

Sessione
PIANIFICAZIONE COMUNALE
PIANIFICAZIONE DI AREA VASTA

LA PIANIFICAZIONE DELLA CONSERVAZIONE I LABORATORI DEI PARCHI NAZIONALI

BERNARDINO ROMANO

Dipartimento di Architettura e Urbanistica
Università dell'Aquila
Montelucio di Roio
67100 L'AQUILA

L'irruzione nel teatro della pianificazione di strumenti con preponderanti finalità di salvaguardia ambientale, quali quelli previsti dalla l.431/85 (piano paesistico), dalla l.183/89 (piano di bacino) e della l.394/91 (piano del parco), se da un lato attesta l'affermazione di una esigenza legislativa, prepotentemente emersa nell'ultimo decennio, di occuparsi in forma decisa delle gravi problematiche di consumo e degrado del territorio, da un diverso punto di osservazione pone forse in luce modalità progressive di affrontare la questione ambientale.

Una transizione evolutiva del piano ambientale dalla forma speciale e "antagonista" a quella ordinaria, del resto già da tempo e da più parti auspicata, sembra emergere dall'analisi del rapporto previsto tra i piani citati e gli strumenti della pianificazione vigente, in particolare quelli comunali.

E' ben noto come la l.431/85 deriva dalla affermazione di una netta controtendenza¹ nei confronti di una politica di gestione del territorio volta prevalentemente al suo inarrestabile consumo, magari "mediato", "compatibilizzato", "minimizzato", ma pur sempre consumo.

Gli impedimenti agli interventi di trasformazione, generalizzati per categorie territoriali decontestualizzate, introdotti dal "decreto Galasso" prima, e la struttura costitutiva più frequente dei piani paesistici - una zonizzazione attitudinale costruita con il criterio della "minima modificazione"² - imposti dalla legge poi, forniscono a questi strumenti, e in

¹SALZANO E., *Valutazioni e proposte sull'attuazione della legge 431/1985*. Su: *Rapporto sullo stato di attuazione della legge 431/1985*, Quaderni di Urbanistica Informazioni, n.4, pag.12, Roma 1988.

²BOTTINO F., *Dal vincolo al piano*, Urbanistica n.87, F. Angeli Ed., Milano 1987.

particolare ad alcuni di essi³, una fisionomia di vere e proprie “barricate” al dilagare delle trasformazioni ambientali.

Il rapporto tra il piano paesistico e i piani comunali è naturalmente un rapporto di forza, con il primo costrittivo verso i secondi a renderne coerenti i contenuti attraverso sia l’adeguamento delle loro indicazioni zonali, sia il controllo continuativo sulle procedure autorizzative comunali.

“L’autorizzazione di cui all’art.7 della l. 29.6.1939, n.1497(richiamata dalla l.431/85) non va confusa con il semplice parere. Essa è pregiudiziale e vincolante per i successivi e ulteriori atti come ad esempio la concessione edilizia (...)” si trova scritto nel Codice dell’Ambiente⁴.

L’elemento che giustifica l’azione dominante del piano paesistico verso il piano comunale, a parte ovviamente la posizione sovraordinata sancita dalla legge, è l’approfondimento delle conoscenze ambientali, naturalistiche in particolare, che è stato conseguito nel corso dell’allestimento del piano paesistico stesso; conoscenze che, tradizionalmente, non hanno quasi mai costituito, in forma approfondita ed esauriente, corredo dei pacchetti analitici a supporto degli strumenti di pianificazione generale.

Pur rimarcandone l’utilità indubbia, il piano paesistico, così come è stato concepito in molte regioni, è uno strumento fortemente ancorato al momento congiunturale della sua realizzazione e, riflettuto retrospettivamente, ricopre un ruolo “provocatorio”, ma solo transitorio, in vista di una integrazione completa delle istanze ambientali in ogni manifestazione della pianificazione.

Questa ricerca di integrazione di contenuti e di operatività ancora non sembra animare neanche i piani di bacino previsti dalla l.183/89, mentre forse si trova, in una forma in verità un pò ermetica, nella l.394/91.

