

ITALIA

Francesco LO PICCOLO (corresponsal)
& Vincenzo TODARO

Departamento de Arquitectura, Universidad de
Palermo.

Pruebas de innovación en las experiencias de planificación paisajística en Sicilia (Italia) (II)

La presente contribución es una revisión crítica del proceso de elaboración y aprobación de los planes paisajísticos en Sicilia, en lo que respecta a la aplicación de los principios del *Convenio Europeo del Paisaje (2000)* en los planes paisajísticos de Italia, centrando su atención en la experiencia llevada a cabo con el Plan paisajístico de los Montes Nebrodi-Ámbito 8 de la provincia de Messina, elaborado por la Superintendencia de Bienes Culturales y Ambientales de Messina durante los últimos años, según los procedimientos vigentes que excluyen una participación real de las comunidades locales en el proceso de elaboración del plan.

Para llevar a cabo esta planificación se ha activado un proceso «informal» de interacción entre las comunidades locales, que ha producido una serie de observaciones sobre las previsiones del plan. Tal proceso, no previsto por la normativa vigente, se ha realizado con la

participación activa de la Red de Municipios «Nebrodi, Città Aperta» (Nebrodi, Ciudad Abierta) y, la relevancia de las observaciones presentadas, ha llevado a la suspensión y sucesiva revisión del plan paisajístico.

1. El papel de las comunidades locales en la revisión del Plan Paisajístico de los Montes Nebrodi en Sicilia (Italia)

La Superintendencia de Messina, órgano descentralizado de la Consejería Regional de Bienes Culturales y Ambientales, se encuentra actualmente en las etapas finales de redacción de la propuesta de plan paisajístico que cubre al área de los Montes Nebrodi (ámbito 8)¹.

Los Montes Nebrodi son un sistema montañoso que se extiende por el cuadrante nororiental

Esta crónica, continuación de la publicada en CyTET XLVI (182) 2014: 751-755, es el resultado de la confrontación crítica de los autores. El texto, fruto de elaboración conjunta, recoge en el primero párrafo las consideraciones redactadas por Francesco Lo Piccolo, mientras que en el segundo y en el tercero reúne aquellas escritas por Vincenzo Todaro.

¹ El ámbito 8 incluido en el Plan paisajístico de los Montes Nebrodi comprende los siguientes municipios: Acquadolci,

Alcara li Fusi, Capizzi, Capo d'Orlando, Capri Leone, Caronia, Castel di Lucio, Castell'Umberto, Cesarò, Floresta, Frazzanò, Galati Mamertino, Longi, Militello Rosmarino, Miro, Mistretta, Motta d'Affermo, Naso, Pettineo, Raccuja, Reitano, San Fratello, San Marco d'Alunzio, San Salvatore di Fitalia, San Teodoro, Santa Domenica Vittoria, Sant'Agata di Militello, Santo Stefano di Camastra, Sinagra, Torrenova, Tortorici, Tusa, Ucria.

de Sicilia. Junto con los Montes de las Madonias y de los Peloritanos constituye las estribaciones meridionales de los Apeninos centrales de la península italiana. Debido a los elevados niveles de riqueza natural y de la biodiversidad animal y vegetal, el área se ve afectada por la presencia del Parque Regional de los Montes Nebrodi, instituido en 1993, con una extensión de 856.87 km².

Los Montes Nebrodi entran dentro de las categorías de bienes paisajísticos definidas en el Capítulo II del *Código de Bienes Culturales y del Paisaje* (Decreto Legislativo 42/04). Se trata en concreto de los «inmuebles que tienen notables caracteres de belleza natural» (art. 136.1.a), de las «bellezas panorámicas consideradas como cuadros así como también aquellos miradores, accesibles al público, desde los cuales se pueda apreciar el espectáculo de estas bellezas» (art. 136.1.d), y también de las «áreas protegidas por ley» (art.142).

El Plan paisajístico de los Montes Nebrodi, elaborado con arreglo al art. 135.2 del *Código de Bienes Culturales y del Paisaje*, «define (...) las transformaciones compatibles con los valores paisajísticos, las acciones de recuperación y recalificación de los inmuebles y de las áreas bajo protección, así como las intervenciones de revalorización del paisaje, siempre con la perspectiva de desarrollo sostenible».

El proceso de aprobación del plan prevé una etapa de «concertación institucional» a la conclusión de su proceso de elaboración que permite a las comunidades locales enfrentarse sólo formalmente con las previsiones de un plan ya definido y concluido.

