

L'Osservatorio del Paesaggio della Catalogna e i cataloghi del paesaggio: la partecipazione cittadina nella pianificazione del paesaggio

Joan Nogué

1. L'emergere di territori senza narrazione e di paesaggi senza immaginario

Nel corso degli ultimi decenni abbiamo modificato il territorio come non siamo mai stati capaci di fare prima e, in generale, ciò non ha portato miglioramenti nella qualità del paesaggio, ma piuttosto il contrario. Abbiamo assistito a un serio impoverimento paesaggistico che ha distrutto buona parte delle caratteristiche dei paesaggi litoranei, rurali, montani e persino urbani. In questo periodo, la dispersione dello spazio costruito e, soprattutto, l'urbanizzazione diffusa, hanno provocato una frammentazione territoriale e paesaggistica preoccupante. In Spagna, la crescita urbana disorganizzata, spesso incoerente, disordinata e slegata dagli insediamenti urbani tradizionali, ha distrutto la logica territoriale di buona parte del paese. Tale dispersione dello spazio costruito, unita alla realizzazione delle infrastrutture (leggere e pesanti), così come la diffusione di modelli architettonici standardizzati – specialmente in alcune aree turistiche – ha generato dei paesaggi dominati sempre più spesso da omogeneizzazione e banalizzazione. L'uniformità e la mancanza di qualità e originalità delle tipologie costruttive, ha generato in molti luoghi un paesaggio indifferente, non autentico, specialmente negli spazi suburbani periferici, di transizione, nei quali la sensazione di caos e sconcerto si vive più intensamente. Negli ultimi decenni abbiamo assistito, infatti, all'emergere di territori senza narrazione e di paesaggi senza immaginario, proprio in un paese, la Spagna, con un'enorme e varia ricchezza paesaggistica.

Fortunatamente, si è sviluppata una crescente sensibilità sociale verso l'ambiente che si è progressivamente trasformata in coscienza del paesaggio. Chiaro esempio sono le mobilitazioni sociali recentemente moltiplicatesi in Catalogna riguardanti la difesa del territorio in cui il paesaggio assume un peso importante. La società civile coinvolta è molto ampia e varia, accomunata dalla necessità di difendere il proprio territorio: si rivendica il proprio, il locale, il paesaggio autoctono aggredito dalla crescita imperante dell'urbanizzazione e delle infrastrutture. Le mobilitazioni sono promosse da una collettività molto eterogenea, ma che condivide la difesa di uno stesso luogo, considerato unico.

Altro esempio e, insieme, sintomo di speranza, è dato dai progressi di alcune amministrazioni statali e regionali in questo settore, influenzati in qualche modo dalla reazione sociale, ma anche dalla filosofia che ispira la Convenzione Europea del Paesaggio (CEP). In tale contesto, l'8 giugno 2005 il Parlamento catalano ha approvato la Legge 8/2005 di protezione, gestione e pianificazione del paesaggio. E fra le diverse iniziative inquadrate in una nuova politica del paesaggio per la Catalogna risalta l'istituzione dell'Osservatorio del Paesaggio, dei cui compiti e funzioni parleremo nelle pagine seguenti, ponendo particolare attenzione ai cataloghi del paesaggio e alla partecipazione pubblica nella sua gestione.

2. L'Osservatorio del Paesaggio della Catalogna

L'Osservatorio del Paesaggio è stato concepito come ente di consulenza del Governo Regionale della Catalogna e della società civile in materia di paesaggio, e si propone come centro di eccellenza per lo studio e il monitoraggio dell'evoluzione dei paesaggi catalani e degli attori che condizionano il loro dinamismo. L'Osservatorio è uno spazio di incontro tra l'amministrazione (a tutti i livelli), le università, i settori professionali e l'insieme della società in relazione a tutto ciò che riguarda il paesaggio; rappresenta lo spazio in cui il mondo scientifico e quello tecnico, della progettazione territoriale, si possono incontrare. La sua creazione risponde, infatti, alla necessità di studiare il paesaggio, elaborare proposte e rendere consapevole la società catalana della necessità di una maggiore protezione, gestione e pianificazione del paesaggio nel quadro dello sviluppo sostenibile.

