



Sabato 12 ottobre 2002 (mattino)

Sessione – Parchi metropolitani e periurbani: il ruolo delle Aree protette nella riqualificazione dei territori urbani

Sala Madrid del Centro Congressi Lingotto

Paolo Castelnovi – Dipartimento di Progettazione architettonica della Facoltà di Architettura del Politecnico di Torino

I TEMI AMBIENTALI DEL PAESAGGIO ALLA SCALA URBANA

1.

In questa sessione non si vuole mettere l'accento sugli aspetti di interferenza tra natura e urbanizzazione, rilevante in alcune grandi aree a buona naturalità che soffrono la prossimità con qualche centro urbano o turistico, ma piuttosto si vorrebbe centrare l'attenzione sull'importanza per la città delle piccole aree protette, immerse in ambienti fortemente antropizzati.

Dalla ricerca sulle aree protette, svolta dal Politecnico di Torino per il Ministero, emerge che un'ottantina di aree protette italiane (oltre l'11% del totale) è in prossimità di significative aree urbanizzate: si tratta di aree piccole o piccolissime (pesano poco oltre il 6% del totale in termini di superficie), tra le quali però si conta una ventina di parchi (per lo più regionali) che comunque svolgono un ruolo strategico su interi ambienti urbani.

In ogni caso la storia e il futuro di questi parchi sono diversi da quelli delle altre aree protette, fondate sulla protezione di aspetti naturali, il meno possibile alterati dall'uomo: al contrario l'individuazione e la difesa dei parchi metropolitani sono intrecciate con la storia dello sviluppo urbanizzativo, e considerarle cosa "altra" dalla città porta ad inutili contraddizioni e fa perdere un'opportunità attualissima e coglibile di rifondazione della filosofia stessa del governo del territorio urbano.

Per valutare appieno la portata di questo approccio bisogna dare atto delle difficoltà entro cui si muove la pianificazione urbanistica in questi anni, dell'incapacità delle sue normative a farsi carico di una qualificazione dei processi di frammentazione urbana e di banalizzazione del modello insediativo nelle fasce periurbane del nostro paese.

Con una strumentazione tecnica vecchia di due o addirittura tre generazioni, si cerca di fronteggiare profondi cambiamenti strutturali, connessi ad un mutamento del modello di comportamento economico e soprattutto sociale e culturale di intere regioni, in cui i processi di metropolizzazione nei fatti ancor più che nelle cose si estendono all'intero territorio: accade per la "megalopoli padana", per le regioni metropolitane romane e napoletane, o ancora per le conurbazioni costiere liguri o del medio Adriatico.

Bisogna inoltre tenere conto della difficoltà con cui solo da alcuni anni si tenta di uscire da una consolidata metodologia del piano urbanistico, tutta centrata sui processi di crescita della città, sulla gestione dei valori immobiliari, alla fine sulla vecchia distinzione tra città e campagna. Le prospettive innovative sono ancora tutte da rendere praticabili, e prendono le mosse in una nuova visione integrata, che cerca attraverso il piano il miglior punto di



equilibrio tra i diversi aspetti ambientali, paesistici e produttivi che comunque richiedono una capacità di pianificazione dell'area vasta.

Non si tratta solo di un gap tecnico, imputabile alla mancanza di innovazione della disciplina urbanistica, quanto di un complesso ritardo politico-culturale e istituzionale. Da una parte si è ritenuto per decenni che l'unico processo da governare fosse quello dato dalla spinta urbanizzativa, mentre non ci si interessava del resto del territorio, considerato come uno sfondo inerte; dall'altra la dimensione dell'unica istituzione territoriale dotata di identità, il municipio, se è attagliata (fino ad un certo punto) per i problemi urbani che deve affrontare, è imbecille di fronte alle trasformazioni ambientali e paesistiche; e fuor dai Comuni la pianificazione cosiddetta d'area vasta ha mosso i suoi primi incerti passi solo pochissimi anni fa.

Quindi è un complesso di ragioni profonde e intrecciate che rende difficile partire dalla pianificazione urbanistica per affrontare temi ormai riconosciuti come strategici, dai sistemi di sviluppo locale fino la difesa della diversità ecologica e paesistica, per non parlare della manutenzione delle reti e della qualificazione ambientale degli insediamenti. Ma d'altra parte non ci si può nascondere che è proprio nelle aree in cui è più diffuso il processo di urbanizzazione che viene meno ogni sostenibilità ambientale, che si sta perdendo ogni senso di identità paesistica, che si stanno in generale abbassando tutti i livelli di qualità complessiva dell'ambiente di vita. Insomma è risaputo: i territori metropolitani, per i quali si spende di più, in cui vive più gente, e la più ricca, sono quelli in cui si sono create le condizioni ambientali e paesistiche peggiori.