L’Art.17 della l.183/89 specifica in apertura come *“Il piano di bacino ha valore di piano territoriale di settore (...)”* e che *“(...) gli enti territoriali interessati al piano di bacino sono comunque tenuti a rispettarne le prescrizioni nel settore urbanistico (...)”*.

Ci troviamo pertanto di fronte ancora ad uno strumento cogente nei confronti della pianificazione urbanistica, anche comunale, che vincola gli enti locali ad una compatibilizzazione forzata dei propri indirizzi di trasformazione, modificando la griglia degli assetti dei piani subordinati in modo parziale, attraverso un “filtraggio” delle incompatibilità, senza entrare nel merito delle modalità e delle eventuali motivazioni che hanno giustificato alcune scelte contrastanti con il piano dominante.

Una variazione decisa a questa posizione del rapporto tra i piani di area vasta e la pianificazione comunale interviene con la l.394/91. Nell’Art. 12, punto 7, si legge: *“Il piano (...) sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione”*.

Un piano pertanto non più semplicemente impositivo di alcune scelte ed orientamenti supportati da una dichiarata superiore attendibilità settoriale, ma che prevede di fatto la rimozione del complesso pianificatorio vigente.

Questa espressione della norma ha sollevato una serie di obiezioni, derivanti dalla presunta, enorme complessità di uno strumento elaborato alla scala territoriale (molti dei nuovi parchi italiani hanno superfici vicine ai 200.000 ettari) che debba fornire indicazioni interpretabili alla scala di dettaglio comunale.

Le medesime indicazioni non dovrebbero poi, stante il carattere totalmente sostitutivo del piano, limitarsi ai soli settori della tutela ambientale e dello sviluppo turistico, ma entrare nel merito delle problematiche più tipicamente urbanistiche del territorio e dei centri del parco, quali lo sviluppo insediativo e produttivo, la dotazione dei servizi sociali, l’organizzazione infrastrutturale complessiva.

³Il Piano Regionale Paesistico predisposto dalla Regione Abruzzo è significativo in tal senso. Per la metodologia adottata si veda: REGIONE ABRUZZO, *Piano regionale paesistico, criteri*, RDR, Raccolta di Documenti Regionali, 12/1, Teramo 1989.

⁴MAGLIA S., SANTOLOCI M., *Il Codice dell’Ambiente*, Ed. La tribuna, Piacenza 1991.

Questo meccanismo di ingerenza del parco nelle questioni usualmente demandate alla cosiddetta pianificazione “ordinaria”, che tendeva peraltro in molti casi a marginalizzare le componenti naturalistiche più rilevanti, quando non a fagocitarle con giustificazioni di “valorizzazione delle risorse”, è senz’altro condivisibile in linea logica e potrebbe, con una opportuna articolazione procedurale, rappresentare di fatto un primo tentativo di assemblaggio della pianificazione della tutela e dello sviluppo insediativo, senza soluzioni di continuità e con le conflittualità non mediate in uscita, tramite discutibili e parziali compromessi adattatori, ma risolte in entrata nel momento della definizione degli obiettivi prioritari.

Pur se da più parti sono state espresse ampie riserve sulle effettive possibilità del piano del parco di operare su un fronte di obiettivi di così vasta portata, un interrogativo si impone guardando la questione dal versante opposto.

E’ cioè possibile per il piano del parco non occuparsi di aspetti che vadano più in là della semplice tutela e uso delle risorse naturali a fronte delle profonde interconnessioni che, in quasi tutti i parchi italiani, esistono tra la natura stessa e le espressioni della quotidiana vita umana attuale e trascorsa?

E’ un fatto ormai consolidato che, proprio per la stretta correlazione tra le presenze naturali, culturali e, più genericamente, antropiche, la maggior parte dei vecchi e nuovi parchi, e praticamente la totalità di quelli del centro-meridione, si pone su un piano di particolarità tipologica e non corrisponde univocamente agli standard definitivi internazionali, collocandosi in posizioni intermedie rispetto alle categorie definite in queste strutture classificatorie⁵.

Oltretutto, a complicare ulteriormente il quadro, interviene la condizione di forte regressione demografica ed economica che interessa le comunità insediate nei territori montani, luoghi nei quali si attesta gran parte dei parchi nazionali italiani.

