

L'importanza degli strumenti partecipativi nella pianificazione paesaggistica per far fronte alle nuove dinamiche di trasformazione del territorio

di Elena Ferraioli*, Federica Appiotti**, Filippo Magni*** e Matelda Reho****

Abstract

The definition of Landscape, officially recognized by the *European Landscape Convention* (CoE, 2000), underlines the growing importance of cultural, symbolic and perceptive aspects in landscape planning.

This research proposes a methodology to support land management aimed at: (i) promoting an integrated approach to landscape; (ii) raising awareness of environmental and landscape quality; (iii) enhancing collaborative tools.

The described approach, which involves the use of participatory tools related to *Citizen Science*, potentially fits the dynamics of transformation and regeneration addressed to the “territories of illegalism”, which strongly depends on the interaction between citizens and territorial authorities. The identification of priority areas defined by local communities will provide the necessary indications for the achievement of urban and citizens' well-being.

The aim of this study is therefore to conceive the landscape and its values as relevant elements in the processes of territorial management, and to improve landscape awareness and collaborative governance through innovative learning interventions.

Introduzione

I recenti cambiamenti avvenuti nell'economia e nella società, uniti alle esigenze di sostenibilità e qualità ambientale, accentuano la stringente necessità di avviare, nello spazio urbano contemporaneo, progetti coerenti e territorializzati che siano in grado di garantire la tutela, la pianificazione e la gestione del territorio nel lungo periodo, e di definire nuove e più consapevoli interazioni tra città e natura.

A questo si aggiunge una progressiva crisi di fiducia della cittadinanza nelle istituzioni e nelle autorità locali, insieme alla crescente preoccupazione dell'opinione pubblica per la qualità, le risorse, la sicurezza e l'identità del luogo in cui vive, ma anche l'inadeguatezza di alcune politiche, alcune delle quali riguardanti la pianificazione del territorio.

In questo frangente temporale, si inserisce la Convenzione Europea del Paesaggio (CoE, 2000) trattato internazionale che sancisce ufficialmente la definizione giuridica di paesaggio, inteso come “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”¹, sottolineando dunque l'importanza dell'aspetto percettivo e del diritto di autodeterminazione da parte dei cittadini, rispetto all'ambiente di vita.

In questo senso, la Convenzione propone una nuova visione della cultura del territorio, promuovendo la protezione, gestione e pianificazione dei paesaggi, e riconoscendo un ruolo di rilievo alla società civile, la quale, insieme all'amministrazione, dovrebbe partecipare alle decisioni che riguardano le azioni di tutela del paesaggio.

La pianificazione ed il progetto di paesaggio devono infatti, proporsi di risolvere “la difficile problematica di definire nuovi assetti d'uso del suolo e nuove immagini di territorio, raccogliendo e considerando le esigenze delle popolazioni, e risolvendo i conflitti tra i diversi gruppi di interesse” (Zerbi, M. C., 2015). Tuttavia, il paesaggio è troppo spesso “esito di politiche e processi fondati su piani, strategie e singoli progetti che tengono conto della materialità e degli aspetti normativi, piuttosto che considerare adeguatamente l'identità sociale, economica e politico-organizzativa del territorio, e contestualmente, la storia, i simboli, i valori, la percezione derivati dalla componente popolare” (Voghera, A., 2011).

* Dipartimento di Culture del Progetto, Università Iuav di Venezia, eferraioli@iuav.it

** Dipartimento di Culture del Progetto, Università Iuav di Venezia, fappiotti@iuav.it

*** Dipartimento di Culture del Progetto, Università Iuav di Venezia, fmagni@iuav.it

**** Dipartimento di Culture del Progetto, Università Iuav di Venezia, matelda.reho@iuav.it

¹ Definizione tratta da *European Landscape Convention*, capitolo I, art. 1, comma a

In questo senso, la ricerca cercherà di descrivere e valorizzare pratiche di governance del territorio e approcci partecipativi, finalizzati a responsabilizzare i cittadini riguardo problematiche ambientali, economiche e sociali, e a renderli soggetti attivi nei processi di acquisizione delle conoscenze e nelle politiche del territorio, nell'ottica di fronteggiare le trasformazioni del territorio, adottando come principale elemento d'azione il paesaggio.

