

ELEMENTI PER LA CREAZIONE DI UN OSSERVATORIO PER LA QUALITÀ DEL
PAESAGGIO: UNA RIFLESSIONE DALL'ESPERIENZA LOMBARDA

Laura BOI¹

SOMMARIO

Il presente lavoro contiene lo studio effettuato per la definizione del nuovo Osservatorio regionale per la qualità del paesaggio di Regione Lombardia, che si inserisce nell'ambito delle attività di ricerca di Èupolis Lombardia, ed il metodo utilizzato per la progettazione dello stesso. In particolare, nella prima sezione è presente la ricerca e la riflessione su alcune parole-chiave fondamentali per la definizione dell'Osservatorio e sulla legislazione europea ed italiana in tema di paesaggio; la seconda rappresenta, attraverso *case-studies* emblematici, i modi con cui si è proposta un'applicazione concreta dei contenuti della Convenzione Europea del Paesaggio e del concetto di "osservatorio"; la terza, sulla base delle tematiche e delle riflessioni emerse nelle prime due parti e considerando cosa già è stato fatto in Regione, propone un possibile modello di struttura per l'Osservatorio per la qualità del paesaggio lombardo, nel quale sono definiti gli ambiti prevalenti di indagine, le modalità per il processo dell'indagine stessa e l'eventuale gestione dei risultati del monitoraggio, in termini sia quantitativi, sia qualitativi.

¹ ÈUPOLIS Lombardia, via Taramelli, 12, 20124, Milano, laura.boi@eupolislombardia.it

1 Introduzione

Negli anni più recenti la politica regionale lombarda per il paesaggio ha consolidato la propria attenzione alla tutela ed alla sua valorizzazione e ha fondato la propria azione su di una consapevolezza maturata gradualmente del ruolo importante che il paesaggio ha rivestito e riveste per lo sviluppo del sistema regionale. Il paesaggio, infatti, svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e può costituire una risorsa favorevole all'attività economica, al consolidamento dell'identità del territorio e alla qualità della vita dei cittadini.

In questo quadro, Regione Lombardia ha deciso di dotarsi dell'Osservatorio regionale per la qualità del paesaggio, il quale, una volta avviato, potrà costituire un elemento imprescindibile all'interno del quadro strumentale disegnato dalla Regione.

2 Il paesaggio e la sua evoluzione concettuale

Le attività svolte per la definizione e la “costruzione” dell'Osservatorio per la qualità del paesaggio si avviano sviluppando alcuni filoni di indagine e di riflessione, che consentono di definire le coordinate entro cui collocare il lavoro di prefigurazione e progettazione dell'Osservatorio stesso. Tra queste riflessioni una tra le principali: cos'è, oggi, il paesaggio?

2.1 Prime riflessioni sul concetto di “paesaggio”

Il significato del termine “paesaggio” ha subito, nel corso degli anni, e particolarmente in epoca più recente, un vasto processo di ripensamento e di ridefinizione, sia in Italia che in tutta Europa.

Il significato del termine paesaggio al quale oggi si pensa, l'importanza del suo ruolo sociale, culturale e territoriale, nasce in Italia nel 1939, anno in cui viene emanata la Legge n.1497 denominata “Protezione delle bellezze naturali” attraverso la quale si comincia a fare un primo sforzo attorno al tema della tutela del paesaggio: si pensa infatti alla matrice di definizione della struttura normativa ed essenzialmente riconducibile all'identificazione di ambiti territoriali che per qualità paesaggistica meritano una dichiarazione di interesse pubblico e quindi l'assoggettamento alla tutela della legge mediante singoli atti amministrativi (correntemente denominati "vincoli"). Tale Legge è superata dall'uscita della Legge Galasso nel 1985: tale norma stabilisce, più nelle sue interpretazioni regionali e pratiche che nella lettera della Legge stessa, che il paesaggio va interpretato da diversi punti di vista che comprendono anche, ma non esclusivamente, quello estetico-visuale. Ciononostante, al di là di una definizione completa ed esaustiva del termine, con la Costituzione della Repubblica Italiana del 1947, legge fondamentale e fondativa dello Stato, la

nostra Nazione già promulga, tra i principi fondamentali, la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico.

Nel corso degli anni, di volta in volta, si è cercato dunque di fissare dei canoni riguardanti la bellezza e il paesaggio che sono diventati il paradigma per determinare l'armonia o la bruttezza di uno spazio: partendo a ritroso, diverse scuole di pensiero hanno cercato di definire il termine "paesaggio", attribuendogli differenti accezioni, senza mai giungere ad una visione unificata ed organica dell'intrinseco significato del termine. Oggi, per affrontare il tema "paesaggio" risulta fondamentale partire da una visione integrata, capace di interpretare l'evoluzione del paesaggio, in quanto sistema unitario, nel quale le componenti, ecologica e naturale, interagiscono con quella insediativa, economica e socio-culturale.

2.2 Gli aspetti innovativi della Convenzione Europea del Paesaggio

La Convenzione Europea sul Paesaggio², adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 20 luglio 2000, costituisce un importante ed innovativo strumento dedicato esclusivamente alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione di tutti i paesaggi europei.

Le principali novità sono sintetizzate nei primi articoli: essa esprime la volontà di affrontare in modo globale il tema della qualità di tutti i luoghi di vita delle popolazioni, riconosciuta come condizione essenziale per il benessere (inteso in senso non solo fisico) individuale e sociale, per uno sviluppo durevole e come risorsa che favorisce le attività economiche. L'oggetto di interesse è, infatti, tutto il territorio, comprensivo degli spazi naturali, rurali, urbani e peri-urbani.

La Convenzione non fa, dunque, distinzione tra i paesaggi che possono essere considerati come "eccezionali", i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati: essa attribuisce a tutti i paesaggi del territorio uguale dignità.