Una recente ricerca svolta dal Dipartimento di Architettura e Urbanistica dell’Università dell’Aquila⁶ ha evidenziato come, in Abruzzo, i confini dei parchi nazionali di nuova istituzione (Laga-Gran Sasso d’Italia e Maiella) vengano a coinvolgere cospicuamente (per oltre il 44%) quelle stesse aree che, attraverso uno studio specifico, hanno denunciato marcati fenomeni di abbandono insediativo, inteso come sommatoria di effetti tra l’abbandono residenziale e l’abbandono produttivo⁷.

Nel momento in cui i parchi implicano questa realtà preesistente devono integrare necessariamente i loro obiettivi tradizionali di conservazione naturalistica “per le generazioni future” con una ulteriore serie di obiettivi, costituenti anche la chiave per l’ottenimento di un indispensabile consenso collettivo, riferibili alle questioni urbanistiche, quali, appunto, gli assetti produttivi, infrastrutturali e dell’insediamento.

⁵In particolare, riferendosi allo schema adottato in sede IUCN (Unione Internazionale per la Conservazione della Natura), un parco nazionale italiano dovrebbe generalmente collocarsi in posizione intermedia tra la Categoria II (National Park) e la Categoria V (Protected Landscape or Seascape). Si veda IUCN: *1993 United Nations List of National Parks and Protected Areas*, IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 1993.

⁶ROLLI G.L., ROMANO B., SULPIZI S., *I centri storici nella struttura territoriale: il recupero dei ruoli funzionali*, Ricerca: *Recupero integrato delle strutture urbanistiche e edilizie dei centri storici in abbandono nelle aree interne della Regione Abruzzo*. Regione Abruzzo, Dipartimento di Architettura e Urbanistica Università dell’Aquila, L’Aquila 1993.

⁷ROMANO B., *National park policy and mountain depopulation: A case study in the Abruzzo region of the Central Apennines, Italy*, Mountain Research and Development, vol.15, n.2, 1995, University of California, Davis U.S.A. 1995

Fig. 1

Relazione spaziale tra gli ambiti di abbandono insediativo e i parchi nazionali e regionali della Regione Abruzzo (vedi nota n.6)

Questa considerazione costituisce in sostanza la risposta all'interrogativo che ci si poneva poco sopra e fa apparire inevitabile, per il piano del parco, il dover calarsi totalmente nella dimensione globale del territorio di competenza, a controllare tutti gli aspetti e le dinamiche presenti.

Probabilmente, per poter conseguire questo risultato in maniera non solo apparente o precaria, sarà indispensabile il ricorso ad un dispositivo metodologico parzialmente innovativo che snellisca, forse anche opportunamente, il macchinoso apparato operativo e normativo che potrebbe prefigurarsi immaginando semplicemente un piano che metta insieme i contenuti tradizionali dello strumento di area vasta, con quelli dei singoli piani generali ed attuativi.

Come poco sopra anticipato, nasce qualche dubbio sulla effettiva intenzionalità da parte della l.394/91 di innescare un processo del tipo descritto, pur se per ora limitato agli spazi protetti, in quanto la norma che attribuisce tali funzioni "totalizzanti" al piano del parco potrebbe essere solamente, e senza altre implicazioni, ancora figlia di quell'atteggiamento di diffidenza che il pensiero ambientalista mantiene nei confronti delle linee di azione dell'urbanistica.

Il dubbio si giustifica in primo luogo esaminando i contenuti del piano previsti dalla legge-quadro e verificando come i documenti di commento alla legge stessa o toccano solo marginalmente questo punto⁸ o si limitano ad analizzare, anche dettagliatamente, gli aspetti della gerarchia di rapporto tra i piani agenti sui territori dei parchi (piani di bacino, piani provinciali, piani paesistici) evidenziando in qualche caso il ruolo riconosciuto al piano del parco di piano urbanistico con priorità per gli aspetti paesistici, ma raccomandando che: (...) *bisogna fare il massimo sforzo per evitare che i piani del parco abbiano solo un taglio urbanistico, sia pure inteso in maniera meno asfittica rispetto a una certa "tradizione"*⁹.