La dimensione partecipativa del paesaggio

La definizione di paesaggio, delineata all'articolo 1 della Convenzione Europea del Paesaggio, si discosta radicalmente dall'accezione puramente fisica del termine, focalizzando l'attenzione sulla percezione sensoriale ed emotiva e sull'attribuzione di valori, variabili fondamentali per il rispetto e la salvaguardia dell'identità della popolazione stessa e per l'arricchimento individuale e della società nel suo complesso. Il paesaggio è concepito "come un prodotto sociale, la proiezione culturale di una società in un dato luogo da una prospettiva materiale, spirituale e simbolica"². La stessa Convenzione, sottolinea infatti che "il paesaggio è riconducibile: (i) a caratteri oggettivi, declinati negli aspetti ecologico-ambientali, storico-culturali e insediativi, degli usi del suolo ed economici; (ii) all'insieme dei processi normativi e politici che lo attraversano e che contribuiscono alla sua continua ricostruzione; (iii) a fattori di percezione sociale, e dunque alla conoscenza e interpretazione delle diverse categorie di significati e valori legati all'identità locale" (Voghera, A., 2011).

Una tale definizione promuove il paesaggio come esito delle interrelazioni tra fattori umani e naturali, e come dominio della società, fornendo uno spazio per la democratizzazione del paesaggio, inteso e riconosciuto come risorsa comune. In questo senso, il paesaggio si pone dunque come "presupposto fondamentale per la qualità della vita, per il benessere sociale ed individuale e per lo sviluppo sostenibile, contribuendo oltre che al consolidamento dei diritti e delle responsabilità per ciascun individuo, anche al coinvolgimento della popolazione nei processi decisionali" (Castiglioni, B., De Marchi, M., 2009).

Il riconoscimento di "un ruolo attivo dei cittadini nelle decisioni che riguardano il paesaggio può offrir loro l'occasione di meglio identificarsi con i territori e le città"³, evitando quindi di "subire" le mutazioni del paesaggio, ma rendendosi parte integrante e attiva dei piani di azione finalizzati alla gestione, protezione e pianificazione territoriale.

La partecipazione pubblica per la definizione di un approccio integrato al paesaggio

Il paesaggio, così come inteso nella Convenzione, può essere considerato dunque come "chiave idonea per un progetto coerente del territorio, poiché consente di elaborare sintesi operative a partire da interpretazioni esperte e istanze sociali differenziate" (Cassatella, C., Seardo, B., 2015). In questo senso, emerge fortemente l'intrinseca dimensione partecipativa del concetto di paesaggio, in quanto esito di una costruzione collettiva e di una molteplicità di azioni territoriali di trasformazione, dovute alla stretta relazione tra società locali e ambienti di vita.

Il termine partecipazione, inteso generalmente come modalità dell'azione pubblica che permette alla popolazione di prendere parte alle decisioni, assume, nell'ambito della pianificazione territoriale e urbanistica, un significato ampio quale "il prendere parte, il concorrere e il collaborare a un'impresa di comune interesse, lo stabilire una relazione con altri su un tema specifico"⁴. Il processo partecipativo infatti, favorisce una comunicazione bidirezionale ed implica "una dinamica di cooperazione tra popolazione e amministrazione", in cui le conoscenze empiriche, possedute dai cittadini, vanno a completare e contestualizzare le conoscenze specialistiche degli esperti. Si può dunque pensare alla partecipazione come "ad un flusso informativo da realizzare in tutte le diverse fasi dei processi relativi alle politiche paesaggistiche" (Zerbi, M. C., 2015), in particolare quelle di valutazione e qualificazione dei paesaggi, in cui i valori della popolazione vengono a confrontarsi con i risultati "oggettivi" delle valutazioni degli esperti, ma anche in quelle di definizione degli obiettivi di qualità, di decisione e di attuazione delle azioni.

