

1988-2008: 20 anni di evoluzione delle Alpi

Pianificazione territoriale e strumenti di governance

Roberto Gambino, Docente Politecnico di Torino, Direttore Centro europeo di documentazione sulla pianificazione dei parchi naturali (*)

Il dottor Gilmozzi ha avuto la bontà di richiamare la mia modesta collaborazione alla formazione del Piano Urbanistico Provinciale. È una delle ragioni per cui mi sento legato al Trentino. Però credo che in questa occasione gli organizzatori mi chiedano di dare alcune indicazioni muovendomi in una prospettiva più ampia, sia in qualità di pianificatore e di ricercatore, ma sia anche in qualità di osservatore - attraverso questo Centro Europeo che abbiamo messo su alla fine degli anni '80 e che agisce ormai con visione ampia delle problematiche europee in tema di aree protette e di parchi in particolare.

Il contributo che vorrei cercare di dare è nella risposta possibile al quesito che si discuterà oggi nella tavola rotonda, cioè se i parchi possono svolgere un ruolo di attori anziché di semplici spettatori nei processi di cambiamento che interessano la società contemporanea. Dico subito che la mia risposta è positiva. Penso che si tratti di un compito importante che le aree protette sono chiamate a svolgere e che potranno svolgere.

Credo che l'affermazione che ha fatto poco fa il sindaco quando ha detto che il Parco dell'Adamello Brenta è "cosa che ci interessa, fa parte di noi", in qualche misura - vorrei essere in questo momento un po' ottimista - valga per l'intero sistema mondiale delle aree protette. Credo cioè che la *raison d'être*, la ragione d'essere dei parchi e delle aree protette si sia rafforzata in questi ultimi tempi. Resta sullo sfondo il fatto che le aree protette sono uno strumento fondamentale, assolutamente imprescindibile per perseguire gli obiettivi di conservazione della biodiversità, della natura nella sua essenza più intima, ma ci sono altre sfide che le aree protette possono e debbono raccogliere. Ne cito solo una tra le tante: quella posta dai grandi cambiamenti connessi alla globalizzazione. Io credo che dobbiamo sempre più tenere insieme i cambiamenti legati alla globalizzazione delle dinamiche economiche, sociali e culturali con i cambiamenti che interessano la sfera fisica, in particolare il cambiamento climatico globale.

Credo che in queste direzioni le aree protette, i parchi, possano ancora fare molto, possano e debbano fare molto anche in quanto strumento di promozione socio-culturale.

Chi mi ha preceduto ha proiettato un'immagine del parco di Yosemite, il primo parco statale americano la cui istituzione ha preceduto di poco quella di Yellowstone. Bene, negli stessi anni in cui Frederick Law Olmsted, questa gigantesca figura di padre della conservazione della natura, si faceva promotore dell'istituzione del parco di Yosemite, aveva progettato il Central Park di New York. Quindi le due dimensioni, quella vasta, vastissima, territoriale, e quella urbana, specifica, di singola località, erano già nella sua filosofia, assolutamente legate. L'uomo e la natura vi erano indissolubilmente legati.

Che cos'è però questo sistema dei parchi e delle aree protette di cui parliamo? Ecco, io credo di dovermi soffermare un attimo su questo, perché ho la persuasione, che tutto sommato la società contemporanea ancora non ha ben capito di quale patrimonio dispone in termini di aree protette. Per limitare lo sguardo all'Europa, credo che non si possa negare che siamo di fronte davvero a uno splendido mosaico. Splendido mosaico che emerge dai dati recentemente raccolti da un programma di ricerca che ha visto l'appoggio consistente al Politecnico di Torino di Federparchi, con un contributo molto importante che ha messo a frutto anche l'esperienza degli operatori- Bene, da questa ricerca, che si è chiusa in queste settimane, vengono fuori dei dati importanti. Viene fuori in sostanza che in Europa disponiamo di un patrimonio di aree protette che interessa ormai ben più di quel 10% che era indicato ancora 10 anni fa come un bersaglio da raggiungere, ma rappresenta un 18% complessivo, a cui si aggiunge il contributo, difficile da quantificare, ma sicuramente

