

Alfonso Calzolaio

# Il Piano per il Parco

La pianificazione territoriale in area protetta

Prefazione di Massimo Sargolini

**RICERCHE&REDAZIONI**



Prefazione	p. 9	CAPITOLO TERZO	45
Premessa	13	Le scelte di fondo per il raggiungimento degli obiettivi	
CAPITOLO PRIMO	15	3.1 Le prospettive generali del Piano per il Parco	45
La «Legge Quadro sulle Aree Protette», n. 394 del 6 dicembre 1991		3.2 Gli obiettivi del Piano per il Parco	47
1.1 Il travagliato iter della Legge Quadro	15	CAPITOLO QUARTO	57
1.2 Sedici anni dalla Legge Quadro	17	Le strategie da perseguire	
CAPITOLO SECONDO	25	4.1 Il panorama degli scenari	57
I criteri, i contenuti e le modalità per la formazione del Piano per il Parco		4.2 L'importanza e il valore delle strategie	58
2.1 I riferimenti normativi e le procedure	25	4.3 Le linee strategiche da promuovere	60
2.2 La gestione ambientale del territorio: il modello giuridico-gestionale di tutela ambientale di un parco	28	4.4 Le nuove tendenze in atto: il bilancio di sostenibilità quale strumento di gestione e di comunicazione	71
2.3 La pianificazione dei parchi: il Piano per il Parco in un contesto di cooperazione	29	CAPITOLO QUINTO	75
2.4 Il Piano per il Parco in rapporto al Regolamento e al Piano Pluriennale Economico e Sociale	32	Il Sistema Informativo Territoriale del Parco	
2.5 I processi di copianificazione ai diversi livelli	34	5.1 Le finalità e le prospettive generali	75
2.6 I criteri per la formazione del Piano per il Parco	35	CAPITOLO SESTO	79
2.7 Le fasi del processo di formazione del Piano per il Parco	38	Un caso studio: il Piano del Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga	
2.8 L'efficienza dell'azione di tutela del Piano per il Parco	40	Premessa	79
		Introduzione	81
		6.1 Formazione del Piano: metodologia e studi propedeutici per il Piano	82
		6.2 Normativa di Attuazione	87
		Conclusioni	111
		Bibliografia	113
		Tavole	fuori testo

Cambiamenti culturali, trasformazioni radicali degli stili di vita, maggiore attenzione alla qualità dell'ambiente hanno incoraggiato la ricerca di un rapporto più meditato tra la città costruita e gli spazi aperti nelle molteplici articolazioni in cui si presentano: dal verde urbano ai grandi parchi territoriali, dai beni paesistici puntuali ai grandi geosigmeti. Sembra che l'uomo, dopo diversi decenni in cui, irresponsabilmente, ha manomesso equilibri fragili e unici, si sia deciso a voltarsi per guardare ciò che ha fatto e siano emerse le prime preoccupazioni ed i primi ripensamenti.

Non siamo in grado di valutare in questo momento se, come talora si afferma, siamo alle soglie di un vero terremoto politico nel campo della gestione paesistico-ambientale, o se tutto si scioglierà in una bolla di sapone. Certamente, si registra un interesse crescente da parte della società civile per il verde, gli spazi aperti, l'ambiente e il paesaggio. Si tratta di un vero e proprio bisogno di natura che la città contemporanea non riesce a soddisfare.

I provvedimenti varati, nei primi decenni del XX secolo, per la tutela di beni e risorse naturali e per la conservazione di "cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico o aventi cospicui caratteri di bellezza naturale o singolarità geologica", non sono mai entrati propositivamente nelle scelte di gestione territoriale. La risorsa naturale o culturale viene intesa come bene da tenere al riparo dal pericolo dell'innovazione e quindi dal progetto.

Nella seconda metà del XX secolo, la conservazione diventa un imperativo morale e si diffonde

una tutela "per isole" del territorio (i parchi sono alcune di queste), da perseguire attraverso piani più simili a inventari e cataloghi che a schemi di assetto e articolazione territoriale. Il concetto di sviluppo sostenibile (come emerge dalla Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo nel Rapporto Burtland del 1987), reinterpretato in numerosi documenti di pianificazione e programmazione locale e nazionale, può considerarsi, dal punto di vista teorico, largamente accolto e condiviso, mentre rimangono ancora inesplorate le relative pratiche attuative. Ancora non si è profondamente persuasi che lo sviluppo sia inseparabile dalle preoccupazioni ecologiche e ambientali.