L'Osservatorio del Paesaggio è, quindi, un centro di pensiero e azione sul paesaggio. Nel concreto le sue funzioni sono le seguenti: stabilire

i criteri per l'adozione di misure di protezione, gestione e pianificazione del paesaggio ed individuare gli obiettivi di qualità paesaggistica e le azioni necessarie per conseguirli; stabilire i meccanismi di osservazione dell'evoluzione e della trasformazione del paesaggio e proporre le azioni dirette al suo miglioramento o al suo recupero; elaborare i cataloghi del paesaggio della Catalogna; promuovere campagne di sensibilizzazione sociale rispetto al paesaggio, la sua evoluzione, funzione e trasformazione; diffondere studi e rapporti sul paesaggio e stabilire le metodologie di lavoro in materia; stimolare la collaborazione scientifica ed accademica sul tema, così come lo scambio di lavori ed esperienze fra specialisti ed esperti di Università ed altre istituzioni accademiche e culturali; seguire da vicino le iniziative europee rivolte al paesaggio; organizzare seminari, corsi, esposizioni e conferenze, pubblicazioni e programmi specifici di informazione e formazione sul paesaggio¹; creare un centro di documentazione aperto a tutti i cittadini. L'Osservatorio deve inoltre elaborare ogni quattro anni un rapporto sullo stato del paesaggio in Catalogna, che verrà presentato al Parlamento da parte del Governo catalano.

Attività fondamentale dell'Osservatorio è anche il monitoraggio delle politiche del paesaggio a livello europeo, la cui attuazione è resa possibile grazie ai contatti stabiliti, sia su scala nazionale che internazionale, con diverse istituzioni impegnate in attività legate al paesaggio, nello spirito di scambiare esperienze e sviluppare progetti comuni. In questo contesto, l'Osservatorio interviene attivamente nella Rete Europea degli Enti Locali e Regionali per l'Applicazione della Convenzione Europea del Paesaggio (RECEP), iscritta al Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa, con sede legale a Strasburgo (Francia). L'Osservatorio ha creato inoltre un sito web² disponibile in quattro lingue (catalano, spagnolo, inglese e francese), per favorire la diffusione delle informazioni sulle attività svolte e le politiche del paesaggio, le conferenze e le attività sul paesaggio, oltre che le informazioni sulle istituzioni

¹ La promozione di campagne di formazione e sensibilizzazione sociale rispetto al paesaggio, uno dei principali obiettivi dell'Osservatorio, è resa possibile grazie alla collaborazione con il Governo Regionale della Catalogna nell'elaborazione di materiale didattico per l'educazione secondaria obbligatoria (ESO). Finalità di tale operazione didattica è che gli alunni del secondo ciclo dell'ESO conoscano la diversità dei paesaggi catalani e si rendano consapevoli dei rischi e delle minacce a cui è sottoposta. Improntate allo stesso spirito di educazione alla responsabilità sono le iniziative rivolte all'organizzazione di corsi e seminari sul paesaggio catalano e la diffusione del *Dietari de Paisatge* (Agenda del Paesaggio), bollettino settimanale che raccoglie notizie sul paesaggio, diffuso attraverso i principali mezzi di comunicazione a livello mondiale.

² Si veda il sito <http://www.catpaisatge.net>

spagnole, europee ed internazionali che affrontano il tema del paesaggio secondo diverse prospettive. L'Osservatorio dispone anche di un Centro di Documentazione sui temi del paesaggio e su tutto ciò che riguarda la pianificazione e gestione dello stesso, che si pone l'obiettivo di diventare un centro di eccellenza in materia paesaggistica a vari livelli: in Catalogna e nel resto dello Stato, in Europa e su scala internazionale³.