significativo, della rete di Natura 2000, coi Siti di Interesse Comunitario, e le Zone di Protezione Speciale, che in parte – ma non del tutto – si sovrappongono alle aree protette istituite dai singoli paesi europei. È un insieme inegualmente distribuito sul territorio europeo, in particolare non possiamo dimenticare che la “vecchia Europa”, quella dei 15, per intenderci, ne raccoglie i due terzi, quindi c’è ancora molto da fare nell’Europa che si sta allargando in termini geopolitici.

La ragione di questa rilevanza quantitativa, che spiega il crescente impatto economico, sociale, culturale, che le aree protette esercitano nel mondo contemporaneo, la ragione di fondo sta in una crescita assolutamente stupefacente. Noi avevamo già 10 anni fa, nelle ricerche fatte a livello europeo, messo in evidenza una fortissima crescita delle aree protette un po’ in tutto il mondo e in particolare in Europa. Bene, questa crescita è proseguita: negli ultimi 10 anni abbiamo avuto una crescita del 23% che appare per più aspetti assolutamente sconcertante.

Quindi, c’è un patrimonio che cresce, che non è solo un patrimonio fisico ma è anche un patrimonio di istituzioni, di culture che si muovono intorno all’idea stessa di area protetta, e che rappresenta un dato da cui non si può prescindere.

Vorrei subito insinuare in questa riflessione un’aggettivazione importante. Cioè, questa crescita non è più avvenuta, come era avvenuto in passato, nella prima fase di istituzione di aree protette e parchi nel mondo, in aree remote, in aree staccate dagli epicentri dello sviluppo urbano, dagli epicentri dello sviluppo economico e produttivo. Ha sempre più interessato le aree urbanizzate, ha sempre più interessato le aree vicine o contigue ai grandi poli produttivi, economici esociali. Quindi sempre meno questa crescita ha prodotto la reiterazione dell’antico modello del santuario della natura. Noi abbiamo sempre meno santuari della natura quali quello che – per fortuna – abbiamo qui in questo splendido parco; ma sempre più abbiamo aree assediate dallo sviluppo economico-produttivo. Sempre più abbiamo situazioni miste in cui la presenza antropica passata e attuale condiziona le sorti della biodiversità, com’è stato già detto benissimo da chi mi ha preceduto.

E l’altra aggettivazione che vorrei ricordare è che, come forse si vede nelle immagini, questo sistema di aree protette così diramato, così variegato, presenta nei grandi sistemi montuosi dell’Europa, e in particolare in quello che più direttamente ci interessa, cioè nel sistema alpino, un singolare addensamento. Perché è importante questo? Perché in questi sistemi montuosi i parchi e le aree protette si inseriscono in sistemi più ampi di elevata biopermeabilità, e che quindi possono costituire davvero, come fin dai primi anni ’90 si è cominciato a capire, le strutture portanti di quella che un po’ enfaticamente avevamo anni fa definito la “infrastruttura ambientale del territorio”, cioè qualcosa di diverso, contrapposto, ma concettualmente analogo alle infrastrutture materiali di cui la nostra società si è rapidamente dotata e si sta tuttora dotando.

Non mi soffermo su questi aspetti pur importanti ma che richiederebbero commenti che non sono in grado di dare in pochi minuti.

È anche grazie a questo processo molto ampio di diversificazione che si pone oggi con notevole importanza il tema della classificazione delle aree protette, a cui già è stato fatto cenno.

Quali problemi nascono dai cambiamenti che ho brevemente evocato?. Ecco, io qui ho raccolto un po’ sinteticamente quelli che mi sembrano essere i problemi oggi emergenti nelle politiche delle aree protette a livello non solo italiano ma europeo.