Indipendentemente però dall'orientamento di intenzionalità che ha provocato questa particolare formulazione della legge, è evidente che il risultato è un indirizzo riformista di pianificazione, fortemente condizionante anche gli aspetti di partecipazione delle componenti politiche e sociali alla gestione del territorio.

Sul piano tecnico-operativo si aprono ovviamente varie possibilità, tra le quali quella illustrata nel documento preliminare del presente Congresso:

"Dividere la pianificazione comunale in un primo strumento di tipo strutturale e a carattere direttore (spesso sostituito dal piano di area vasta), e in un secondo strumento di tipo attuativo (indispensabile per tutti i comuni) con caratteristiche di intervento diretto (...).

Quale che sia in ogni caso lo schema attuato per l'elaborazione del piano del parco, è fin d'ora preconizzabile che la maggiore difficoltà sarà insita nel far accettare, alla scala delle indicazioni per le trasformazioni urbane e produttive, quella "logica della conservazione" che dovrà guidare l'allestimento e la gestione di un piano di area protetta.

La politica della conservazione promossa dal piano sarà indubbiamente estesa a tutti quegli aspetti per i quali il concetto di conservazione ha un senso applicabile: ovviamente la conservazione naturalistica, la conservazione del patrimonio artistico, storico, architettonico, archeologico, la conservazione delle fisionomie paesaggistiche rurali e naturali, la conservazione delle tradizioni e delle testimonianze della cultura materiale.

Ragionare in termini di conservazione può indubbiamente servire al piano del parco per classificare tutti quegli elementi per i quali è necessario ed auspicabile attuare questo tipo di azione. La classificazione degli ambiti omogenei e delle circostanze ripetitive, per una loro collocazione complessiva all'interno di una normativa generale di gestione, è del

⁸Si veda CERUTI G. (a cura), *Aree naturali protette, commentario alla legge n.394/1991*, Ed. Domus, Milano 1993.

⁹MOSCHINI R., *La legge quadro sui parchi, commento alla legge 6.12.1991 n.394*, Maggioli Ed., Rimini 1992.

resto una operazione forse irrinunciabile per uno strumento che deve occuparsi dei grandi fatti territoriali e dei minuti fatti urbanistici.

Il rilevamento delle comunanze tipologiche tra i diversi aspetti del tessuto ambientale consente di poter agire in forma coordinata nei loro confronti, ottenendo pertanto anche un risultato di omogeneità di intervento in molti casi di effetto apprezzabile.

Un caso emblematico in questo senso è rappresentato dai parchi nei quali gravitano una molteplicità di centri storici montani con caratteristiche architettoniche e urbanistiche simili, con storie simili, con origini simili e con dinamiche sociali ed economiche simili.

Si pensi alla possibilità di applicare in questi casi normative uniche, articolate per distretti territoriali omogenei intercomunali, riguardanti il recupero e l'adeguamento prestazionale dell'edificato, i rapporti tra lo sviluppo dell'edilizia e la sistemazione verde delle pertinenze, il ripristino ambientale dei luoghi alterati dai cantieri provvisori o da attività di escavazione per usi vari, i criteri stilistici e materiali di realizzazione di manufatti specifici e delle opere di infrastrutturazione.

Sembra quindi chiaro che il piano del parco, per risultare efficiente e rispondente alle specifiche normative che lo hanno originato, dovrà provocare una revisione profonda del sistema della pianificazione locale.

Fig. 3

Il parco nazionale della Laga-Gran Sasso d'Italia, nel suo versante in provincia dell'Aquila, interessa alcuni ambiti di grande omogeneità territoriale e strutturale.

Un esempio tipico è costituito dal sistema dei centri pedemontani del settore sud-orientale (una decina di centri tutti con propria municipalità), un "distretto storiografico" (Baronia di Carapelle) con presenza di diffuse analogie nell'architettura, nei valori storici, nell'ambiente e nel paesaggio rurale, nella condizione demografica, sociale ed economica e nelle problematiche dell'abbandono insediativo. Analogie che si presterebbero alla stesura di una normativa urbanistica comune rivolta alle forme del recupero e dello sviluppo.