Esta fase de «concertación institucional», iniciada por la Superintendencia de Messina, se ha desarrollado en distintos encuentros territoriales, que se han celebrado temporalmente desde febrero hasta noviembre de 2012 y que deberían haber permitido la definitiva aprobación del Plan para el año 2012. Con ocasión de estos encuentros, las comunidades locales, ya desde hace tiempo organizadas en la Red de municipios «Nebrodi, Città Aperta»² han mostrado graves incongruencias en los requisitos del plan decidiendo intervenir concreta-

mente redefiniendo su papel en la revisión completa del plan paisajístico.

La Red de municipios «Nebrodi, Città Aperta» en el ámbito de su *Convenio de creación* (2010) reconoce, de hecho, el papel activo de las comunidades locales en la definición de las estrategias de desarrollo del territorio en relación con los objetivos de protección y preservación del medio ambiente y del paisaje (art. 1, «armonizar las acciones de tutela del paisaje con la gestión urbanístico-edilicia del territorio»)³.

Con tal finalidad, la Red ha activado un «proceso participativo» para involucrar a las comunidades locales en la elaboración del Plan paisajístico. Dentro de este proceso se ha creó formalmente una Mesa técnica para la Observación del Plan paisajístico y se redactó un «Documento para la Participación de los municipios de la Red «Nebrodi, Città Aperta» en el proceso de elaboración del Plan paisajístico – Messina/ámbito 8». A causa de la relevancia de las observaciones presentadas, este documento ha llevado a la suspensión y sucesiva revisión del Plan, todavía hoy en curso.

2. Contenidos y método del «proceso participativo» para la revisión del Plan paisajístico de los Montes Nebrodi en Sicilia

En relación con las anteriores premisas, respecto a los contenidos del Plan paisajístico de los Montes Nebrodi, el proceso participativo para la revisión crítica de las previsiones del Plan, desarrollado desde julio a noviembre de 2012, ha finalizado en una más coherente y eficaz acción de valorización del paisaje, a través de la definición de objetivos y acciones estratégicas compartidas. Tal proceso ha llevado a la construcción de un marco interpretativo de observaciones presentadas por los municipios de la Red «Nebrodi, Città Aperta», propuesto y discutido con la Superintendencia de Messina y con la Consejería de Bienes Culturales y Ambientales.

En vista de todo esto, el proceso de participación activado se ha dirigido a proporcionar

² La Red «Nebrodi, Città Aperta» reagrupa los siguientes municipios: Acquadolci, Alcara Li Fusi, Brolo, Capizzi, Capo d'Orlando, Capri Leone, Caronia, Castel di Lucio, Castell'Umberto, Cerami, Cesarò, Ficarra, Floresta, Frazzanò, Galati Mamertino, Gioiosa Marea, Longi, Maniace, Militello Rosmarino, Miro, Mistretta, Motta d'Affermo, Naso, Pettineo, Piraino, Raccuja, Reitano, San Fratello, San Marco d'Alunzio, San Salvatore di Fitalia, San Teodo-

ro, Sant'Agata di Militello, Sant'Angelo di Brolo, Santa Domenica Vittoria, Santo Stefano di Camastra, Sinagra, Torrenova, Tortorici, Troina, Tusa, Ucria.

³ La Red ha activado, ya en el pasado, proyectos e iniciativas que tienen adecuadamente en consideración la salvaguardia del paisaje de los Montes Nebrodi, atribuyéndoles valor de identidad. Tales acciones se han introducido en el Plan Estratégico del 2007.