Ora, in estrema sintesi: il primo è un’evidente necessità ma anche un’estrema difficoltà di integrare efficacemente le aree protette nel contesto territoriale. Non solo per garantire un’efficace protezione delle aree protette, ma per irradiare sul territorio i benefici della protezione. È lo slogan lanciato in

particolare a Durban dall'Unione Mondiale della Natura nel 2003 sotto il titolo "Benefits beyond boundaries" "Benefici al di là di ogni frontiera".

Una seconda esigenza che si accompagna anche a un'estrema difficoltà è quella di connettere fra loro le aree protette. Ho parlato prima di splendido mosaico. Non ho parlato volutamente di "sistema" anche se questo è il termine che viene più spesso usato. Ma perché? Perché questo mosaico non fa sistema. In realtà noi abbiamo aree importanti, che in qualche caso, come ad esempio qui in Trentino, sono o collegate o molto vicine tra loro, e quindi possono mettersi in rete, ma il più delle volte abbiamo delle entità assolutamente slegate. La rete Natura 2000, su cui già giustamente si è soffermato il dottor Gilmozzi, è una rete che è fatta di entità separate: non è in realtà una vera rete; è una collezione importante, da cui bisogna partire per radicare nel territorio queste entità attualmente separate.

Un'altra emergenza che si avverte ormai chiaramente a livello europeo è quella di andare ben oltre la tradizionale separazione tra natura e cultura. Il concetto di paesaggio, come ha giustamente ricordato il dottor Micheletti in precedenza, è un concetto che obbliga ad andare al di là di questa separazione. Separazione che è stata ed è assolutamente negativa sotto molteplici profili, perché efficaci politiche di conservazione devono misurarsi con l'insieme concatenato degli interessi in gioco.

Il quarto punto riguarda l'esigenza di collegare organicamente le politiche di conservazione alle politiche di sviluppo locale sostenibile. Qui c'è uno slogan che mi sembra nella sua concisione assolutamente efficace, che è quello che fu lanciato nel 2004 a Bangkok dall'Unione Mondiale della Natura quando affermò "People and nature only one world" "Uomo e natura, un solo mondo", quindi è in questo solo mondo che si giocano insieme le sorti dell'umanità e quella dei processi naturali.

Qualcuno ha fatto cenno all'esperienza del Progetto APE (Appennino Parco d'Europa) certamente molto significativa proprio a proposito dell'integrazione tra politiche di tutela e politiche di sviluppo. Sarebbe interessante parlarne ma non ne abbiamo il tempo.

Quali nuove prospettive si aprono a seguito dei cambiamenti in corso? Credo che ci siano almeno 3 ragioni per collocare in una prospettiva nuova le aree protette. Innanzitutto la svolta che si è determinata nella filosofia della conservazione, cui ho appena fatto cenno, nella direzione di collegare fra di loro sempre di più le politiche per lo sviluppo economico e sociale, specialmente dei paesi emergenti o delle aree deboli ed emarginate dei paesi già sviluppati, con le esigenze della conservazione.

Poi, relativamente alle aree protette, si sono più chiaramente affermati a livello mondiale i cosiddetti "nuovi paradigmi", cioè nuovi modi di concepire l'azione relativa alle aree protette. Non mi ci soffermo – direi che molti dei presenti sono già a conoscenza di queste importanti modifiche che vanno, se posso permettermi una sintesi, nella direzione che già in questa sala è stata ricordata: è in quella direzione che va muovendosi il mondo intero, con resistenze durissime, ma questa è la prospettiva emergente.

In questa stessa direzione si pronuncia anche la Convenzione Europea del Paesaggio, firmata a Firenze nel 2000, che implica l'allargamento delle ragioni della tutela a tutto il territorio, implica una concezione complessa del concetto di paesaggio (ma su questo non mi soffermo perché già ne ha parlato il dottor Micheletti), implica il conferire un significato innovativo alla conservazione. Quella contrapposizione che sembrava pacifica fino a 10-15 anni fa non regge più. Al contrario appare sempre più chiaramente che la conservazione è il vero luogo dell'innovazione.