(Tratto da: *Recupero delle strutture ambientali e dell'insediamento rurale dei parchi dell'Appennino. Uno studio sull'hinterland aquilano*. Ricerca MPI 60%, D.A.U., Università dell'Aquila, Resp. B. Romano)

La conoscenza dettagliata degli aspetti ambientali, istituzionalizzata attraverso l'azione del parco, avrà indubbiamente anche l'esigenza di una **'autorevole attendibilità'**, senza il quale requisito, come hanno dimostrato alcuni episodi recenti di perimetrazione dei parchi nazionali abruzzesi, la documentazione medesima risulta vanificata a tutti gli effetti, soprattutto nel momento in cui deve divenire il puntello di contrattazione delle scelte.

L'aspetto delle conoscenze si collega più direttamente alle connotazioni "deterministiche" del piano, ma indubbiamente questo strumento dovrà trovare un modo soddisfacente anche per "metodologizzare" quegli aspetti di contrattazione sociale delle scelte e di ricerca della condivisibilità diffusa delle stesse che si stanno imponendo nella cultura legislativo-ambientalista quali meccanismi complementari alla "presunta neutralità dei metodi scientifici oggettivanti"¹⁰.

Le vicende vissute dai parchi nazionali della Maiella e della Laga-Gran Sasso d'Italia in ordine alla loro perimetrazione, con ben cinque decreti successivi in tre anni, reiteratamente verificati nel consenso delle componenti sociali e successivamente modificati e riproposti, costituiscono un evidente esempio di netto predominio metodologico delle forme della contrattazione sociale delle decisioni rispetto al sostegno scientifico e "rigido" delle medesime¹¹.

Ferme restando ancora alcune incertezze di fondo che dovranno trovare una risposta, un processo costruito secondo questi presupposti dovrebbe comunque contribuire a rimuovere quella condizione di dualismo tra il piano di conservazione e il piano della trasformazione che è stato presente fino ad oggi attraverso, soprattutto, le esperienze dei piani paesistici.

Da questo punto di vista si scarica indubbiamente sul piano del parco una elevata responsabilità verso *"La maturazione di una ulteriore evoluzione disciplinare dell'urbanistica, in senso ambientale ed ecologico"* che, sempre nel documento preliminare del Congresso *"dovrà essere promossa dal complesso legislativo e tradotta nel piano. La disciplina urbanistica si impegnerà allora esplicitamente nella difesa e nella valorizzazione delle risorse naturali presenti sul territorio: l'aria, l'acqua, il suolo, gli ecosistemi della flora e della fauna. Incorporando a priori nel processo di programmazione territoriale buona parte di tali contenuti (...)*.

A qualunque esito conduca un percorso metodologico del tipo delineato è chiaro che i risultati raggiunti non potranno avere ricadute significative sulle condizioni territoriali nazionali fin quando saranno confinati in aree, quali quelle protette, sempre più "remotizzate", poco soggette alla pressione antropica e fortemente "insularizzate"¹².

Ma quale contesto è più adatto di quello di un parco nazionale di nuova istituzione per iniziare a sperimentare un paradigma di "pianificazione della conservazione"? Certamente mancheranno gli importanti stimoli ed ostacoli presenti in aree con problematiche insediative e sociali di ben altra levatura e nelle quali il concetto di "conservazione", così come ormai è internazionalmente accettato e collegato allo sviluppo sostenibile¹³, non si deve applicare solo agli spazi liberi bensì all'ecosistema urbano, ma è un'occasione comunque da cogliere con la consapevolezza che le esigenze del mondo contemporaneo stanno sempre più orientando le scelte di politica ambientale verso un inevitabile ruolo di massima centralità nei momenti della programmazione degli usi territoriali.

¹⁰GAMBINO R., *Separare quando necessario, integrare ovunque possibile*. Urbanistica n.104, INU, Milano 1995.

¹¹ROMANO B., *Un perimetro sofferto nel parco del Gran Sasso*, Urbanistica Informazioni, n.140, INU, Roma 1995.

¹²PEANO A., *Aree protette e sviluppo sostenibile*, Urbanistica n.104, INU, Milano 1995.

¹³SALZANO E.(a cura), *La città sostenibile*, Ed. delle Autonomie, 32, Roma 1992.