Ulteriore novità è l'arricchimento del tema della sostenibilità, già presente da tempo nei documenti internazionali, attraverso la dimensione culturale in modo integrato e complessivo, ossia riferita all'intero territorio: alla sua sfera appartiene la percezione sociale che le popolazioni hanno dei loro luoghi di vita e il riconoscimento delle loro diversità e specificità storico-culturali, importanti per il mantenimento dell'identità delle popolazioni stesse, arricchimento della persona, individuale o sociale. La finalità consiste nell'attuare uno sviluppo sostenibile, che coniughi l'attività economica e la tutela del paesaggio, richiamando, perciò, la concezione del paesaggio come risorsa economica e sottolineando l'importanza della salvaguardia, della gestione e della pianificazione, al fine di garantire alle popolazioni europee un paesaggio di qualità.

In tal senso, la Convenzione impegna i firmatari ad attuare politiche del paesaggio miranti alla protezione, alla gestione e alla pianificazione di esso; a porre in essere procedure di partecipazione pubblica, nonché di autorità locali e regionali e di altri possibili attori delle politiche del paesaggio; ad integrare il paesaggio nelle politiche di organizzazione del territorio, tanto dal punto di vista

² Elaborata in sede di Consiglio d'Europa dal 1994 al 2000, aperta alla firma degli stati membri a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata dal Parlamento Italiano con Legge n. 14 del 9 gennaio 2006.

urbanistico quanto dal punto di vista culturale, ambientale, agricolo, sociale, economico. Le parti si impegnano altresì a collaborare affinché le politiche e i programmi a livello internazionale includano la dimensione paesaggistica.

2.3 Il Decreto Legislativo 22 gennaio 2004 n. 42: primi passi verso una nuova concezione in Italia

In Italia la Convenzione Europea è stata recepita con il Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, denominato *Codice dei beni culturali e del paesaggio*³, il quale rappresenta l'approdo di una lunga storia legislativa in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio.

Il dettato costituzionale rispecchia emblematicamente il parallelismo tradizionalmente accettato tra il paesaggio e il patrimonio culturale, ma non impedisce ed anzi sospinge l'evoluzione dell'azione di tutela, già allargatasi con la Legge del 1985, dalle bellezze naturali e dai quadri paesistici di indiscusso valore elitariamente considerati, ad intere categorie di beni ampiamente rappresentate nel territorio intero.

Il Codice, il quale recepisce le direttive comunitarie abrogando e sostituendo integralmente la precedente normativa in tema di beni culturali ed ambientali; fissa tra i suoi principali capisaldi il pieno recupero del paesaggio nell'ambito del "patrimonio culturale", del quale costituisce parte integrante alla pari degli altri beni culturali italiani; il riconoscimento del carattere unitario della tutela dell'intero patrimonio storico-artistico e paesaggistico, così come previsto dalla Costituzione; la creazione, sia sotto il profilo formale che funzionale, di un apposito demanio culturale al quale sono annoverati tutti quei beni la cui piena salvaguardia ne richiede il mantenimento nella sfera pubblica (statale, regionale, provinciale, comunale) nell'interesse della collettività. In questo quadro anche la pianificazione urbanistica assume per la prima volta un carattere non più parallelo o preponderante rispetto alla pianificazione del paesaggio ma addirittura subordinato verificando la propria compatibilità con i suoi contenuti.

3 La definizione di un osservatorio in rapporto al paesaggio

Ulteriore filone di ricerca riguarda le seguenti tematiche: cosa significa, oggi, osservare? cosa, come e quando osservare? cosa dicono le leggi in materia di osservatorio? L'indagine su tali aspetti consente di delineare l'ambito concettuale entro cui collocare le numerose sezioni dell'Osservatorio: la sua strutturazione, il suo organigramma, i suoi compiti, i costi di gestione ed i prodotti oltre che il campo di osservazione vero e proprio.

³ Così come modificato dai Decreti Legislativi: 24 marzo 2006, n. 156. "Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali"; 24 marzo 2006, n. 157. "Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio", 26 marzo 2008, n. 62. "Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali"

Emergono alcune risultanze delle definizioni di cui sopra: elementi di interesse che possono costituire le coordinate entro cui definire che cosa sia un osservatorio.

La ricerca ha quindi dapprima indagato le innumerevoli sfaccettature di significato del concetto di “osservatorio” e, successivamente, l’ambito legislativo di definizione dei compiti dell’Osservatorio per la qualità del paesaggio.

L’analisi di alcune definizioni parte da strumenti elementari, quali alcuni dizionari della lingua italiana, ma questo basta per capire quante sfumature contiene il vocabolo analizzato, soprattutto se declinato in alcune correlazioni.

Tra queste le più interessanti definiscono l’osservatorio come un “luogo privilegiato di riflessione e confronto (Devoto-Oli) oppure come un “luogo, generalmente munito di strumenti adatti, da cui si può osservare qualcuno o qualcosa” (Garzanti).

Assumendo invece come punto di vista iniziale il significato specifico di Osservatorio (nazionale e regionale) per la qualità del paesaggio definito dalla normativa vigente in Italia e in Lombardia, il riferimento fondamentale è il Decreto Ministeriale 15 marzo 2006 che istituisce l’Osservatorio nazionale. Con successivi decreti (D.M. 25 settembre 2008, D.M. 14 ottobre 2008 e D.M. 28 novembre 2008) ne sono stati nominati i componenti e definiti i compiti.

Nel Decreto 25 settembre 2008, all’art.3, si legge: “L’Osservatorio promuove studi e analisi per la formulazione di proposte idonee alla definizione delle politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio italiano” A tale compito si aggiungono: la definizione della rete delle strutture ministeriali e delle strutture regionali e locali che sono deputate a fornire all’Osservatorio stesso i dati; l’identificazione di casi di studio e di ricerca emblematici dei paesaggi italiani; la proposta di metodologie e criteri la valorizzazione paesaggistica anche in ambiti a rischio e linee guida per la redazione dei progetti di qualità architettonica.