L'obiettivo della partecipazione pubblica è quello di "garantire l'integrazione e il confronto tra i valori, gli interessi, i bisogni e le aspettative dei diversi attori istituzionali e sociali in gioco" (Voghera, A., 2011), al fine di permettere la costruzione di strategie, azioni e progetti di territorio e paesaggio, che siano coerenti ai vari livelli amministrativi, e che tengano conto dei diversi contesti, degli obiettivi e delle risorse, degli scenari e

² Traduzione da: Nogué, J., Puigbert, L., Sala, P., Bretcha, G. (2010), *Landscape and Public Participation: The Experience of the Landscape Catalogues of Catalonia*, Landscape Observatory of Catalonia

³ Council of Europe (CoE) (2000), *European Landscape Convention: Explanatory Report. CETS No. 176.*, Florence and Strasbourg: Council of Europe

⁴ Definizione lessicale fornita da Carlo Galli, per la Rubrica "La Parola" (la Repubblica, 14 giugno 2011)

dei processi promossi dai piani, nonché delle scelte delle popolazioni. Questa sintesi integrativa richiede un modello diverso di costruzione delle decisioni che, attraverso un'ampia partecipazione delle istituzioni e degli attori economici e sociali, generi un approccio integrato e condiviso al paesaggio, quale esito di un percorso intrecciato tra sfera materiale, normativa e percettiva.

L'approccio della *Citizen Science* come strumento per politiche di paesaggio partecipate

Negli ultimi tempi, si è registrato “un aumento significativo della partecipazione pubblica negli ambiti scientifici e di ricerca, come diretta conseguenza della volontà espressa dalla società di intervenire attivamente nei processi decisionali che generano nuova conoscenza o comprensione” (Hecker, S., Haklay, M., Bowser, A., Makuch, Z., Vogel, J. & Bonn, A., 2018).

Generalmente intesa come “un insieme di attività racchiuse in un più ampio spettro di concetti, tra cui open science e open innovation” (*ibid.*), la *Citizen Science* fa riferimento all'impegno congiunto e all'interazione tra il pubblico generale e la comunità scientifica, mirando all'espansione della partecipazione pubblica alle attività di monitoraggio e ricerca, e sostenendo modelli alternativi di produzione della conoscenza. L'espressione *Citizen Science* può essere dunque utilizzata, nell'accezione più tradizionale del termine, “per indicare l'approccio che coinvolge i volontari del pubblico generale nelle indagini scientifiche, e più precisamente nelle fasi di raccolta e analisi dei dati” (Silvertown, J., 2009); ma anche in senso più ampio, “per descrivere una democratizzazione della scienza, in cui i cittadini possono partecipare attivamente alle diverse fasi della produzione del sapere scientifico, attraverso la formulazione di ipotesi e l'interpretazione dei risultati” (Socientize & European Commission, 2014).

Tale forma di coinvolgimento di volontari nella scienza comporta un duplice vantaggio, rispettivamente per l'ambito scientifico e per la comunità: fornire un valido contributo alla ricerca, che in questo modo può contare sulla raccolta di dati affidabili in grande misura spaziale e temporale, funzionali a sviluppare monitoraggi su larga scala; e allo stesso tempo, di responsabilizzare e impegnare concretamente la comunità su temi di interesse sociale comune, quali il monitoraggio e la valutazione ambientale, riducendo in questo modo la distanza percepita dai cittadini nei confronti del mondo della ricerca.

In questo senso, la *Citizen Science*, con il suo riconosciuto potere integrativo, può rispondere a molteplici e differenti necessità, quali: (i) l'ampliamento della partecipazione dei portatori di interesse della comunità; (ii) lo sviluppo di strumenti per avvicinare gruppi emarginati a questioni di importanza sociale; (iii) il riconoscimento del peso delle osservazioni dei cittadini nel plasmare il processo decisionale e di attuazione delle politiche a lungo termine. I governi e i responsabili politici hanno infatti bisogno di prove e di informazioni scientificamente affidabili e aggiornate per identificare, formulare, attuare e valutare le politiche nel rispetto delle normative, e l'approccio di *Citizen Science* è in grado di offrire alle autorità l'opportunità di creare programmi che si avvalgono di ricercatori scientifici esperti, a sostegno di questi obblighi, a cui si unisce l'acquisizione delle osservazioni empiriche e l'analisi dei dati condotti dai volontari membri del pubblico. Questo maggiore impegno con la società contribuisce a rendere i programmi di *Citizen Science* positivamente valutabili in termini di risultati scientifici, per la qualità dei dati, l'esperienza dei partecipanti e l'ampiezza dell'impatto sociale e sulle politiche di settore.