Cosa può fare la pianificazione, che cosa deve fare nelle nuove prospettive che si vanno aprendo?? Io vorrei ricordare tre missioni su cui si sofferma oggi l'attenzione a livello internazionale. C'è una missione conoscitiva, c'è una missione strategica, c'è una missione propriamente regolativa. Mentre l'ultima è in qualche modo acquisita perché sta dentro le corde della pianificazione da tempo

immemorabile, , e semmai va solo ridelineata, rideclinata, le altre due rimettono radicalmente in discussione il ruolo, gli statuti disciplinari e la stessa cultura della pianificazione.

Accenno rapidamente alla missione strategica, al fatto cioè che si chiede oggi alla pianificazione, assai più di ieri, di guardare lontano, di porre le premesse per politiche non miopi, non ristrette a singoli territori, ma che tengano conto dell'apertura dei processi di trasformazione che inevitabilmente oggi li caratterizza.

Diversa è la missione della conoscenza.

Vorrei qui fare una chiosa a quanto detto prima dal dottor Lasen, che mi trova del tutto consenziente. Siamo abituati, e lui giustamente ce lo ha ricordato, a pensare alla conoscenza come alla premessa di ogni agire sensato dell'uomo: conoscere per decidere; decidere per agire. Questo era e resta vero, ma quest'ottica può essere ribaltata, nel senso che non solo la decisione e quindi la pianificazione, si reggono sulla conoscenza, ma producono conoscenza.

Quando abbiamo iniziato a lavorare sul piano del Parco del Gran Paradiso (stiamo parlando della seconda metà degli anni '70), mi ricordo che nel cercare di raccogliere la conoscenza disponibile avevamo rapidamente constatato quello che molti dei presenti sanno: e cioè che (così credo in parte anche per l'Adamello che è però più giovane...), per il parco più antico d'Italia, il Parco del Gran Paradiso ci sono pubblicazioni scientifiche di rilievo in tutte le biblioteche del mondo. Ma l'accingersi a fare il piano del parco del Gran Paradiso ha significato produrre nuova conoscenza: non la conoscenza relativa a come crescono le corna degli stambecchi – tema affascinante, su cui esiste una copiosa letteratura, ma certamente non così rilevante ai fini della pianificazione - ma quella relativa al paesaggio, agli habitat, agli ecosistemi, ecc.: cioè le cose che già sono state accennate ma che implicano una messa in campo delle responsabilità della pianificazione anche in questa chiave conoscitiva.

Si aprirebbe qui il discorso sull'interpretazione strutturale del territorio, a cui ha già fatto cenno chi mi ha preceduto, e che si è ormai imposta all'attenzione in un gran numero di esperienze di pianificazione. Mi limito a segnalare un aspetto problematico: quando mettiamo in evidenza i "punti fermi" del territorio, i suoi caratteri stabili o permanenti, quelli cioè con cui riteniamo ogni scelta di pianificazione debba necessariamente fare i conti, rischiamo di far prevalere una visione dall'alto, quella visione impositiva che come giustamente è stato rilevato, ci è in qualche misura sempre più estranea, non ci accontenta più. Questa ragione importante, questa ragione di processualità dinamica che ci costringe a guardare anche alle strutture del paesaggio con una visione dall'alto, non può essere legittimata se non si accompagna a una riconsiderazione, a una conoscenza che muova dal basso. Conoscenza che muove dal basso come premessa di un'azione che muova dal basso. Ed è questa la direzione in cui mi pare vi siate mossi e si muovano le esperienze più innovative che si osservano a livello europeo e a livello internazionale.

Credo, per concludere, che questa prospettiva cooperativa, partecipativa che non può ormai più essere ignorata, non riguardi solo i rapporti con le comunità locali, che sono ovviamente al centro dell'attenzione, ma riguardi anche più in generale il mondo civile, le organizzazioni diverse che operano sul territorio. Prima fra tutte, nei parchi montani, quella del CAI.