Abbiamo puntato per anni a far risaltare questa contraddizione redigendo diagnosi sullo stato dell'ambiente urbano e proponendo terapie, ma la loro credibilità risulta spuntata a fronte del comportamento mutageno dell'insediamento metropolitano, che si diffonde, diluisce la concentrazione di inquinamenti e di insostenibilità, le riproduce in tono minore ma a scala territoriale. Non saltano più agli occhi concentrazioni tossiche di inquinanti, devastazioni di boschi, sbarramenti di fiumi, ma tutta la regione metropolitana è un po' inquinata, il patrimonio forestale nel suo insieme tende al degrado, non si riesce ad avere una ragionevole sicurezza sull'intero sistema delle acque.

Ci si sorprende della fragilità complessiva dell'ambiente urbanizzato solo nelle catastrofi (le alluvioni, le nubi tossiche) perché la visibilità del degrado ambientale diffuso e quotidiano è offuscata, nascosta dietro l'apparente efficienza della macchina urbana, e questa opacità della crisi ambientale urbana riduce la consapevolezza che porta alla partecipazione collettiva, essenziale per la riuscita delle più strutturali politiche di gestione ambientale. Dimostrano questa aporia le difficoltà con cui si portano avanti le campagne per la raccolta differenziata dei rifiuti, per la pedonalizzazione dei centri, per un oculato utilizzo delle acque potabili.

2.

Se nelle vaste aree metropolitane i temi strettamente ambientali, pur gravi, hanno poca visibilità, sono poco percepibili dalla popolazione, forse dobbiamo investire anche su qualche altro aspetto del problema.

Qui si propone di ripartire dal paesaggio, cioè proprio da quell'aspetto del territorio che risulta leggibile, che costituisce l'immagine e la memoria consolidata in identità dei luoghi e



degli abitanti, quello a cui si dedica una Convenzione Europea promossa dal Consiglio d'Europa nel 2000 e che verificherà nelle prossime settimane i risultati di un primo periodo di attivazione.

Pensiamo che, se si vuole puntare su una consapevolezza diffusa dei problemi metropolitani, è urgente e strategico recuperare e valorizzare la diversità paesistica e la qualità identitaria dei territori (uomini e cose) coinvolti in questo processo. Concentrare l'attenzione sugli aspetti paesistici è urgente perché ancora per qualche anno gli abitanti sono testimoni della trasformazione, che non è cosa fatta: sta avvenendo, e con un andamento così diffuso e travolgente da non poter essere trascurata. Quindi ancora per qualche tempo possiamo contare sulla capacità degli abitanti di rendersi conto dei cambiamenti in corso, della perdita dei punti di riferimento e della varietà dei luoghi, dell'indebolimento dell'identità e delle particolarità del territorio conosciuto abitualmente. E' strategico perché il recupero della qualità di un territorio diffusamente alterato non può che avvenire diffusamente: perciò non possiamo che puntare sulla consapevolezza dei city-users e degli operatori metropolitani, su una reazione diffusa al danno della propria identità locale, percepibile ogni giorno e non solo in occasione delle catastrofi.

Anche per quanto riguarda l'indagine e il progetto sugli aspetti paesistici la pianificazione urbanistica è povera di esperienze dirette alla valorizzazione delle risorse e alla salvaguardia effettiva del bene diffuso. Ci si limita ad una applicazione, talvolta estesa, della concezione tradizionale, della salvaguardia del "bel paesaggio", considerato alla stregua di un bene isolato, di un monumento. Poco o nulla si fa in urbanistica rispetto ad una considerazione del paesaggio come risorsa diffusa e condivisa, aspetto culturale del territorio, base dell'identità dei luoghi di abitazione e di incontro di ciascuno di noi. Manca in questo modo un orientamento fondamentale per ogni progetto che, a partire dalla costruzione della città, voglia ricostituire una unitarietà del territorio e una valorizzazione degli aspetti di autonomia delle risorse locali: il piano di gestione del sistema urbano non ci aiuta né a governare entro un quadro unitario la città e i suoi bordi, né a differenziare i vari luoghi all'interno del sistema metropolitano. In quasi tutti i piani urbanistici non si riesce ad avere il controllo né dell'immagine complessiva, del paesaggio regionale in cui la città diffusa è immersa, né del livello di scala dell'identità locale, proprio quello in cui le comunità ancora si riconoscono e riconoscono le qualità del proprio territorio.