Una declinazione relativa alla “scienza dei cittadini”, che recentemente assume legittimità ed efficacia nell'ambito delle politiche di pianificazione territoriale e paesaggistica, è quella della *Citizen Science Application*, che si colloca tra gli strumenti innovativi di indirizzo e di pianificazione paesaggistica alla scala locale. Il modello contribuisce, infatti, all'attuazione del progetto condiviso del paesaggio, tramite il coinvolgimento diretto e attivo di utenti e stakeholder, con l'obiettivo di rendere i piani urbanistici e i progetti di sviluppo, compatibili con i valori e i caratteri identitari del territorio locale. La componente partecipativa consente quindi, attraverso strategie condivise, “di valorizzare la percezione e l'apprezzamento sociale per i luoghi, oltre che di riconoscere il significato, il valore e il ruolo del paesaggio” (Voghera, A., 2011).

Il modello della *Citizen Science Application* appare sempre più essenziale per la pianificazione, come strumento per rendere confrontabili su tavoli tecnici le diverse istanze sul paesaggio, prestandosi infatti ad indagini della percezione multidimensionale che gli abitanti hanno dei propri paesaggi di vita. Il suo potenziale è inoltre dovuto all'accesso libero ai dati che permetterà a chiunque di accedere per raccogliere prove e comunicare informazioni, contribuendo in tal senso all'implementazione della consapevolezza del pubblico su specifiche tematiche di rilievo e al miglioramento nella gestione dell'eredità paesaggistica e territoriale.

Vantaggi	Descrizione
Impegno collettivo	Le attività di monitoraggio coinvolgono direttamente le persone con le questioni ambientali e il loro ambiente locale
Ampia raccolta di informazioni	Il coinvolgimento di volontari permette di raccogliere dati in grande misura spaziale e temporale, oltre che all'individuazione di eventi rari
Affidabilità e qualità dei dati	Le prove raccolte, se propriamente classificate e validate, possono entrare nella letteratura scientifica ed essere adattate a scopi normativi
Pluralità di conoscenze	La collaborazione tra cittadini e comunità scientifica permette di affidarsi a competenze esperte e professionali, quanto a osservazioni empiriche
Strumenti applicativi innovativi	I progressi tecnologici e il <i>crowdsourcing</i> rendono rapida e semplice la raccolta, la classificazione e la promozione di grandi insiemi di dati
Diversità di approcci	Le diverse modalità del processo partecipativo contribuiscono al coinvolgimento di una pluralità di attori, quali: volontari esperti, portatori di interesse della comunità e membri del pubblico generale

Figura 1– I vantaggi della Citizen Science⁵

Considerazioni conclusive

In un'ottica di trasformazione del territorio, in cui la pianificazione territoriale e paesaggistica dovranno confrontarsi con le nuove sfide e prospettive della contemporaneità, appare concreta la possibilità di migliorare l'approccio di identificazione e classificazione del paesaggio, riducendo la distanza tra dimensione paesaggistica e utente, puntando alla ricerca e all'uso di metodi di coinvolgimento e di processi partecipativi. Emerge l'esigenza di un governo della città teso a favorire azioni integrate e interattive tra istituzioni, società civile e settore privato, nel duplice intento di abbandonare una prospettiva di individualismo e di evitare l'esclusione totale delle identità collettive.