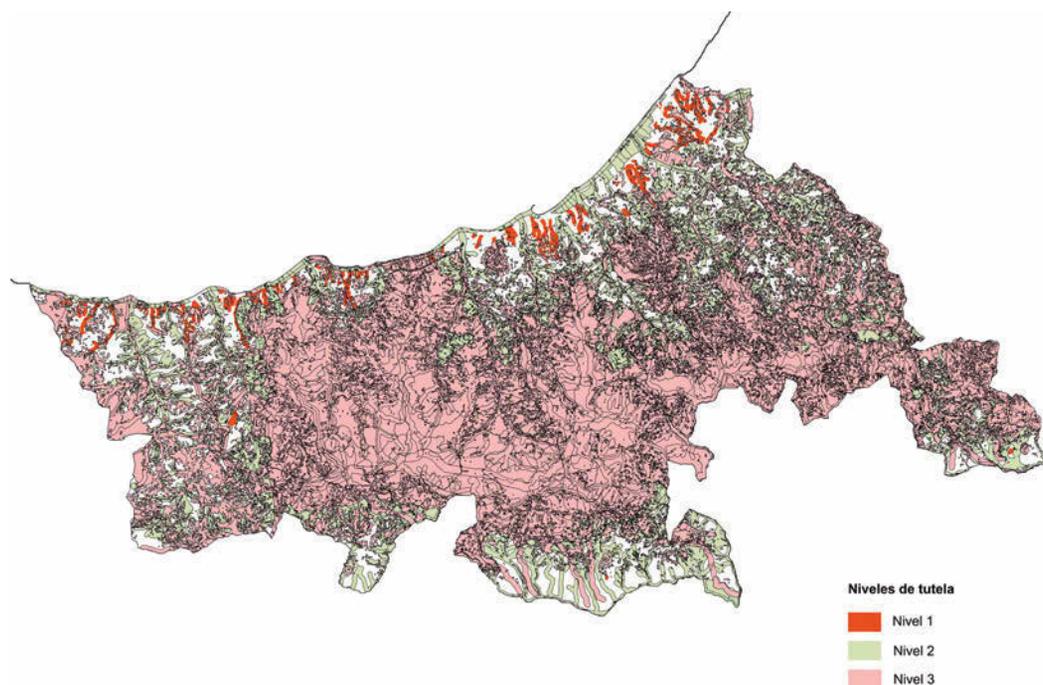


Fig. 1/ Los niveles de protección de la propuesta del Plan paisajístico de los Montes Nebrodi (ámbito 8 de la provincia de Messina)

Fuente: SUPERINTENDENCIA DE MESSINA, propuesta del plan paisajístico de los Montes Nebrodi (2012).

un contenido real y una respuesta constructiva al principio de la «concertación institucional» (art. 144, del *Código de Bienes Culturales y del Paisaje*, Decreto Legislativo 42/04), a través de la participación directa de las comunidades locales en la efectiva aplicación de los principios de cooperación, subsidiaridad, adecuación y diferenciación, a menudo sencillamente enunciados. Además, al mismo tiempo, se ha querido interpretar en concreto el principio de la «coordinación de la planificación paisajística con otros instrumentos de planificación territorial y del sector» (art. 145.2, Decreto Legislativo 42/04), con pleno respeto a las competencias de los diferentes planes.

Tales fines están también definidos en aplicación del *Convenio Europeo del Paisaje (2000)* (COUNCIL OF EUROPE, 2000), que reafirma la interrelación entre la protección del paisaje y la participación de las poblaciones. El *Convenio*, como se ha destacado anteriormente, asigna un papel fundamental a la participación de los

agentes territoriales y a la consulta de las comunidades locales en identificación y consideración de los paisajes, como los lugares donde viven.

Con relación a este aspecto, los objetivos específicos del proceso de participación activado se identifican, por lo tanto, con el diseño de un marco técnico-científico que verifique la coherencia entre las previsiones del Plan paisajístico de los Montes Nebrodi y de los instrumentos de planificación municipal y supramunicipal. gracias a ello, de hecho, se han detectado evidentes conflictos entre los niveles de protección previstos en el Plan paisajístico (niveles de protección 1, 2 y 3)⁴ y las instancias de desarrollo socio-económico del territorio, previstas con anterioridad por la planificación territorial provincial, por la planificación territorial del Parque de los Nebrodi y por la planificación urbanística municipal; pero también contrasta con las características físicas de los lugares y su «imagen» compartida por parte de las comunidades locales.

⁴ El Plan paisajístico establece 3 niveles de protección con diferente intensidad de vínculo, desde el más leve (nivel 1), que de todas maneras establece que las transformaciones en el territorio/paisaje sean autorizadas por la Su-

perintendencia, al más rígido (nivel 3) por el cual no se permite ninguna transformación del territorio/paisaje. Como se ve en la Fig. 1 la mayor parte del territorio afectado por el Plan lleva nivel de protección 3.

En este sentido, el proceso metodológico se ha articulado principalmente, en la coordinación entre las instituciones locales en el ámbito del Consejo Territorial (Órgano colegiado) de la Red «Nebrodi, Città Aperta» y en la sistematización y valoración de las observaciones presentadas por los municipios, en una ficha técnica⁵ preparada a tal efecto.

La actividad de la Mesa técnica para las Observaciones del Plan paisajístico concluyó con un encuentro informal entre los funcionarios y técnicos de la Superintendencia de Messina y de la Consejería de Bienes Culturales y Ambientales (noviembre 2012).

El intercambio de experiencias permitió la participación de un gran número de municipios que presentaron numerosas fichas con las observaciones al Plan. Estas observaciones son el éxito de una confrontación puesta en marcha dentro de cada uno de los municipios, entre los administradores, los técnicos comunales y la comunidad de ciudadanos y de residentes⁶.