Quindi da una parte, come pianificatori delle città, non siamo più in grado di offrire ad un visitatore un sistema forte di segni, di ingressi, di centri, di bordi, come faceva Lorenzetti dipingendo regioni coltivate e città del Buongoverno nella Siena del Medioevo; dall'altra non sappiamo arricchire gli spazi minuti delle grandi fasce periurbane collaborando con le migliaia di segni del passato, valorizzando le tracce dei tessuti agrari e infrastrutturali, della storia e della natura intrecciate nel paesaggio tradizionale.

A questo punto ci troviamo come urbanisti, e a questo punto potrebbe entrare, come i rangers a cavallo nei film con John Wayne, il contributo delle tematiche e delle prospettive di gestione del territorio avanzate nei Piani delle aree protette. Sappiamo che in generale si tratta di un modello di pianificazione diverso da quello urbanistico, largamente innovativo per i contenuti, centrato sugli aspetti ambientali e paesistici, orientato alla gestione ambientale complessiva più che al controllo degli usi del suolo e dell'edificabilità. Già questa



relativa diversità di accenti, sia nell'analisi che nelle proposte, contribuirebbe ad un produttivo confronto tra le filosofie di riferimento dell'uno e l'altra tecnica.

Ma è proprio la relativa diversità delle aree protette "metropolitane" rispetto alle altre aree protette a farci intravedere una possibile collaborazione ancora più proficua: la tesi è che proprio l'anomalia tipologica della aree protette vicino alle città a facilitare questa collaborazione, che richiede sia da una parte sia dall'altra l'abbandono dei criteri di riferimento che ciascun tipo di pianificazione, quella urbanistica e quella ambientale ha sin qui utilizzato.

Infatti, se pensiamo che sia inutilmente difficile un'ipotesi di dialogo astratto tra i criteri generali di pianificazione "classica" dei parchi e quelli "classici" dei piani regolatori, dobbiamo cercare di puntare sui caratteri specifici della storia di ciascun territorio, sulle relazioni strutturali tra le diverse aree urbane da una parte e le diverse aree protette dall'altra.

3.

Si possono distinguere tre grandi tipologie del rapporto tra queste aree protette e i processi di urbanizzazione. Riconosciamo parchi che sono descrivibili prevalentemente come:

- a. una componente della città del passato, la permanenza di un'antica presenza urbana nel territorio aperto:
 - i possedimenti nobiliari (le Tenute di S.Rossore, i Parchi di Monza o della Mandria, fino ai giardini di Bomarzo o di Stupinigi)
 - i luoghi della memoria (la Via Appia e le varie riserve archeologiche laziali, i Campi Flegrei, Superga e le riserve intorno ai Sacri Monti),
 - l'insediamento tradizionale al bordo della città (i Colli di Bergamo, i Colli Euganei, alcuni tratti di parchi fluviali come il Sile, il Brenta, l'Adda)
- b. un nocciolo contro la città presente: un frammento di territorio 'diverso' che per la sua particolarità dovrebbe e potrebbe resistere ad un processo di omogeneizzazione invasiva e banale (i tratti "urbani" dei parchi fluviali o lacuali o rivieraschi, a partire dal tratto torinese del Po, del Ticino, dei laghi di Avigliana, del Conero, di Portofino, fino al Vesuvio).
- c. un tratto della città nuova: la promozione di una nuova dimensione dello spazio verde, utilizzando aree più o meno casualmente libere da urbanizzazioni, ma acquisite al disegno metropolitano, con la prospettiva di diventare la struttura della rete ecologica urbana e contemporaneamente una sorta di parco per la pubblica fruizione nell'area vasta previsto in un piano regolatore d'area vasta (i parchi Milano nord e in parte sud, i parchi urbani di Roma, le reti composte da tratti in rete di parchi fluviali lombardi o torinesi ovvero la Corona Verde)

Nell'immaginario collettivo le aree protette metropolitane appartengono per lo più al gruppo a) o b), corrispondono cioè a brani territoriali che da secoli sono stati ritenuti un pezzo dell'habitat urbano ma "a parte", influenzati dalla presenza della città ma solo dagli effetti di valorizzazione, anche perché precedenti alle trasformazioni veloci e radicali, per lo più negative, tipiche della crescita metropolitana, dalle quali si tenta di essere il meno coinvolti possibile. L'immagine consolidata e diffusa di queste aree più facilmente assume il significato di una risorsa comune, di un pezzo indisponibile del senso di identità di una conurbazione: non solo per i luoghi simbolo (Superga o la via Appia, Stupinigi o S.Rossore) ma anche per



certi brani del paesaggio agrario che, per la vicinanza con luoghi urbani, sono facilmente vissuti come una sorta di bene culturale a scala territoriale, come un centro storico o un complesso di archeologia industriale (i Colli di Bergamo, o certi tratti fluviali, da sempre residenza periurbana più o meno nobile).