Le pratiche ispirate alla democrazia partecipativa sono dunque indispensabili per: (i) la responsabilizzazione delle comunità alle problematiche ambientali, economiche e sociali; (ii) la presa di coscienza dei cittadini come attori sociali e soggetti attivi, a cui corrisponde una parte di potere decisionale nelle politiche del territorio; (iii) l'avanzamento progressivo verso una nuova cultura territoriale, basata sulla gestione sostenibile del patrimonio e delle risorse naturali, e su una nuova relazione e comprensione del paesaggio nel suo complesso. In questo senso, è sicuramente "auspicabile incorporare il coinvolgimento pubblico alle attività del governo del territorio, da molteplici punti di vista"⁶, relativi rispettivamente: alle politiche pubbliche, in quanto la partecipazione, basata sulla raccolta dei contributi, delle conoscenze e delle percezioni dei vari portatori di interesse, permette di prendere decisioni più consapevoli; alla pubblica amministrazione, in quanto la cooperazione tra i vari attori della società facilita il superamento di resistenze e ostacoli, che sempre più spesso accompagnano l'elaborazione di politiche complesse; e infine alla società civile, poiché l'integrazione e il dialogo favoriscono la creazione di spazi di incontro che rafforzano le relazioni civiche e il capitale sociale, elementi necessari per avviare progetti collettivi.

Il modello della *Citizen Science*, nella sua concreta applicazione, può quindi essere attuato, nell'ambito delle politiche paesaggistiche, con gli obiettivi di: (i) elaborare scenari desiderabili per il paesaggio, che possano trovare traduzione operativa nei piani locali; (ii) formulare obiettivi di qualità paesaggistica; (iii) definire progetti di sviluppo locali.

Al riguardo, i moderni strumenti informatici e l'applicazione delle nuove tecnologie ai processi partecipativi possono essere di grande aiuto sia, per facilitare l'utente ad esprimere al meglio la sua percezione e ad entrare in contatto con il territorio, che per garantire accessibilità immediata e trasparenza nelle diverse fasi del processo di pianificazione, assicurandone un'effettiva democratizzazione.

⁵ Rielaborazione tratta da: Pocock, M. J. O., Chapman, D. S., Sheppard, L. J., Roy, H. E., *Choosing and Using Citizen Science: a guide to when and how to use citizen science to monitor biodiversity and the environment*, Centre for Ecology & Hydrology

⁶ Traduzione da: Nogué, J., Puigbert, L., Sala, P., Bretcha, G. (2010), *Landscape and Public Participation: The Experience of the Landscape Catalogues of Catalonia*, Landscape Observatory of Catalonia

Bibliografia

- Cassatella, C., Seardo, B. (2015) Cultural Ecosystem Services come strumento per la definizione di scenari e politiche di paesaggio partecipati. Una ricerca-azione nell'Anfiteatro Morenico di Ivrea, *Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU - Società Italiana degli Urbanisti*
- Castiglioni, B., De Marchi, M. (2009), *Di chi è il paesaggio? La partecipazione degli attori nella individuazione, valutazione e pianificazione*, Coop. Libreria Editrice Università di Padova, Padova
- Council of Europe (CoE) (2000), *European Landscape Convention. CETS No. 176.*, Florence and Strasbourg: Council of Europe
- Council of Europe (CoE) (2000), *European Landscape Convention: Explanatory Report. CETS No. 176.*, Florence and Strasbourg: Council of Europe
- Hecker, S., Haklay, M., Bowser, A., Makuch, Z., Vogel, J. & Bonn, A. (2018), *Citizen Science: Innovation in Open Science, Society and Policy*, UCL Press, London
- Nogué, J., Puigbert, L., Sala, P., Bretcha, G. (2010), *Landscape and Public Participation: The Experience of the Landscape Catalogues of Catalonia*, Landscape Observatory of Catalonia
- Pocock, M. J. O., Chapman, D. S., Sheppard, L. J., Roy, H. E. (2014), *Choosing and Using Citizen Science: a guide to when and how to use citizen science to monitor biodiversity and the environment*, Centre for Ecology & Hydrology
- Silvertown, J. (2009), A new dawn for citizen science, *Trends in Ecology and Evolution*
- Socientize & European Commission (2014), *Green paper on citizen science*
- Voghera, A. (2011), Pianificazione e progetto partecipato del paesaggio, *Agribusiness Paesaggio & Ambiente*
- Zerbi, M. C. (2015), Paesaggio e partecipazione, *Geotema*