Operativamente l’Osservatorio nazionale dovrebbe segnalare casi di particolare rilevanza nel settore della salvaguardia, valorizzazione, e gestione dei paesaggi italiani da proporre per l’assegnazione del Premio europeo del Paesaggio ed elaborare un rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio ogni due anni.

Nonostante gli sforzi fatti per istituire formalmente un Osservatorio per la qualità del paesaggio come riferimento e raccordo di quelli regionali, ad oggi tale strumento non è ancora stato predisposto.

All’interno di questo quadro normativo nazionale Regione Lombardia si è dotata, nel 2005, della Legge Regionale 11 marzo 2005, n. 12 denominata *Legge per il governo del territorio*, nella quale, sebbene non si ritrovi un preciso riferimento sull’Osservatorio per la qualità del paesaggio, all’art.5 comma 1 si parla di *Osservatorio permanente della programmazione territoriale*, i cui compiti, per certi aspetti, molto si avvicinano a quelli dell’Osservatorio per la qualità del paesaggio istituito a livello nazionale, in quanto è presente il monitoraggio delle dinamiche territoriali e la valutazione degli effetti derivanti dall’attuazione degli strumenti di pianificazione.

Dalla lettura della normativa nazionale e regionale emergono alcuni elementi comuni, imprescindibili nella definizione stessa di Osservatorio per la qualità del paesaggio e dei suoi

compiti. Tali elementi possono essere così riassunti: definizione di politiche e linee guida per la conservazione e valorizzazione (anche a supporto della pianificazione); definizione e catalogazione dei paesaggi; definizione di modalità di individuazione dei paesaggi a rischio o degradati; segnalazione di casi in tema di buone pratiche; elaborazione sullo stato di salute del paesaggio e delle politiche; monitoraggio delle dinamiche territoriali e valutazione degli effetti derivanti dall'attuazione degli strumenti di pianificazione.

4 Case studies nazionali ed internazionali: un ventaglio di buone pratiche

La ricerca tra *case studies* di particolare rilievo nasce dall'esigenza di delineare un'immagine a tutto tondo del ruolo, del significato, dell'applicazione e dei caratteri di un Osservatorio nella sua accezione generica o specifica, in riferimento alla qualità del paesaggio.

L'indagine ha quindi considerato, a livello internazionale, il progetto *Pays.Doc "Buone Pratiche per il Paesaggio"*, sviluppato nell'ambito dell'iniziativa comunitaria INTERREG IIIB MEDOCC e confluito successivamente nel progetto *Pays.Med.Urban "Alta qualità del paesaggio come elemento chiave nella sostenibilità e competitività delle aree urbane mediterranee"*, veri e propri "contenitori" di studi, buone pratiche nonché forum di interscambio di idee e di dibattito sui temi del paesaggio mediterraneo. All'interno di tale progetto è risultato rilevante il lavoro che è stato fatto in Catalunya, regione rientrante tra le realtà di eccellenza, non solo in Europa, nell'applicazione delle politiche sul paesaggio.

In Italia, sebbene non ancora pienamente strutturate, sono numerose le esperienze attivate a livello regionale, anche di interesse nazionale. Tra queste sono state considerate nella ricerca le esperienze di numerose regioni quali il Veneto, il Piemonte, l'Abruzzo, la Calabria e la Puglia.

Ad esperienze degne di nota in tema di "Osservatorio per la qualità del paesaggio" si affiancano, nella ricerca, altre tipologie di osservatori di particolare significato, ampliando così lo spettro di indagine. Tale integrazione scaturisce dal fatto che l'Osservatorio per la qualità del paesaggio di Regione Lombardia, oltre a dare risposte alle esigenze della pubblica amministrazione, auspica ad avvalersi di un approccio innovativo ai temi dell'indagine sul paesaggio per poter acquisire progressivamente riconoscibilità e autorevolezza, anche per il tramite dell'innovazione, dell'adattabilità, della capacità di fare sistema, dell'economicità della *mission*, unitamente alla redditività in termini di risultati operativi e scientifici.

Tali tipologie di osservatori sono il caso *I Luoghi del Cuore* del Fondo Ambiente Italiano e il caso *Parid - Centro di Ricerca e Documentazione Internazionale per il Paesaggio* del Politecnico di Milano.

4.1 "Observatorio virtual del Paisaje Mediterráneo" e il caso della Catalunya

L'obiettivo dei progetti alla base dell'osservatorio virtuale del paesaggio mediterraneo nasce dal presupposto che le misure contenute nella Convenzione Europea del Paesaggio debbano essere

sviluppate e applicate a partire dalle strategie condivise nel bacino mediterraneo, che mirano a garantire la qualità ed il valore aggiunto dell'approccio paesaggistico, all'interno delle politiche, dei piani e delle azioni.

Il progetto *Pays.Doc*, concluso nel 2007 vede oggi la sua continuazione nell'ambito del progetto *Pays.Med.Urban*.

Se in *Pays.Doc* l'obiettivo principale dell'osservatorio è quello di rappresentare uno strumento di riconoscimento e osservazione dei paesaggi caratteristici del mediterraneo, ponendo in evidenza i processi evolutivi e le tendenze che agiscono sulla loro trasformazione, in *Pays.Med.Urban* si pone particolare attenzione sulle questioni del paesaggio periurbano e di periferia (il cosiddetto "paesaggio ordinario").

Per l'implementazione dell'Osservatorio sono state predisposte una serie di schede di paesaggi, che rappresentano punti di osservazione per ciascuna regione e che evidenziano i caratteri identificativi di ogni area. L'Osservatorio ha dunque la finalità di creare un metodo condiviso per l'individuazione e l'osservazione dei paesaggi, basato su un vasto *database* di immagini, che permettano di identificare i differenti scenari e situazioni territoriali a partire da una tipologia di base elaborata sulle caratteristiche del paesaggio mediterraneo e sulle sue problematiche.