L'Osservatorio è organizzato in forma di consorzio pubblico in cui trovano spazio più di trenta istituzioni, sia pubbliche che private, interessate a difendere la diversità e la ricchezza paesaggistica della Catalogna e a frenare il suo deterioramento. Fanno parte del consorzio il Governo Regionale della Catalogna (con a capo il Dipartimento di Politica Territoriale e Opere Pubbliche), le università catalane, le quattro provincie, le due associazioni di municipalità catalane, i collegi professionali più direttamente legati alla tematica, la Fondazione "Territori i Paisatge" della "Caixa de Catalunya" e il Municipio di Olot, come sede tecnica dell'Osservatorio (la sede amministrativa è a Barcellona). L'Osservatorio dispone anche di un consiglio di consulenza del quale fanno parte collettivi sociali di varia origine e, a titolo individuale, scienziati e professionisti spagnoli e di altri paesi europei, tra i quali un rappresentante del Ministero dell'Ambiente. La struttura consorziata, con personalità giuridica propria, garantisce all'Osservatorio un carattere aperto e flessibile, una grande agilità operativa e un'assoluta permeabilità, che a sua volta permette lo sviluppo delle sue funzioni senza nessun tipo di ostacolo.

3. I cataloghi del paesaggio

I cataloghi del paesaggio sono dei documenti di carattere tecnico che la Legge 8/2005 ha concepito come strumenti per la pianificazione e la gestione del paesaggio, in prospettiva della pianificazione territoriale. L'Osservatorio del Paesaggio è l'organo responsabile di elaborare i cataloghi del paesaggio, previo incarico del Dipartimento di Politica Territoriale e Opere Pubbliche del Governo Regionale della Catalogna.

I cataloghi permettono di riconoscere le tipologie dei paesaggi della Catalogna, i loro valori – manifesti e latenti – e lo stato di conservazione, gli obiettivi di qualità che devono essere raggiunti e i mezzi per realizzarli. Sono, dunque, uno strumento estremamente utile per l'imple-

³ Per una maggiore diffusione delle informazioni, parte del patrimonio documentario del Centro sarà messo a disposizione in formato digitale, consultabile attraverso il sito web dell'Osservatorio del Paesaggio.

mentazione di politiche del paesaggio, in particolare per l'integrazione di obiettivi paesaggistici nelle strategie territoriali, la cui realizzazione prevede la partecipazione attiva di tutti gli attori sociali che operano sul territorio. Questo aspetto implica la partecipazione di tutta la società catalana nella gestione e nella pianificazione del suo paesaggio.

I cataloghi del paesaggio apportano informazioni di grande interesse su tutti i paesaggi catalani, sui loro valori riconosciuti e su quelli da potenziare, contribuendo alla definizione e all'applicazione di una nuova politica del paesaggio in Catalogna⁴.

I cataloghi del paesaggio sono uno strumento completamente nuovo che annovera pochi precedenti a livello internazionale. Non esiste nessun metodo riconosciuto universalmente per studiare, identificare e valutare i paesaggi e le loro diversità, anche se in Europa esistono importanti esperienze a riguardo. Il carattere innovativo di questo strumento e la sua rilevanza ai fini della pianificazione territoriale, hanno spinto l'Osservatorio del Paesaggio a preparare un prototipo di catalogo del paesaggio che stabilisce un quadro comune di lavoro per l'elaborazione dei cataloghi in una forma coerente e coordinata. Il documento è stato elaborato partendo dall'esperienza internazionale in materia, adottando la filosofia della CEP (Convenzione Europea del Paesaggio), cornice di riferimento per l'ideazione di politiche di protezione, gestione e pianificazione del paesaggio in tutta Europa.