In questi casi si riscontra spesso una disponibilità al rispetto dei segni del paesaggio storico (dall'archeologia al monumento) che non trova riscontro nel rispetto delle particolarità naturalistiche, pur evidentissime: il Vesuvio è un caso clamoroso di natura aggredita addirittura in nome del godimento di un paesaggio ricercato.

La vulnerabilità degli aspetti naturalistici, ridotti a relitto e impoveriti dall'assedio urbano, ha portato in alcuni parchi "metropolitani" a dare regole rigide, adottando i criteri "classici" di tutela naturalistica applicati nelle grandi aree protette, e con ciò affrontando scontri e conflittualità con abitanti e visitatori che spesso hanno visto perdente il fronte dei vincoli e delle tutele. Viceversa nella pianificazione delle aree protette caratterizzate da paesaggi culturali si stanno più facilmente trovando punti di equilibrio, per moderare la pressione urbana senza comprimerla del tutto e aiutarla ad evolvere in processi di valorizzazione che mantengano le specificità del paesaggio identitario, "come è percepito da parte delle popolazioni" (come recita la Convenzione europea).

Dunque intorno ai temi del paesaggio sembra rendersi disponibile un più facile linguaggio e confronto tra valori comuni nella cultura degli amministratori (locali e dei parchi) e degli abitanti stessi. Anche ciò che è soprattutto importante in termini di biodiversità e di ruolo nel sistema ecologico è aiutato da azioni che ne comportino una "traduzione" in termini di paesaggio identitario. Se ogni aspetto, storico o naturale che sia, viene condiviso come una proprietà culturale collettiva, diventa molto più facile rappresentare, comunicare e far condividere i criteri di valore e quindi di attenzione al patrimonio da proteggere e alle sue componenti che è possibile valorizzare. Insomma si crea un clima favorevole ai progetti sostenibili, che da una parte identificano l'armatura strutturante ciascun paesaggio, che deve rimanere indisponibile, non negoziabile rispetto ad ipotesi di trasformazione secondo criteri solo economici o solo privatistici, dall'altra promuovono una valorizzazione controllata delle risorse disponibili, per potenziare i processi di qualificazione urbana, che non possono essere risolti solo dentro lo spazio urbano, essendo oramai scomparse al loro interno le componenti ambientali e del paesaggio tradizionale, strutturali dell'identità e dell'habitat di ciascuna città italiana.

4.

Dalle vicende delle aree protette "metropolitane" non si deduce solo la raccomandazione per una nuova strategia di indagine e di comunicazione, orientata al paesaggio, ma si registra anche la grande difficoltà a condurre strategie antagoniste, in cui l'area protetta si oppone tout court al piano regolatore, le ragioni della difesa della natura contro le ragioni dei processi urbanizzativi.

A fronte di questa difficoltà, che diventa impraticabilità di ogni strategia orientata al paesaggio, di per sé non confinabile e generalizzato, deriva l'opzione territorialista, di coinvolgere le ragioni del piano urbano e di quello del parco in un unitario orientamento di gestione del territorio, capace di distinguere le specificità di ogni ambito e di assegnargli un ruolo complesso ed integrato con gli altri, in cui sono compresenti e distinti aspetti di



salvaguardia delle risorse strutturali, aspetti di valorizzazione sostenibile e aspetti di attrezzatura compatibile per lo sviluppo.

Questa opzione tende a dissolvere l'importanza dei confini dei parchi, cagione di mille contrasti nei territori metropolitani e non, e a ricomporre i criteri positivi propri dell'uno e dell'altro approccio (quello della valorizzazione patrimoniale naturale e culturale e quello della gestione dello sviluppo urbano) in regole e promozioni da applicare su tutto il territorio. Ovviamente ciascuna regola e ciascuna promozione accentuano la loro portata in presenza di specifiche risorse o di specifici problemi: non è più l'area protetta in sé a darci la regola quanto i contenuti da proteggere, i beni da valorizzare, connettere in sistema, integrare.

Si tratta, nei piani, di uscire dalle strette di una applicazione obsoleta dello zoning, che oggi non soltanto distingue ancora nelle carte tra fascia protetta, meno protetta e non protetta, ma divide anche tra usi del suolo dei piani regolatori, tra aree produttive di reddito per i proprietari e aree improduttive, arrivando sino dentro la gestione delle aree protette.