Tra le Regioni mediterranee partecipanti (oltre alla Lombardia) è presente la Catalunya, il cui Osservatorio per la qualità del paesaggio ha permesso la realizzazione di alcune delle pratiche più interessanti a livello internazionale. L'Osservatorio, organizzato in forma di consorzio pubblico, dà spazio a più di trenta istituzioni pubbliche e private e si pone sia come centro di eccellenza per lo studio e il monitoraggio dell'evoluzione dei paesaggi catalani e degli attori che condizionano il loro dinamismo, sia come punto d'incontro tra il mondo scientifico e la progettazione territoriale.

4.2 Le esperienze italiane in atto

Molte regioni italiane sono attualmente impegnate nella definizione e istituzione di Osservatori per la qualità del paesaggio, al fine di ottemperare al dettato dell'art.133 del Codice. In alcune Regioni, invece, sono nati osservatori locali e "spontanei", in forma di associazioni o di consorzi soprattutto con finalità di animazione culturale e sociale, o per la promozione e valorizzazione del territorio. Tra questi occorre citarne alcuni.

L'Osservatorio Regionale per la qualità del Paesaggio della Regione Abruzzo, istituito nel 2003 ha funzione di centro regionale di documentazione con il compito di promuovere progetti per la cultura paesaggistica, architettonica ed urbanistica.

In Piemonte si sta invece affermando un crescente interesse "dal basso" sul paesaggio, che ha trovato tramite movimenti associativi locali una sua definizione nella Rete degli Osservatori Piemontesi del Paesaggio, ratificata da un Protocollo d'Intesa firmato nel 2009. Gli Osservatori Piemontesi del Paesaggio, per la loro natura, rappresentano una importante risorsa di confronto con il territorio e le popolazioni, oltre ad un'interfaccia competente e riconosciuta dalla Regione.

La Regione Calabria, dal 2006, con lo scopo prioritario di contrastare il fenomeno dell'abusivismo edilizio ha avviato il progetto *Paesaggi & Identità*. Il contesto territoriale indagato è la fascia costiera calabrese, caratterizzata da una elevata valenza naturalistico-paesaggistica, compromessa dalla presenza di manufatti edilizi che testimoniano uno scorretto uso del territorio perpetuatosi negli anni. Il monitoraggio e la lotta contro la distruzione sistematica delle coste e del paesaggio, frenare l'eccessiva crescita edilizia spesso sovradimensionata, ostacolare l'abusivismo edilizio e reprimere ogni uso indiscriminato del territorio, sono state le finalità del programma *Paesaggi & Identità*.

Nel 2011 anche la Regione Veneto si dota di un Osservatorio regionale per il Paesaggio, il quale ha l'obiettivo di predisporre studi, raccogliere dati e formulare proposte per la determinazione degli obiettivi di qualità del paesaggio. Esso inoltre ha lo scopo di promuovere la salvaguardia, la gestione, la riqualificazione dei paesaggi del Veneto e di integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione territoriale, urbanistica e di settore e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio.

Infine, la Regione Puglia ha impostato il proprio Osservatorio partendo da un doppio presupposto: il primo riguarda il miglioramento della qualità del paesaggio come risultato di un processo di osservazione di tutti i paesaggi ma anche, e soprattutto, di quelli ordinari; il secondo presupposto parte dalla considerazione che la base per un eventuale re-indirizzamento di politiche volte alla tutela del paesaggio debbano partire da una forma ampia di partecipazione pubblica. Su queste basi si sviluppa un atlante delle segnalazioni, aperto alla consultazione e al contributo attivo di tutti: cittadini, associazioni ed enti.

4.3 Le altre applicazioni del concetto di "osservatorio"

In merito alla capacità di far sistema è stata analizzata una consolidata esperienza, quella del Fondo Ambiente Italiano che con *I Luoghi del Cuore* censisce tramite le segnalazioni dei cittadini, i luoghi che essi, come ricorda il FAI, "sentono particolarmente cari e importanti e che vorrebbero fossero ricordati e conservati intatti per le generazioni future". Di fatto un osservatorio sul paesaggio che monitora il senso di identità collettiva e appartenenza degli italiani (2003, 2004, 2006, 2008 e 2010 sono gli anni delle iniziative, poi confluite nel sito web). Come si evince dal sito web l'iniziativa offre la possibilità di contribuire alla difesa dei luoghi amati e forse proprio per questo è stato eletto, in modo persino inaspettato, a voce intermediaria tra i comuni cittadini e le Istituzioni. Il Censimento non soltanto ha catalizzato le richieste di coloro che vivono in prima persona il territorio, ma ha addirittura stimolato la nascita di associazioni e comitati spontanei, dimostrando che *I Luoghi del Cuore* risponde a un'esigenza profondamente sentita e condivisa.

Di contro *Parid - Centro di Ricerca e Documentazione Internazionale per il Paesaggio* del Politecnico di Milano si occupa di conoscenza, conservazione, innovazione e gestione del paesaggio, con particolare attenzione ai suoi caratteri storici e culturali, materiali e immateriali. La

struttura dispone di un archivio documentario, che raccoglie un vasto patrimonio di documenti originali, pubblicazioni, documenti informatici, elaborazioni di ricerca relative alle politiche di conoscenza, conservazione, innovazione e gestione del paesaggio in gran parte dei Paesi europei (anche esterni all'UE), in Italia (Stato e Regioni) e in alcuni Paesi extraeuropei. La struttura ha inoltre attivato rapporti consolidati con organismi italiani e stranieri: enti ed istituzioni amministrative di livello internazionale, nazionale, regionale e locale; centri di documentazione e ricerca, università, associazionismo; network di istituzioni, di ricercatori, di enti pubblici.