Nel corso degli ultimi decenni vengono finalmente messi in discussione sia i modi concreti con cui l'opzione conservativa può essere attuata, sia le politiche di gestione territoriale che sono chiamate a sostenerla. In particolare, si evidenzia che l'ambiente non è solo una questione di conservazione passiva, ma anche un obiettivo da perseguire attivamente. Esso non può essere descritto solo in termini di condizioni naturali preesistenti, ma deve comprendere anche i risultati dell'azione umana. Si richiedono forme di gestione del territorio più fini e articolate volte ad innescare il germe della conservazione in ogni attività orientata alla trasformazione.

In questo quadro di aspettative, complesso ed in forte evoluzione, i parchi assumono un ruolo di primo piano e, se opportunamente gestiti, potranno divenire i primi campi di applicazione di nuovi modelli di sviluppo; "metafore viventi" di un nuovo rapporto tra uomo e ambiente.

mento emerge anche da uno dei più importanti documenti di pianificazione strategica redatto, a livello mondiale, per le aree protette nell'ultimo decennio (da alcuni considerato addirittura il più importante del dopoguerra): *Rethinking National Parks for the 21<sup>st</sup> Century* del National Park Service Advisory Board del 2001, dove si sottolinea che solo la sensibilizzazione delle collettività locali alla *mission* del parco, e quindi l'attività di ricerca scientifica (essenziale per riconoscere ciò che si ha intenzione di conservare), può favorire l'affermazione di uno sviluppo socio economico sostenibile, intervenendo, in modo appropriato, nelle scelte di governo del territorio.

La conservazione, l'educazione e la pianificazione manifestano, dunque, un conclamato, reciproco, bisogno di stringere nuove alleanze. La progettazione del territorio tende a rivolgersi alla questione paesistico-ambientale non più incidentalmente, né tanto meno conservando quell'atteggiamento sterile e riduttivo dell'esatto contrapposto, che ha caratterizzato una lunga stagione di progettazione "per sottrazione"; al contrario, si vorrà coniugare l'attenzione per le tematiche ambientali con una nuova urbanistica capace di:

a) sperimentare forme di cooperazione tra paradigmi analitici e valutativi afferenti a settori disciplinari diversi. Nello stesso campo della formazione universitaria (che in qualche modo dovrebbe riflettere le richieste di professionalità che si delineano nel mercato del lavoro), anche a seguito delle novità introdotte dalla Convenzione Europea del Paesaggio, e prima ancora dalla legge quadro sulle aree protette, dovranno prodursi nuovi percorsi di formazione rivolti a letture sistemiche e complesse;

b) articolare un rapporto dialogico, intenso e

costruttivo, tra attori diversi concentrati nello sviluppo di progettazione e programmazione ai vari livelli. Ci si aspetta dalla "legge di principi per il governo del territorio", da tempo in gestazione, la definizione della "partecipazione dei privati nella realizzazione delle dotazioni territoriali e delle infrastrutture", ivi incluse quelle ambientali, attraverso quel nuovo modello attuativo perequativo che comporta una partecipazione determinante degli stessi privati alla realizzazione della città pubblica;

c) consolidare un'idea di "sovranità condivisa del territorio, con un modello di *governance* multilivello che riaffermi il primato del *government* in materia di paesaggio ..."<sup>1</sup>. Forme di cooperazione fondate sul principio della sussidiarietà potrebbero lasciare le responsabilità decisionali finali a quegli enti di governo locali più vicini a coloro che vivono, animano e gestiscono l'ambiente ed il paesaggio.

I piani dei parchi (di cui alla L. 394/91) si configurano come straordinari strumenti di sperimentazione di questi nuovi approcci. Se infatti (come Alfonso Calzolaio rigorosamente argomenta) si ritiene definitivamente superata l'interpretazione asfittica della visione insulare del parco, inteso come bene da sottrarre al territorio, nuove prospettive e nuovi scenari si delineano nel momento in cui "dalle isole si passa agli arcipelaghi" interpretando l'intero sistema delle aree protette come le nuove centralità, i gangli di riferimento e gli ancoraggi spaziali delle politiche per il territorio.

L'importanza della gestione è ampiamente argomentata in ogni passaggio di questo volume e la riflessione si sposta dalla severità delle tutele da mettere in atto alla scelta di azioni da mettere in campo. Nel dibattito internazionale, già nel 1994, l'IUCN-

L'Unione Internazionale per la Conservazione della Natura definisce una serie di finalità per le aree protette, individuando scale di priorità e rapporti gerarchici. La conservazione delle risorse naturali e culturali del territorio a beneficio della popolazione attuale e delle generazioni future, rappresenta la mission di ogni area protetta, ovvero la finalità ultima verso la quale deve indirizzarsi la gestione dell'area. Questa affermazione potrebbe sembrare nostalgica e appartenere a quella visione anni Settanta, appena descritta. Essa potrebbe destare qualche preoccupazione in chi si è "piegato", solo negli ultimi anni, ad una politica di sostegno ai parchi con l'obiettivo di prefigurare trend economici più soddisfacenti per il proprio ambito territoriale. In realtà, il valore primario della conservazione, nella scala delle priorità per un parco, non è mai venuto meno; sono stati invece delineati nuovi percorsi per il raggiungimento di quest'obiettivo. O meglio, si è finalmente compreso che le esigenze di sviluppo e la conservazione dell'ambiente non possono essere visti in termini antagonisti, ma sono le due facce di una stessa medaglia.