Nella gestione territoriale il segno della "pace armata" tra città e aree protette, tra piani dei Parchi e piani regolatori, si coglie proprio nella spartizione tra soggetti gestori delle regole: ad esempio nelle zone D, previste nei piani di aree protette a designare le aree "ad urbanizzazione controllata", vengono fatte prevalere quasi ovunque le norme dei piani regolatori, quali che siano.

Nelle situazioni metropolitane dovrebbe essere più facile far evolvere i patti di non-belligeranza tra comuni e parchi, conseguiti con una divisione del territorio in zone di influenza, verso una gestione maggiormente integrata e rivolta più alla valorizzazione delle relazioni territoriali ambientali e paesistiche che non alla tutela di specifiche aree.

Rispetto a queste prospettive che propongono in molti casi di sciogliere la distinzione territoriale tra protetto e non protetto, a cosa servono gli enti di gestione dei parchi in contesti metropolitani? Possono certamente servire come agenti di sperimentazione in almeno due prospettive, correlate.

a. mostrare la possibilità di un modello diverso di gestione del territorio, purché ciò sia convincente per un'applicazione generalizzata, che esca dall'antagonismo con il modello di gestione urbano, che non riduca più il territorio protetto ad un'isola da blindare contro la città né ad un luna park ecologico per il tempo libero della città. Si deve dimostrare che l'area protetta è solo un pezzo di territorio, funzionale al progetto di qualificazione urbana complessiva: non ci sono ragioni di specializzazione se non quelle imposte dalle particolarità del patrimonio. Solo così la sperimentazione dello sviluppo locale, della valorizzazione delle risorse e della conservazione del patrimonio in un'area protetta può essere proposta come modello esportabile.

I parchi di recente istituzione nel milanese, o quelli anch'essi recenti o addirittura ancora da attivare lungo certi tratti fluviali piemontesi, lombardi o veneti, citati nella terza categoria sopra denominata "un tratto della città nuova", nascono già in ordine ad una certa strategia territorialista: sono funzionali ad un vasto disegno di riequilibrio territoriale, tendono ad organizzarsi in una rete che serve la città diffusa partendo dai brani di territorio in cui è ancora recuperabile una traccia di ordinamento preurbano e si possono riabilitare risorse maltrattate ma non spente, a loro volta connesse al territorio circostante.

b. provare la capacità di cooptare investimenti e l'efficacia di strategie di sviluppo locale fondate sulla valorizzazione del paesaggio, con programmi che nelle periferie metropolitane non possono che muovere dai luoghi in cui si raccoglie il valore della differenza, della



residua complessità paesistica: le aree protette. Ma il ruolo dei parchi metropolitani nei confronti del paesaggio non emerge solo per la istituzionale cura dei luoghi diversi da quelli "consumati" dalla città, è anche per la dimensione territoriale del sistema di ambiti interessati e per la modalità gestionale degli enti Parco: enti operativi, enti strumentali.

In vacanza di un efficace ruolo che teoricamente potrebbero assumersi le Province o le Regioni, ma che per ora svolgono solo a livello direttivo, i Parchi sono oggi l'unico ente a scala territoriale che potrebbe immediatamente assumere l'onere di coordinare azioni per il paesaggio in sistemi e reti, non solo con norme e tutele ma anche con politiche di intervento integrato e diretto sia sui luoghi sia nella diffusione della conoscenza scientifica e del riconoscimento sociale.

La coniugazione tra piani di parchi e piani per il paesaggio allargati ad ambiti vasti, che sta già per sperimentare nell'area cilentana ad opera del Parco del Cilento e Vallo di Diano, può essere di grande utilità proprio nelle regioni metropolitane, in cui le risorse paesistiche tradizionali sono più minacciate, e le relazioni identitarie con le comunità abitanti si sono impoverite.

Anche in termini di capacità di investimento dovrebbero esser particolarmente favoriti i Parchi metropolitani programmando interventi per la gestione del paesaggio: a fronte del generale impoverimento dell'offerta si deve tener conto del bacino di domanda di paesaggio che si accumula nelle aree metropolitane, della capacità di spesa che già oggi si verifica per soddisfare questo bisogno (basta pensare agli esodi domenicali o estivi). Una buona politica di valorizzazione del paesaggio è certamente in attivo, ove attivi e controlli un "marketing metropolitano" i cui attori non sono da cercare troppo lontano: sono i city-user, gli operatori e i consumatori stessi della città. Questo certamente rende possibili strategie di investimento per la realizzazione delle azioni del piano impensabili in altre aree, forse più dotate di risorse paesistiche ma più difficilmente accessibili e con un più limitato "indotto" di utilizzi produttivi di reddito.