Il procedimento per l'elaborazione dei cataloghi del paesaggio prevede cinque fasi:

- identificazione e caratterizzazione del paesaggio;
- valutazione del paesaggio;
- definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica;
- istituzione di linee guida, misure e proposte di attuazione;
- definizione di indicatori di monitoraggio.

I cataloghi del paesaggio partono da una visione integrata del paesaggio, assumendo le sue componenti naturali e culturali congiuntamente, anche se in modo separato. Il paesaggio è inteso come un'area, così come la percepisce la popolazione, il cui carattere è il risultato dell'interazione dinamica di fattori naturali (morfologia, idrografia, la flora o la fauna) e umani (attività economiche, patrimonio storico ecc.). Contemporaneamente, il paesaggio viene visto come una realtà fisica e

⁴ Nei cataloghi del paesaggio è dato particolare risalto ai fattori che spiegano la tipologia di un dato paesaggio piuttosto di un altro, come questo evolve in funzione delle attuali dinamiche economiche, sociali ed ambientali, e, infine, che tipo di paesaggio vogliamo e come potremmo ottenerlo.

come rappresentazione culturale: è fisionomia geografica di un territorio, con tutti i suoi elementi naturali e antropici e anche con i sentimenti e le emozioni che si scatenano mentre li si contempla. Infine, nei cataloghi il paesaggio è concepito come un prodotto sociale, ovvero come la proiezione culturale di una società in uno spazio determinato da una dimensione materiale, spirituale e simbolica.

Questa impostazione multidimensionale dell'analisi del paesaggio si traduce in attenzione verso la molteplicità dei valori che lo caratterizzano: ecologici, storici, culturali, estetici, simbolici, attribuiti dagli attori che intervengono in esso e dalla popolazione che ne usufruisce. La metodologia utilizzata per l'elaborazione dei cataloghi del paesaggio è, quindi, qualitativa. Non tutti i paesaggi hanno lo stesso significato per la popolazione e, d'altra parte, ad ogni paesaggio si possono attribuire diversi valori e gradi differenti, a seconda dell'attore o dell'individuo che lo percepisce. È necessario per questo accettare e riconoscere l'esistenza di ostacoli metodologici e differenze di percezione rispetto al paesaggio, che rendono difficile la definizione di un metodo quantitativo di valutazione della qualità di un paesaggio che sia valido e accettabile per tutta la cittadinanza. Per questo motivo i cataloghi evitano la gerarchizzazione in livelli di qualità del paesaggio e la quantificazione dei suoi valori, compito molto complesso, per non dire impossibile, visto che la maggior parte dei valori rispondono a percezioni o sensazioni della popolazione, soggettive e incommensurabili.

Altra caratteristica importante dei cataloghi è che non escludono nessuna parte del territorio, al contrario, analizzano gli spazi marginali, degradati o quotidiani (paesaggi di aree commerciali, spazi industriali, delle infrastrutture), gli spazi naturali ed urbani, quelli rurali e periurbani, le acque interne e marittime. L'attenzione verso le diversità del paesaggio è applicata allo stesso modo verso i differenti usi e percezioni che di esso hanno i diversi gruppi sociali, in particolare i bambini, gli anziani o le persone disabili.

I cataloghi del paesaggio sono il risultato di una cooperazione effettiva fra i diversi attori coinvolti, sia che si tratti di soggetti istituzionali, ricercatori, tecnici o cittadini che operano nei territori dove si applica il catalogo del paesaggio. I meccanismi di partecipazione e di consultazione contribuiscono a questo. In tal senso, lo sviluppo dei cataloghi del paesaggio rende compatibile il rigore scientifico con la partecipazione pubblica a vari livelli.

4. La partecipazione cittadina nei cataloghi del paesaggio

I cataloghi del paesaggio considerano al loro interno la partecipazione pubblica come strumento per il coinvolgimento e la corresponsabilità della società nella gestione e pianificazione del paesaggio. Ovvero, la partecipazione è il meccanismo attraverso il quale i cittadini sono coinvolti nella progettazione del paesaggio che vogliono e contribuiscono a decidere le politiche da applicare.