4.4 Gli elementi comuni derivanti dall'analisi effettuata

La ricerca e l'indagine condotta sui *case studies* selezionati in tema di Osservatorio per la qualità del paesaggio permette di definire sinteticamente gli elementi ricorrenti, e quindi imprescindibili, per l'avvio e la "buona riuscita" di un futuro Osservatorio lombardo.

In generale gli obiettivi di progetto che accomunano i casi analizzati possono essere così riassunti: definizione di politiche e linee guida per la conservazione e valorizzazione (anche a supporto della pianificazione); definizione e catalogazione dei paesaggi; definizione di modalità di individuazione dei paesaggi a rischio o degradati; segnalazione di casi in tema di buone pratiche; elaborazione sullo stato di salute del paesaggio e delle politiche; monitoraggio delle dinamiche territoriali e valutazione degli effetti derivanti dall'attuazione degli strumenti di pianificazione.

Alcuni obiettivi corrispondono, tra l'altro, a quelli enunciati all'interno della normativa nazionale vigente e fanno emergere una serie elementi di interesse indispensabili per la fase di costruzione dell'Osservatorio lombardo: esso deve essere strumento efficace per un eventuale ri-orientamento della pianificazione e delle politiche; la catalogazione deve considerare non solo i paesaggi di qualità, ma anche quelli degradati o a rischio di degrado; la segnalazione di esempi di buone pratiche potrebbe arrivare come risultato di un processo di partecipazione pubblica; l'osservatorio dovrà prevedere forme orientate al monitoraggio delle effettive trasformazioni del territorio.

5 Il progetto di Osservatorio: un laboratorio innovativo in continua evoluzione

Regione Lombardia ha provveduto, nel corso degli anni, ad istituire 15 osservatori⁴; con D.G.R. n. 2051 del 28 luglio 2011 la Regione ha trasferito ad Éupolis Lombardia, a partire dal successivo settembre, la gestione degli stessi.

Il processo di trasferimento si è inoltre perfezionato con la formalizzazione da parte dell'Istituto (D.D.G. 1567/2011 del 22 dicembre 2011) della *governance* del sistema degli osservatori,

⁴ Area economica: Osservatorio culturale, ricerca applicata e qualificazione operatori; Osservatorio economico regionale dell'artigianato; Osservatorio regionale del mercato del lavoro e della formazione; Osservatorio regionale del commercio – Area sociale: Osservatorio regionale sui minori; Osservatorio disabili e lavoro in Lombardia; Osservatorio regionale per il diritto universitario; Osservatorio servizi web; Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità (ORIM); Osservatorio regionale sulle dipendenze (ORED); Osservatorio regionale esclusione sociale (ORES); Osservatorio sulla condizione abitativa – Area territoriale: Osservatorio permanente della programmazione territoriale; Osservatorio regionale rifiuti; Osservatorio regionale per la qualità del paesaggio.

attraverso l'identificazione di tre Comitati di Area (Economica, Sociale e Territoriale), che hanno il compito di definire i programmi di attività annuali degli Osservatori e di verificare lo stato di avanzamento dei lavori, e di un Comitato di Raccordo, il quale esercita le funzioni di approvazione dei programmi di attività annuali, di raccordo tra le aree, con particolare attenzione ai servizi trasversali e di verifica finale dell'attuazione dei programmi di attività.

Su tali presupposti ha iniziato a configurarsi un percorso di progettazione dell'Osservatorio per la qualità del paesaggio finalizzata ad un approfondimento del quadro metodologico, degli elementi di contenuto necessari per la definizione del campo di osservazione – l'insieme dei fenomeni oggetto di osservazione – e dei suoi prodotti, che saranno il presupposto per il successivo avvio operativo dell'Osservatorio regionale stesso.

5.1 I presupposti alla base della progettazione

L'analisi precedentemente esposta circa la definizione dei concetti di “paesaggio” e “osservatorio”, la normativa vigente e i *case studies* rilevanti ha permesso di delineare un quadro di riferimento piuttosto significativo a servizio della progettazione del nuovo Osservatorio per la qualità del paesaggio lombardo.

In particolare il nuovo Osservatorio vuole essere, oltre che un vero e proprio contenitore di dati ed informazioni inerenti il paesaggio, un utile strumento per le amministrazioni, dapprima quella regionale, poi quelle locali, ed una macchina di conoscenza, partecipazione e sensibilizzazione pubblica: in pratica un laboratorio innovativo in continua evoluzione, dove si sperimenta in modo da dare solidità scientifica alle proprie attività consuetudinarie e al contempo intercettare nuovi bisogni o sollecitazioni futuri.

5.2 Il metodo utilizzato per l'impostazione e gli elementi fondativi

Tra le varie coordinate a cui si è fatto riferimento per impostare concettualmente ed operativamente l'Osservatorio due assumono un carattere prevalente: la prima è relativa al Piano Paesaggistico Regionale⁵ (PPR) con gli indirizzi/obiettivi che indica in merito all'Osservatorio per la qualità del paesaggio; la seconda coordinata è rappresentata dalla Convenzione Europea del Paesaggio per gli indirizzi che fornisce in merito al concetto di paesaggio.