In qualità di titolare di una tessera CAI del 1957, mi accingo ad ascoltare con religiosa attenzione quello che dirà il nostro presidente, Annibale Salsa.

Grazie dell'attenzione..

Sommario

1. Le ragioni (specifiche) dei parchi e delle aree protette:

- le AP, strumento “essenziale per raggiungere, con approccio ecosistemico, gli obiettivi della CBD” (UNEP, 2004),
- le AP (e in particolare nelle Alpi) come strumento per sperimentare forme innovative di sviluppo sostenibile, contrastando efficacemente la marginalizzazione e il declino,
- le AP (e in particolare i parchi) come strumento per affrontare con approccio sovra-locale le sfide del cambiamento climatico, nel quadro più ampio della globalizzazione,
- le AP (e in particolare i parchi) come strumento di promozione socioculturale (“metafore viventi” di nuovi rapporti tra l’uomo e la natura).

2. Il sistema europeo delle AP:

E’ uno splendido mosaico, che non è ancora un sistema, ma:

- un insieme vasto e diramato su quasi tutta l’Europa (su 39 paesi, oltre 76.000 AP istituite dai singoli paesi, per una superficie protetta di oltre 91 milioni di ettari, pari a quasi il 18% del territorio complessivo) e che profila un crescente e diffuso impatto ambientale, economico, sociale, culturale...,
- un insieme, peraltro, inegualmente distribuito nel territorio europeo, di cui la “vecchia Europa” dei primi 15 paesi dell’UE ospita circa i due terzi.
- un insieme in rapida e incessante crescita in quasi tutti i paesi europei, compresi quelli dell’Est (ancora nell’ultimo decennio, incremento del 23% della superficie complessivamente protetta) a testimonianza di un persistente consenso sociale, ad onta della conflittualità emergente;
- un insieme estremamente diversificato, che non riguarda più soltanto le aree remote e i “santuari della natura” ma anche e sempre più le aree libere attigue od inglobate nei contesti urbani e metropolitani (le “isole assediate”); una diversificazione che è ancora inadeguatamente riflessa nelle 6 categorie IUCN a cui le legislazioni nazionali sono chiamate a riferirsi,
- un insieme, ancora, che presenta vistosi e significativi addensamenti nei principali sistemi montuosi, tra cui le Alpi.

Questo insieme, che nasce dalla somma delle iniziative nazionali dei paesi europei, si affianca e in larga misura si sovrappone alle altre tipologie di aree naturali protette di iniziativa sovra-nazionale, in particolare a quelle riconosciute dalla Rete Natura 2000 (SIC e ZPS).

3. Problemi emergenti nelle politiche delle AP europee:

- necessità/difficoltà di integrazione delle AP nel contesto territoriale, socioeconomico, paesistico e ambientale, sia per gestirle più efficacemente, sia per diffonderne i benefici (Benefits beyond boundaries, Iucn 2003),
- necessità/ difficoltà di connettere le AP tra loro e con gli altri serbatoi di naturalità, non solo in termini strettamente biologici (verso le reti di infrastrutture ambientali polivalenti?),
- necessità di superare la tradizionale separazione natura-cultura, riconoscendo nel paesaggio e nelle sue dinamiche evolutive la fusione indissociabile di valori naturali e culturali;
- necessità di collegare sempre più strettamente le politiche di conservazione della natura alle politiche di sviluppo locale sostenibile.

4. Nuove prospettive per le AP:

- la duplice svolta nella filosofia della conservazione (Iucn, 2003, 2004): relazione stringente tra conservazione e sviluppo sostenibile, e tra singole risorse e rispettivi contesti territoriali,
- nuovi paradigmi per le AP: obiettivi più diversificati, governance meno centralizzata, rapporto cooperativo con le comunità locali, concezioni meno “insulari” e più “reticolari”, gestione meno tecnocratica e più adattativa, rivalutazione dei saperi locali....