Las fichas presentadas, han presentado ciertas observaciones que se han subdividido en las siguientes categorías:

- a) Consideraciones relativas a errores materiales o interpretativos. Se trata de una tipología en gran parte relacionada con la ausencia de actualización de la base cartográfica usada por el Plan. Esta tipología se articula de la siguiente manera:
 - 1. Colocación de símbolos en la localidad que no corresponde a la localización efectiva del bien.
 - 2. Asignación de nivel de protección de un bien no vinculado o no vinculable.
 - 3. Bienes no representados.
- b) Consideraciones relativas a incongruencias con los instrumentos de planificación vigentes.
Se trata de una presencia difusa de niveles de protección sobre áreas ya destinadas a funciones específicas por los instrumentos de planificación vigentes (por ejemplo el Plan Territorial del Parque de los Nebrodi).

- c) Consideraciones relativas a incongruencias con otros planes y programas vigentes. Se trata de la presencia de niveles de protección en áreas destinadas a funciones específicas de otros instrumentos de planificación y programación también a nivel supramunicipal.
- d) Consideraciones relativas a la delimitación de centros históricos. Consisten en la delimitación de centros históricos, que afecta a áreas más extendidas que las que presentan el carácter y la naturaleza típicas de los centros históricos, y que incluye también tejidos urbanos de muy reciente edificación y amplias partes de territorio extraurbano.

3. Razones para la suspensión del Plan Paisajístico de los Montes Nebrodi

Realizada una evaluación global de las observaciones contenidas en las fichas presentadas por los municipios, se detallan, en concreto, algunas cuestiones de carácter general compartidas, sobre todo, por las comunidades locales que pueden, sin duda, considerarse la base para la suspensión del Plan Paisajístico de los Montes Nebrodi, todavía hoy bajo revisión interna, de la Superintendencia de Messina. Por el carácter y la naturaleza de las observaciones registradas (referencia normativa del Plan, criterios de selección del bien, criterios de incorporación del vínculo), se pueden extender las siguientes reflexiones a todo el territorio objeto del Plan:

- 1. En los gráficos elaborados del Plan existen inexactitudes (por ejemplo desviación/ colocación errónea de símbolos, toponimia errónea o incompleta) y errores materiales (de omisión o de otro tipo) que pueden ser, en parte, atribuidos a una cartografía que tiene que actualizarse necesariamente.
- 2. En la articulación de los niveles de protección (1-2-3), el Plan parece responder más a lógicas cuantitativas que a cualitativas. El sistema de niveles de protección replantea la simple superposición de zonas de protección anteriormente activas en el territorio y no responde a las diversas exi-

⁵ La ficha técnica de las observaciones del Plan ha sido preparada como un instrumento de carácter descriptivo que permite identificar y motivar las observaciones al Plan. Ésta se ha dirigido a la participación activa de los agentes locales, que de esta manera han podido, de manera efectiva, interactuar con los autores del Plan y participar directamente en la construcción de la calidad paisajística de los propios entornos vitales, identificando

los procesos de degradación, proponiendo acciones de salvaguardia y tutela, junto con acciones de desarrollo sostenible. La ficha contiene toda la información necesaria para la localización de las áreas objeto de observación y la identificación de las razones que las determinan.

⁶ Los municipios de la Red han presentado 154 fichas con diferentes observaciones.

- gencias de protección de bienes que determinan la calidad del paisaje de los Nebrodi.
3. También los Paisajes locales (unidades locales de paisaje) se rigen por la lógica del sistema de niveles de protección y están sujetos a una regulación que no se encuentra adecuadamente diferenciada. De hecho, estos ámbitos, que el *Código de Bienes Culturales y del Paisaje* indica como la «etiqueta de excepcional valor de identidad y distintivo, a través de la cual reconocer y diferenciar las especificidades de los lugares», son tratados de manera indiferenciada en los niveles de protección y evaluación previstos en el Plan.
 4. En la identificación del bien a proteger no se ha promovido una participación activa de las poblaciones y de las comunidades locales, fundada en el conocimiento y la percepción de los lugares, en el reconocimiento de las diversidades y especificaciones histórico-culturales, ambientales y paisajísticas, que en muchos casos (por ej. delimitación de los centros históricos) habría sido útil para compartir las decisiones de protección propuestas.
 5. Para el conjunto de los límites señalados, no parece clara el tamaño del proyecto del Plan: no se percibe cuál es el *proyecto* de paisaje que el Plan difunde. Los gráficos elaborados se inclinan de manera homogénea sobre las nuevas zonas de protección, sin restituir una visión del proyecto original, alrededor de la cual se debería articular el sistema de protección.