Nessuna risorsa, neppure se difesa con i più sofisticati mezzi militari, potrà essere consegnata in eredità alle generazioni future se la collettività non è consapevole e convinta del valore di quel bene e dei suoi fecondi intrecci con le politiche per la qualità della vita e la crescita sociale ed economica, contribuendo così al benessere e alla "soddisfazione degli esseri umani" e al consolidamento dell'identità di una comunità. Non a caso, un recente trattato europeo, la "Convenzione Europea del Paesaggio", ratificata dallo Stato Italiano con legge n. 14 del 09/01/2006, riconoscendo che "il paesaggio è in ogni luogo un elemento importante della qualità della vita delle popola-

zioni: nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana", esorta ad integrare le strategie per il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sugli assetti paesistici, avviando procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti cointeressati.

Per la prima volta, in termini giuridici molto chiari e netti, si afferma che la conservazione del paesaggio non è "contro", bensì "per" le comunità locali. Peraltro, già nel 2001, l'IUCNWWCPA, per bocca del suo presidente Adrian Phillips, aveva introdotto importanti cambiamenti di rotta nelle politiche per le aree protette, esprimendosi nei medesimi termini, con riscontri diversi, ma largamente convergenti, nelle regioni e nei paesi più differenti del pianeta.

Ma quale effettiva risposta, quale reale contributo si potrà avere dalle "popolazioni interessate" senza una loro preventiva formazione e sensibilizzazione rispetto ai temi della conservazione dei beni ambientali e paesistici? Ecco, dunque, che l'educazione della collettività alla comprensione del significato, della funzione e del valore che hanno le risorse che si intende conservare diventa il secondo obiettivo per un parco. Conseguentemente, l'affermazione sociale ed economica della comunità può essere solo frutto della crescita culturale delle comunità residenti.

In tal senso si esprimono le numerose raccomandazioni e linee guida internazionali, diffuse annualmente, in tema di *management* e pianificazione socio-economica delle aree protette. Tale orienta-

mento emerge anche da uno dei più importanti documenti di pianificazione strategica redatto, a livello mondiale, per le aree protette nell'ultimo decennio (da alcuni considerato addirittura il più importante del dopoguerra): *Rethinking National Parks for the 21<sup>st</sup> Century* del National Park Service Advisory Board del 2001, dove si sottolinea che solo la sensibilizzazione delle collettività locali alla *mission* del parco, e quindi l'attività di ricerca scientifica (essenziale per riconoscere ciò che si ha intenzione di conservare), può favorire l'affermazione di uno sviluppo socio economico sostenibile, intervenendo, in modo appropriato, nelle scelte di governo del territorio.

La conservazione, l'educazione e la pianificazione manifestano, dunque, un conclamato, reciproco, bisogno di stringere nuove alleanze. La progettazione del territorio tende a rivolgersi alla questione paesistico-ambientale non più incidentalmente, né tanto meno conservando quell'atteggiamento sterile e riduttivo dell'esatto contrapposto, che ha caratterizzato una lunga stagione di progettazione "per sottrazione"; al contrario, si vorrà coniugare l'attenzione per le tematiche ambientali con una nuova urbanistica capace di:

a) sperimentare forme di cooperazione tra paradigmi analitici e valutativi afferenti a settori disciplinari diversi. Nello stesso campo della formazione universitaria (che in qualche modo dovrebbe riflettere le richieste di professionalità che si delineano nel mercato del lavoro), anche a seguito delle novità introdotte dalla Convenzione Europea del Paesaggio, e prima ancora dalla legge quadro sulle aree protette, dovranno prodursi nuovi percorsi di formazione rivolti a letture sistemiche e complesse;

b) articolare un rapporto dialogico, intenso e

costruttivo, tra attori diversi concentrati nello sviluppo di progettazione e programmazione ai vari livelli. Ci si aspetta dalla "legge di principi per il governo del territorio", da tempo in gestazione, la definizione della "partecipazione dei privati nella realizzazione delle dotazioni territoriali e delle infrastrutture", ivi incluse quelle ambientali, attraverso quel nuovo modello attuativo perequativo che comporta una partecipazione determinante degli stessi privati alla realizzazione della città pubblica;

c) consolidare un'idea di "sovranità condivisa del territorio, con un modello di *governance* multilivello che riaffermi il primato del *government* in materia di paesaggio ..."<sup>1</sup>. Forme di cooperazione fondate sul principio della sussidiarietà potrebbero lasciare le responsabilità decisionali finali a quegli enti di governo locali più vicini a coloro che vivono, animano e gestiscono l'ambiente ed il paesaggio.