Il PPR individua alcuni paesaggi lombardi riconosciuti come rilevanti: si tratta di contesti paesaggistici caratterizzati da particolari condizioni e valori, ed in quanto tali classificati come zone di preservazione e salvaguardia ambientale, oltre che 35 punti di osservazione del paesaggio e delle sue trasformazioni e ne indica le eventuali criticità correlate; 14 belvedere, quali luoghi significativi e culturalmente consolidati e attrezzati per la contemplazione di scenari paesaggistici regionali

⁵ Approvato contestualmente al Piano Territoriale Regionale, con D.C.R. n.951 del 19 gennaio 2010 e pubblicato sul BURL n.13 del 30 marzo 2010, 1° Supplemento Straordinario. Aggiornato, come previsto dall'art.22 della L.R. 12/05, sulla base dei contributi derivanti dalla programmazione regionale per l'anno 2011.

particolarmente suggestivi; 4 casi di politiche locali volte, con modalità differenti, alla preservazione, valorizzazione e recupero di centri, nuclei ed insediamenti storici e tradizionali, che riassegnano significato e valore a manufatti e insediamenti propri dell'identità locale.

Dall'altra parte la Convenzione Europea, introducendo un concetto più ampio di paesaggio rispetto al passato, induce a considerare l'intero territorio come rilevante ai fini delle politiche per il paesaggio. Ne derivano attività di monitoraggio che prendono in esame uno spettro ampio di indagine.

Gli elementi fondativi che caratterizzano quindi l'Osservatorio lombardo sono: l'azione sistematica e il costante monitoraggio, lo stato del paesaggio e l'efficacia della pianificazione paesaggistica.

Per ciò che concerne l'azione sistematica, ossia l'attività metodica e organizzata, essa deve permettere la "ripetitività delle azioni" di osservazione e monitoraggio: essi devono essere alimentati con un flusso regolare di informazioni, non esclusivamente provenienti da fonti primarie ma anche da altri osservatori e da altre banche dati.

Il monitoraggio non deve solo rilevare lo stato della qualità del paesaggio, ma consentire di capire anche le problematiche che via via scaturiscono dall'osservazione.

Per quanto riguarda lo stato del paesaggio, è necessario individuare metodi e strumenti per monitorare permanenze e trasformazioni: per queste ultime tanto più sarà possibile osservarle con tempestività, tanto più efficaci risulteranno le azioni di eventuale correzione delle dinamiche negative.

L'osservazione dell'efficacia della pianificazione paesaggistica deve anzitutto verificare se si manifesta una prevalenza della disciplina urbanistica su quella paesaggistica, partendo dall'attuale condizione che vede la pianificazione ambientale e paesaggistica incluse nella pianificazione territoriale. Successivamente ne derivano le azioni di verifica su leggi e piani (e anche su programmi e progetti), sulla loro adeguatezza e sui loro effetti nel governo delle dinamiche di trasformazione del territorio alle varie scale.

5.3 Il campo di indagine e le attività di osservazione "per moduli"

Il campo di indagine dell'Osservatorio per la qualità del paesaggio pensato per Regione Lombardia, cioè l'insieme dei fenomeni oggetto di osservazione, può essere dunque suddiviso in due macro-gruppi: uno attiene agli specifici esiti che leggi e regolamenti, piani, programmi e progetti determinano sull'assetto dell'ambiente-paesaggio urbano-rurale; l'altro che interessa le relazioni tra questi elementi e, dunque, gli effetti che essi hanno sul territorio e la percezione degli stessi da parte dei potenziali osservatori, la collettività.

Il campo di osservazione deve opportunamente intersecare altre sfere e discipline che, nelle loro determinazioni, concorrono a modificare (o conservare) i caratteri e la struttura del paesaggio urbano, rurale o naturale che sia. Esso è rappresentato quindi:

- dalla legislazione inerente il tema paesaggio e la pianificazione paesaggistica;
- dalla pianificazione regionale, provinciale e comunale che riguarda il paesaggio;

- dalle procedure finalizzate alla verifica della compatibilità paesaggistica di piani, programmi e progetti (provvedimenti di VIA e VAS, autorizzazioni paesaggistiche);
- dalle trasformazioni in atto;
- dalla sfera dei comportamenti d'uso che riguarda il rapporto che la collettività lombarda ha rispetto al proprio paesaggio di riferimento (dalla consapevolezza dei valori del paesaggio, ai paesaggi eccezionali, dai paesaggi ordinari alla sfera della ricerca e riflessione teorica sul paesaggio).

A supportare una attività multiforme e vasta concorrono più elementi, tra cui:

- una logica infra-disciplinare nell'impostazione e nella gestione del lavoro (devono intersecarsi e non solo affiancarsi differenti ambiti disciplinari);
- una impostazione che governi la temporalità della propria evoluzione (da struttura complessa ma agile, a organismo che gradualmente si occupa di allargare e arricchire il proprio campo di esplorazione non necessariamente caricandosi di competenze ulteriori, ma ottimizzando attività di altri);
- una impostazione che miri al perfezionamento delle proprie attività per rispondere all'obiettivo istituzionale principale (esame dell'efficacia della pianificazione paesaggistica) e, contemporaneamente, alle sollecitazioni che potranno derivare dai nuovi target di riferimento.

I contenuti pensati sono volti al raggiungimento dei seguenti fondamentali obiettivi:

- documentare e raccogliere ogni genere di strumento sia di carattere normativo, sia a livello di pubblicazione, sia a livello di progetti per il paesaggio in cui Regione Lombardia sia stata coinvolta o sia stata promotrice;
- sensibilizzare sulla “questione paesaggistica”, sia il governo regionale nelle sue varie declinazioni, sia gli operatori territoriali, attraverso, progetti di formazione, sia i cittadini lombardi fino a giungere a quelli più giovani;
- attivare modalità di monitoraggio non solo delle politiche territoriali, che necessariamente coinvolgono il paesaggio, ma anche delle trasformazioni vere e proprie alle quali il territorio viene sottoposto;
- supportare ed orientare le politiche territoriali e di tutela paesaggistica.

Per il monitoraggio di questa complessità emerge il bisogno di considerare e implementare una pluralità di criteri e modalità di osservazione: su queste basi sono stati identificati opportuni “moduli” di lettura che osservano il paesaggio da punti di vista differenti, attraverso mezzi differenti. Essi sono stati concepiti per essere considerati sistema aperto e dinamico, modificabile e aggiornabile.