En relación con los contenidos formales y substanciales del Plan Paisajístico de los Montes Nebrodi, las observaciones presentadas han contribuido a delinear cuestiones de mayor alcance y/o metodológicas que han determinado la profunda cuestionabilidad del Plan. Lo que ha llevado a su suspensión (el Plan debería haber sido aprobado de manera definitiva antes del 2012) a causa de la necesaria valoración de las observaciones.

4. Bibliografía

COUNCIL OF EUROPE, (2000): European Landscape Convention, <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/176.htm>.

COSTANTINO, D. (2009): «La pianificazione paesagistica siciliana dai vincoli ai livelli di tutela», en: *Il progetto dell'urbanistica per il paesaggio, XII Conferenza Nazionale Società degli Urbanisti*, Bari, 19-20 de febrero de 2009.

La «línea de participación» activada por la Red de municipios «Nebrodi, Città Aperta» ha delineado el perfil de un posible enfoque innovador en el proceso compartido de construcción de las instancias de protección del territorio y del paisaje en un contexto territorial generalmente distante respecto a prácticas de participación en los procesos de planificación.

Por último, tras dos años de impulsar el proceso de participación para las observaciones del Plan paisajístico todavía no se ha concluido la fase de revisión del Plan por parte de la Superintendencia de Messina.

Esta evidente dificultad, por un lado, demuestra claramente la consistencia de las observaciones presentadas por los municipios de la Red «Nebrodi, Città Aperta» y, por otro, las responsabilidades del Ente público responsable del Plan (y de la protección del paisaje) que había iniciado los procedimientos para la aprobación definitiva de un instrumento de planificación que, una vez vigente, probablemente habría supuesto el inicio de procedimientos legales entre varios sujetos, públicos y privados, presentes en el territorio.

Si bien, más allá de los éxitos que la revisión de contenidos formales y substanciales del Plan paisajístico supondrá en la versión definitiva del instrumento, el proceso participativo experimentado constituye de por sí un valor relevante como proceso de «aprendizaje colectivo» (PEDLER & *al.*, 1991) y refuerzo de la cohesión social de la comunidad local de los Nebrodi, esto, no obstante, no puede sustituir a quien tiene la responsabilidad del control de los procesos de transformación/conservación del paisaje. Estos se aplican en otro nivel institucional que, de todas maneras, no puede sustraerse a los propios deberes /competencias (que también en relación al retraso en los tiempos de revisión definitiva del Plan deberían considerarse como incumplimientos), de los cuales depende concretamente el estado de conservación del paisaje.

DEJEANT-PONS, M. (2009): «Preface: cultural landscape across disciplines», en: J. HERNIK (Ed.) *Cultural Landscape Across Disciplines*: 13-14, Oficyna Wydawnicza BRANTA, Bydgoszcz – Krakow.

FERRARA, G. (1978): «Landscape planning outlook in Italy», en: *Landscape Planning*, 5: 83-88.

- HERNIK, J. & K. GAWROŃSKI & R. DIXON-GOUGH (2013): «Social and economic conflicts between cultural landscapes and rural communities in the English and Polish systems», en: *Land Use Policy*, 30: 800-813.
- MONTINI, M. & E. ORLANDO (2006): «La tutela del paesaggio tra Convenzione europea del paesaggio e normativa italiana», en: V. PIEGIGLI & A. L. MACCARI (Eds.) *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*: 633-660, Giuffrè, Milano.
- PEDLER, M. & J. BURGOYNE & T. BOYDELL (1991): *The Learning Company*, McGraw-Hill, Londres.
- SPIGLER, A. & J. M. PIJANOWSKI & J. HERNIK (2008): «Landscape identification and evaluation research with the help of the ecovast method, as a contribution to the process of implementation of the European landscape convention-exemplified by the municipality of Wiąsłowa», en: J. M. PIJANOWSKI & J. HERNIK (Eds.) *Infrastructure and Ecology of Rural Areas*: 28-42, Polish Academy of Science, Commission of Technical Infrastructure, Kraków.
- STOEGLEHNER, G. & J. SCHMID (2007): «Development of cultural landscapes - Austrian situation and future perspectives in the light of the ELC», en: J. HERNIK & L. M. PIJANOWSKI (Eds.) *Cultural Landscape-Assessment, Protection, Shaping*. Wyd: 59-68, AR Kraków, Kraków.
- ZOPPI, C. & S. LAI (2010): «Assessment of the Regional Landscape Plan of Sardinia (Italy): A participatory-action-research case study type», en: *Land Use Policy*, 27: 690-705.