:10 *Riflessioni sull'utilizzo della partecipazione nelle politiche di sviluppo rurale nelle Fiandre*, Dr. **Elke Rogge**, Flemish Community – Dipartimento Agricoltura e Pesca

11:10-11:30 *Le politiche per il paesaggio tra tutela, conflitto e innovazione*, Prof. **Massimo Morisi** Garante della comunicazione per la partecipazione nel governo del territorio della Regione Toscana, Università di Firenze

11:30-11:50 *La revisione del piano paesaggistico: gli attori coinvolti*, Dr. **Renato Galliano**, Area di coordinamento pianificazione territoriale e paesaggio, Regione Toscana

11:50-12:10 *Il golfo di Baratti: un esempio di partecipazione*, Prof. **Marina Riccucci**, Università di Pisa e **Daniele Quinti** portavoce del Comitato *Gi le mani da Baratti*

12:10-12:30 *Democrazia partecipativa e paesaggio in un sistema federale: il caso del Belgio, è è*

Dr. **Gerhard Ermischer** Segretario Generale CIVILSCAPE

Moderatore: Prof. **Bas Pedroli**, Università di Wageningen, Direttore UNISCAPE

13:00-14:00 Pausa

14:00-17:00 Dibattito basato sui contributi della sessione mattiniera con lo scopo di redigere la prima Dichiarazione di Careggi

17:00 Chiusura seminario

17:00-18:30 **Tavola rotonda di dottorandi e ricercatori** per creare un working group su nuove metodologie e prospettive per la tutela, gestione e pianificazione/progettazione del paesaggio.

Lingua del seminario: inglese

Organizzato da: UNISCAPE Villa Medicea di Careggi, Viale G. Pieraccini 15, Firenze (Italia) Tel. +39 055 4221535

Con il Patrocinio della Regione Toscana

Quaderni di Careggi - Issue 01 / No. 1 - 1/2012



ISSN 2281-3195