Abitualmente l'analisi del paesaggio viene svolta da esperti, ma la CEP insiste sull'importanza della partecipazione dei cittadini e degli attori economici nella pianificazione del paesaggio, iniziando dalla sua caratterizzazione. Di fatto, la CEP afferma che "il paesaggio è un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni: nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana". Per questa ragione è necessario "avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche". Gli obiettivi di qualità paesaggistica sono "la formulazione, da parte delle autorità pubbliche competenti, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita".

I recenti e bruschi cambiamenti che si sono prodotti nella società, e contemporaneamente la crisi di fiducia nei confronti dell'amministrazione, evidenziano la necessità di coinvolgere la popolazione nella presa di decisioni, non limitandosi più all'opinione degli "esperti". Di conseguenza, sono nate strutture amministrative dedicate a promuovere la partecipazione cittadina in diversi settori che hanno visto l'aumento effettivo di risorse tecniche e umane dedicate ai processi partecipativi. Tale cambiamento di strategia si sta verificando anche nel campo del paesaggio.

La partecipazione pubblica nella pianificazione del paesaggio è un processo relativamente nuovo e con pochi riferimenti internazionali, se escludiamo la CEP. Tuttavia esiste un'esperienza sedimentata di processi di partecipazione che riguardano le politiche culturali e ambientali. Questa esperienza è particolarmente ricca a livello locale, perché la prossimità facilita il coinvolgimento dei cittadini, anche se in alcuni casi il fallimento di processi partecipativi precedenti può risultare un ostacolo nel momento in cui si iniziano nuovi processi, a causa della diffidenza che la popolazione esprime sulla loro applicabilità.

L'Osservatorio del Paesaggio della Catalogna aveva chiara fin dall'inizio la necessità di coinvolgere la cittadinanza nelle decisioni relative alla protezione, gestione e pianificazione del paesaggio. La partecipazione della popolazione nell'elaborazione dei cataloghi del paesaggio arricchisce i risultati, legittima l'iniziativa e aumenta la capacità della cittadinanza di esercitare un controllo sociale sulle decisioni dell'amministrazione. Inoltre aiuta ad aumentare la fiducia reciproca tra i cittadini e chi prende le decisioni; infine incrementa l'efficienza nella presa di decisioni pubbliche. L'Osservatorio del Paesaggio è convinto che la partecipazione rappresenti un mezzo per migliorare la qualità di vita delle persone.

La partecipazione pubblica dei cataloghi del paesaggio intende affrontare le seguenti sfide:

- Coinvolgimento della popolazione nei processi partecipativi ad una scala di lavoro sovralocale. La scala di lavoro è una variabile che determina i processi partecipativi. Man mano che ci allontaniamo dalla scala umana, i fenomeni diventano più astratti e, quindi, più difficilmente comprensibili da parte della società in generale.
- Disporre di risorse sufficienti per realizzare la partecipazione. La mancanza di una tradizione nei meccanismi di pianificazione rende difficile disporre di risorse sufficienti per portarli a termine in modo adeguato.
- Riconoscere i valori intangibili.
- Ottenere risultati rappresentativi della realtà della zona di studio.
- Applicare una metodologia valida.

Non esistendo una metodologia partecipativa specifica, ne è stata delineata una propria per l'elaborazione dei cataloghi del paesaggio. La consultazione pubblica si realizza durante tutto il processo della loro elaborazione e si avvale di quattro strumenti complementari: l'intervista in profondità, l'inchiesta via web, le sessioni di dibattito e le sessioni informative.