La scelta di impostare il monitoraggio attraverso dei moduli indipendenti l'uno dall'altro consente che siano attivati in modo autonomo, sulla base di alcuni fattori essenziali quali le risorse economiche e professionali, le esigenze dell'amministrazione regionale e il reperimento del materiale documentario necessario all'attivazione dei moduli stessi.

I moduli, in funzione del fatto che osserveranno il paesaggio mediante strumenti differenti, daranno risultati e prodotti diversi dal punto di vista del dato (quantitativo, qualitativo) e del tempo (monitoraggio ad alta, media o bassa frequenza). Per la raccolta dei dati sono state definite apposite griglie di lettura, specificate in funzione dell'oggetto dell'osservazione.

Tabella 1 – I moduli di osservazione individuati

Campo di indagine	Modulo	Contenuti
Normativa vigente	Normativa	Contenuti in tema di paesaggio nella normativa vigente europea, nazionale e regionale in tema ambientale, paesaggistico e territoriale.
Pianificazione territoriale	Piano di Governo del Territorio	Analisi dei contenuti analitici e delle determinazioni di Piano.
	Compatibilità tra Piano di Governo del Territorio e Piano Territoriale Regionale	Analisi e verifica della rispondenza delle scelte di PGT in riferimento agli obiettivi del PTR
	Compatibilità tra Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale e Piano Territoriale Regionale	Analisi e verifica della rispondenza delle scelte di PTCP in riferimento agli obiettivi del PTR
Verifiche e istruttorie	Autorizzazioni paesaggistiche	Autorizzazioni rilasciati da Regione Lombardia
	Valutazione di Impatto Ambientale	Pareri rilasciati da Regione Lombardia
	Valutazione Ambientale Strategica	Pareri rilasciati dagli enti competenti in materia
Trasformazioni territoriali	Belvedere	Analisi dell'evoluzione/trasformazione del paesaggio
Partecipazione e conoscenza	Percezione del valore	Diffusione di buone pratiche per sviluppare la consapevolezza dei valori del paesaggio e la fruizione degli stessi da parte dei cittadini
	Formazione	Grado di preparazione di chi si occupa, a vario livello, di paesaggio

FONTE: G. Gay, L. Penatti, L. Boi, G.M. Mai, M.V. Rota, (2012), Documento di progetto per l'avvio dell'Osservatorio della qualità del paesaggio – Codice 2011B046, Éupolis Lombardia.

Immaginando un percorso progressivo che si arricchisce di conoscenze e risorse, l'Osservatorio privilegerà in una prima fase il monitoraggio e la restituzione quantitativa e qualitativa delle dinamiche che interessano il paesaggio lombardo; successivamente, quando l'Osservatorio avrà consolidato le proprie attività di base e allargato la rete di relazioni, sinergie e collaborazioni con altre realtà (oltretutto consolidato strutture ed organico), potrà arricchirsi delle competenze nuove individuate.

5.4 I target a cui l'Osservatorio è rivolto

L'Osservatorio ha, nel suo orizzonte, l'obiettivo di rendere disponibile la conoscenza prodotta al più vasto pubblico possibile, nelle forme e nei modi più adatti, nell'intento di contribuire efficacemente alla salvaguardia e alla valorizzazione del patrimonio paesaggistico e territoriale della Lombardia.

In questa direzione è possibile riconoscere quattro categorie di utenti-*target* dell'Osservatorio:

- chi decide, ovvero i policy maker dei differenti livelli amministrativi e settore di competenza;
- chi progetta e pianifica a differenti scale il territorio lombardo;
- chi interviene, trasformando, riqualificando e/o conservando il paesaggio lombardo;
- chi vive il territorio, in quanto primario attore agente;
- chi lo utilizza consapevolmente (si pensi al tema del turismo);
- chi non lo riconosce come bene assoluto (si pensi a chi genera degradi con i propri comportamenti o disattenzioni).

Il complesso dell'attività dell'Osservatorio ha comunque due soggetti "prioritari" di riferimento, motivati dalla necessità di contribuire a rendere sempre più efficace l'azione regionale di tutela e valorizzazione del paesaggio: la Giunta Regionale che, come indicato nell'art. 42 del Piano Paesaggistico Regionale, ha il compito di svolgere "un'azione sistematica e costante di monitoraggio dello stato del paesaggio lombardo e dell'efficacia della pianificazione paesaggistica" e la struttura tecnica regionale competente in materia paesaggistica.

5.5 I prodotti e la definizione degli archivi dell'Osservatorio: prime indicazioni

L'Osservatorio utilizzerà prioritariamente le banche dati già esistenti negli archivi informatici e non di Regione Lombardia. La struttura informativa dell'Osservatorio potrà prevedere in base alle proprie esigenze la costituzione di archivi, di norma informatici, progettati rispettando le specifiche protocollari proprie delle strutture informative osservate ed i necessari collegamenti tra le diverse basi dati di Regione Lombardia. La struttura degli archivi dell'Osservatorio sarà flessibile, i dati che vi confluiranno dovranno essere aggiornati in modo agevole e dovranno essere possibili specifiche elaborazioni e confronti.

La struttura complessiva del sistema degli archivi informatici dell'Osservatorio per la qualità del paesaggio verrà definita progressivamente e terrà conto delle basi dati già esistenti, evitando così costose e inutili duplicazioni.

Specificatamente negli archivi informatici dell'Osservatorio in capo ad Eupolis Lombardia potranno nel tempo confluire vari supporti:

- supporti cartacei e digitali;
- materiale audio e audiovisivo;
- materiale fotografico (immagini, pellicole, immagini digitali);
- materiale cartografico.