I piani dei parchi (di cui alla L. 394/91) si configurano come straordinari strumenti di sperimentazione di questi nuovi approcci. Se infatti (come Alfonso Calzolaio rigorosamente argomenta) si ritiene definitivamente superata l'interpretazione asfittica della visione insulare del parco, inteso come bene da sottrarre al territorio, nuove prospettive e nuovi scenari si delineano nel momento in cui "dalle isole si passa agli arcipelaghi" interpretando l'intero sistema delle aree protette come le nuove centralità, i gangli di riferimento e gli ancoraggi spaziali delle politiche per il territorio.

L'importanza della gestione è ampiamente argomentata in ogni passaggio di questo volume e la riflessione si sposta dalla severità delle tutele da mettere in atto alla scelta di azioni da mettere in campo. Nel dibattito internazionale, già nel 1994, l'IUCN-

CNPPA<sup>2</sup> formulava un nuovo criterio in tema di classificazione di aree protette, inserendo come principio fondamentale di differenziazione tra le diverse categorie di aree gli obiettivi prioritari di gestione: ricerca scientifica, protezione della naturalità, conservazione dei caratteri culturali e tradizionali, fruizione, turismo e ricreazione.

In questa prospettiva, rispondere alla domanda culturale di natura anche attraverso un innovativo approccio alla pianificazione richiede un lavoro di monitoraggio e valutazione degli effetti prodotti da quindici anni di applicazione della legge quadro sulle aree protette, anche al fine di poterne emendare e perfezionare alcuni passaggi di maggiore criticità, limitatamente a:

1) la rivisitazione del concetto di *zoning* che potrebbe essere affiancato a quello di "unità di paesaggio" (come efficacemente sperimentato in diversi piani d'area vasta in territorio nazionale ed europeo), intese come ambiti spaziali di riferimento analitico, interpretativo e normativo, in cui convergono differenti relazioni, con valore identitario, tra componenti eterogenee ed interagenti;

2) una maggiore sensibilità a ricercare raccordi e coordinamenti tra il piano per il parco e gli altri piani e programmi che interessano lo stesso ambito territoriale, ora inibiti dalla rudezza e dalla rigidità con cui si introduce l'azione sostitutiva del piano per il parco rispetto ad ogni altro strumento urbanistico (vedi art. 12 della L. 394/91), ivi inclusi quelli attuativi;

3) un attento rapporto di cooperazione tra il piano per il parco ed il piano di sviluppo socio economico, al fine di superare definitivamente la sterile contrapposizione tra conservazione e sviluppo, an-

che attraverso modalità innovative di raccordo con la programmazione integrata e complessa a partecipazione pubblico/privato;

4) una spinta alla formazione di un vero "sistema di aree protette", da concepire in stretto rapporto con le diverse ipotesi di rete ecologica nazionale e regionale, al fine di superare la frammentarietà e le discontinuità ambientali e l'inadeguata rappresentatività ecologica e paesistica nei confronti del patrimonio complessivo del paese, adeguando i sistemi di classificazione delle aree ai criteri già adottati a livello europeo;

5) un confronto serrato tra politiche per i parchi e quelle per il paesaggio, al fine di offrire (attraverso parchi e riserve) un convincente campo di applicazione della Convenzione Europea del Paesaggio, affidando alla dimensione paesistica anche la funzione di "fare da ponte" tra aree protette e territorio.

In conclusione, l'azione per contrastare il cammino di devastazione del pianeta non sarà tanto la mera istituzione di parchi, oasi e riserve, quanto un'accorta pianificazione e gestione delle relazioni ecologiche, economiche, pedagogiche, sperimentative e orientative che queste aree riescono ad innescare con un contesto più allargato ed a riverberare sull'intero territorio.

MASSIMO SARGOLINI

<sup>1</sup> Cfr.: CLEMENTI A., "Governare le identità di paesaggio", in *Loto landscape opportunities. Temi, piani e progetti per il governo del paesaggio*, Regione Marche, DART, Università degli Studi di Chieti-Pescara; 2005, pp.: 23-33.

<sup>2</sup> IUCN-CNPPA, *Guidelines for protected areas management categories*, Gland, 1994.