L'intervista in profondità, rivolta ai principali attori del paesaggio (istituzioni, settori economici, entità sociali, esperti ecc.), mira a conoscere la loro opinione sul paesaggio della zona di studio e le loro proposte. Nel selezionare gli attori si è cercato di avere la rappresentatività delle diverse opinioni e visioni del paesaggio. L'obiettivo delle interviste è stato quello di identificare paesaggi omogenei o chiaramente differenziabili, cogliere la percezione sociale sui cambiamenti recenti del paesaggio, conoscere la visione sulle opportunità e le minacce esistenti

e, soprattutto, individuare i valori più intangibili del paesaggio, che dipendono dalla percezione diretta e indiretta delle persone.

L'inchiesta elettronica ha un carattere più divulgativo ed è diretta alla popolazione in generale. Il suo obiettivo consiste nel confutare alcuni risultati ottenuti dalle equipe che elaborano i cataloghi, in particolare quelli relativi ai valori del paesaggio e alle preferenze sui paesaggi studiati. Si intende anche cercare di contribuire alla riflessione personale e al dibattito collettivo sul paesaggio. Per incentivare la partecipazione si regala a tutte le persone che hanno terminato l'inchiesta uno *screen saver* con le fotografie dei paesaggi del catalogo in questione.

Le sessioni di lavoro rappresentano uno strumento di partecipazione originale che consiste nel riunire un piccolo gruppo di persone (dieci soggetti anonimi) con profili che tengano conto di sensibilità diverse, che non siano esperte del tema, né leader sociali. I componenti del gruppo interagiscono nel corso di tre sessioni, attraverso tecniche di animazione di gruppo e materiali che facilitano la comprensione del tema e la partecipazione. La suddivisione in tre sessioni permette di avvicinarsi gradualmente al tema, ottenendo risultati migliori, soprattutto rispetto all'identificazione dei valori intangibili del paesaggio e degli obiettivi di qualità paesaggistica.

Le sessioni informative sui risultati del processo di elaborazione dei cataloghi sono sessioni aperte durante le quali si spiegano i risultati parziali e si raccolgono le opinioni degli uditori. Le sessioni informative vengono organizzate con la Direzione Generale di Partecipazione Cittadina del Governo Regionale della Catalogna.

5. Per concludere

I risultati del processo di partecipazione nell'elaborazione dei cataloghi del paesaggio sono abbastanza soddisfacenti. In generale, tale processo si è dimostrato molto utile al fine di identificare quei valori che risultano impercettibili dall'analisi della cartografia esistente o dal lavoro di campo. Ci riferiamo, soprattutto, ai valori intangibili del paesaggio (paesaggio sicuro, selvaggio, tranquillo, ecc.) e ai valori simbolici ed identitari. Le interviste in profondità hanno permesso di validare i risultati ottenuti dai lavori tecnici, ponendo una particolare enfasi nella validazione della delimitazione delle unità di paesaggio. Infine, si può affermare che, indirettamente, l'inchiesta via web e le sessioni di dibattito hanno aiutato a sensibilizzare la popolazione rispetto al paesaggio.

Tuttavia, rimane ancora molta strada da percorrere affinché i cittadini e le amministrazioni prendano congiuntamente le decisioni relative alla protezione, gestione e pianificazione del paesaggio. Un primo passo è quello di ottenere un maggior coinvolgimento della popolazione. L'esistenza di nuove tecnologie applicate ai processi di partecipazione apre un mondo di nuove possibilità per migliorare lo scambio di informazioni e favorire, così, il processo partecipativo.

Per esempio, l'applicazione di supporti interattivi o della realtà virtuale permette una maggiore comprensione della cittadinanza rispetto alle rappresentazioni cartografiche tradizionali, inoltre garantisce il coinvolgimento della popolazione giovane, che con i metodi tradizionali sarebbe meno motivata.

Senza la partecipazione cittadina è impossibile avanzare verso una nuova cultura territoriale basata su una gestione sostenibile delle risorse naturali e patrimoniali, e su una nuova trattazione e considerazione del paesaggio nel suo insieme.

Solo in questo modo eviteremo la nascita di territori sempre più senza narrazione e di paesaggi senza immaginario.