L'Osservatorio è immaginato per essere supportato da uno strumento di tipo web nelle quali convogliare tali materiali: i contenuti dello stesso dovranno essere esplicitati per un'architettura a supporto non solo delle policies regionali ma anche dei professionisti e di chiunque voglia documentarsi sullo stato e sugli studi del paesaggio lombardo. Si potranno inoltre ipotizzare, come ulteriore prodotto dell'Osservatorio, specifiche pubblicazioni, strutturate a seconda delle risorse disponibili, secondo forme diverse.

6 Riflessioni conclusive

L'indagine svolta ha permesso di giungere ad un progetto di Osservatorio per la qualità del paesaggio pensato come contenitore articolato di informazioni e riferimento per le pubbliche amministrazioni, gli operatori, i professionisti e, in generale, la collettività, nell'ottica di ottimizzazione di ciò che a livello europeo, nazionale e regionale è già stato fatto. Esso è stato concepito come regolatore di un quadro articolato di riferimenti, sollecitazioni e dati.

Il progetto è anche frutto di una serie di considerazioni e riflessioni nate a valle della strutturazione dell'Osservatorio stesso; la prima riguarda la sua natura intrinseca: il suo fondamentale obiettivo non è quello di esistere ma di riuscire a materializzare politiche, di manifestare il valore del paesaggio, di sensibilizzare.

La seconda riflessione, derivata dall'analisi dei *case studies* significativi, riguarda il tema della stabilità dell'Osservatorio: gli esempi analizzati sottolineano come il maggior successo si ottiene quando il progetto di avvio è promosso da enti pubblici che attivano partenariati solidi ed efficaci (basti pensare al caso della Catalunya). Essendo il paesaggio un bene pubblico, occorre valorizzarlo e tutelarlo anche attraverso l'investimento pubblico, anche dal punto di vista economico.

La terza questione riguarda invece il metodo di raccolta dei prodotti dell'Osservatorio: occorre innanzitutto valorizzare e considerare le attività già svolte o in fase di aggiornamento da altri enti (ad esempio, per richiamare ai casi analizzati, attraverso, come è stato detto, partenariati con FAI o il Politecnico di Milano,) e non cancellare od ignorare ciò che di interessante è già stato fatto; questo in un'ottica di risparmio di risorse e di apprendimento dalle buone pratiche, anche con lo scopo di implementarle e/o migliorarle.

La raccolta dei prodotti dovrà inoltre essere concepita come un'architettura pensata, sin dall'origine, per essere trasferibile al web, strumento di comunicazione efficace e diretto; il web è, infatti, l'unico contenitore che possa materializzare l'attività dell'Osservatorio e renderlo "vivente".

7 Bibliografia

- A. Peano (a cura di), (2011), *Fare paesaggio. Dalla pianificazione di area vasta all'operatività locale*, Alinea Editrice, Firenze.
- A. Peano, C. Cassatella, (2009), Gli Osservatori del paesaggio, *Urbanistica Informazioni* n.225/2009, pagg. 61-62.

- AA. VV., (2011), *La sensibilizzazione al paesaggio*, Generalitat de Catalunya - Departament de Territori i Sostenibilitat.
- AA.VV., (2003), *LOTO Landscape opportunities. La gestione paesistica delle trasformazioni territoriali. Complessità territoriale e valorizzazione del paesaggio*, Regione Lombardia.
- AA.VV., (2004), *LOTO Landscape opportunities. Management of territorial Transformations. Good Practices and Existing Knowledge – La gestione paesistica delle trasformazioni territoriali. Buone pratiche e conoscenze disponibili*, Gangemi Editore, Roma.
- AA.VV., (2005), *LOTO Landscape opportunities. La gestione paesistica delle trasformazioni territoriali: linee guida e casi pilota*, Regione Lombardia.
- AA.VV., (2007), *Observatorio Virtual del Paisaje Mediterráneo*, <http://www.paysmed.net/pays-doc/>.
- AA.VV., (2011), *Observatorio Virtual del Paisaje Urbano Mediterráneo*, <http://www.paysmed.net/pays-urban/>.
- G. Gay, L. Penatti, L. Boi, G.M. Mai, M.V. Rota, (2012), Documento di progetto per l'avvio dell'Osservatorio della qualità del paesaggio – Codice 2011B046, Éupolis Lombardia.
- L. Scazzosi (a cura di), (2002), *Leggere il Paesaggio. Confronti internazionali/ Reading the Landscape. International comparisons*, Gangemi Editore, Roma.
- L. Scazzosi (a cura di), (1999), *Politiche e culture del Paesaggio. Esperienze internazionali a confronto*, Gangemi Editore, Roma.
- L. Scazzosi (a cura di), (2001), *Politiche e culture del paesaggio. Nuovi confronti/ Landscape policies and cultures. New comparisons*, Gangemi Editore, Roma.
- M.C. Treu, D. Palazzo (a cura di), (2006) *Margini. Descrizioni, strategie, progetti*, Alinea Editrice, Impruneta (FI)
- M.E. Baldi, (2007), *Per una cultura del paesaggio. Formazione e coinvolgimento per il diritto alla bellezza dell'ambiente di vita*, Grafill, Palermo.
- V. Redaelli, (2007), *Paesaggi urbani. Riflessioni sull'urbanistica e l'architettura milanese*, Maggioli Editore, Segrate (MI).

ABSTRACT

This paper contains the definition of the new regional observatory for the quality of the landscape of Lombardy and the method of the project. In particular, the first section shows the research and discussion of important key-words to the definition of the Observatory and the Italian and European legislation on landscape; the second part includes emblematic case studies and the ways of true applications of the European Landscape Convention's dictate, and the concept of "observation". The third part consider what has already been done in Lombardy and offers a possible structure-model for the observatory for the quality of the landscape of Lombardy: the prevailing areas of investigation, the procedures for the process and the possible management of the monitoring results, in both quantitative and qualitative.