- la spinta della Convenzione Europea del Paesaggio (Consiglio d'Europa, 2000): allargamento della tutela a tutto il territorio, significato complesso del paesaggio ("fondamento delle identità locali"), significato innovativo della conservazione paesistica (non solo preservazione).

5. Il ruolo della pianificazione territoriale:

strumento di governo e di governance dei processi di trasformazione territoriale (da cui le condizioni delle AP dipendono), in particolare al fine di integrare le AP nel territorio, di connetterle efficacemente e di coordinarne la tutela con le politiche di sviluppo sostenibile. Con tre missioni specifiche:

- la missione conoscitiva, valutativa e argomentativa, volta a motivare e giustificare le scelte di tutela e di intervento, a chiarire le poste in gioco e i valori intoccabili, a individuare gli interessi colpiti e i campi di negoziabilità;
- la missione strategica, volta a proporre obiettivi, visioni e linee d'azione condivise, stimolando il confronto e l'apprendimento collettivo, con processi di governance aperti a tutti i portatori d'interesse e agli attori locali;
- la missione propriamente regolativa, volta ad indirizzare o definire le misure di tutela e le regole delle trasformazioni sostenibili, presidiando – al livello appropriato di controllo – i valori intoccabili ed assicurando forme adeguate di valorizzazione del patrimonio ambientale.

6. L'interpretazione strutturale del territorio:

- La centralità della pianificazione paesaggistica, alla luce della CEP e del Codice dei beni culturali e del paesaggio (2004-2008),
- la necessaria cerniera di connessione tra riconoscimenti di valore, strategie di tutela innovativa e scelte di regolazione,
- l'individuazione dei fattori naturali-culturali strutturanti, stabili e permanenti o di lunga durata, ("invarianti"?, "statuti dei luoghi"?, "descrizioni fondative"?) su cui si regge la coerenza e la continuità identitaria dei processi di trasformazione,
- la necessaria distinzione del quadro strutturale da quello delle strategie di cambiamento, che ospitano invece anche le scelte incerte o imprevedibili e si rivolgono alla pluralità dei soggetti coinvolti nei processi di decisione
- il rischio, tuttavia, che il quadro strutturale ignori o sottovaluti l'inevitabile dinamica evolutiva, "naturalizzando" i processi di degrado e occultando le responsabilità dei cambiamenti indesiderabili..

7. Cooperazione, coordinamento, partecipazione:

- il crescente pluralismo dei processi decisionali, anche in relazione alla complessificazione e lo scaling up dei problemi ambientali, alla crescente aggressività dei rischi e delle minacce che incombono sulle AP e che costringono a ricercare nuove alleanze e nuove forme di cooperazione, al riconoscimento di nuovi diritti di cittadinanza e istanze partecipative in campo ambientale...
- il coordinamento orizzontale tra piani diversi (PT, PR, PSR, PTUA...),
- il coordinamento verticale tra livelli diversi, in particolare il ruolo delle Province e dei Comuni alla luce delle recenti modifiche al Codice bcp.

(*) *Architetto dal 1959,*

Professore ordinario di urbanistica, presidente del Corso di studi in pianificazione e Vice-rettore al Politecnico di Torino,

Direttore del Centro Europeo di Documentazione sulla Pianificazione dei Parchi Naturali (CED-PPN), Coordinatore scientifico di vari Piani urbanistici, territoriali e paesaggistici e di vari Parchi nazionali e regionali (Gran Paradiso, Colli Euganei, Alpi Apuane, Cilento e Vallo di Diano, Monti Sibillini, Vesuvio, Beigua, Gargano...),

Membro del Comitato Scientifico della Rete per l'attuazione della Convenzione Europea del Paesaggio, Autore di numerose ricerche e pubblicazioni sui temi dell'ambiente, della natura e del paesaggio.