

## DAL PAESAGGIO ALL'AMBIENTE, VERSO UNA NUOVA CONCEZIONE DEGLI SPAZI APERTI URBANISTICA

Andreas Kipar\*

Uno dei compiti centrali dell'urbanistica non è quello di ampliare le aree edificate, ma lo sforzo di conservare lo spazio aperto.

Fritz Schumacher

Era probabilmente questa la frase con la quale negli anni '30 l'urbanista Schumacher convinse l'allora sindaco, poi cancelliere, Konrad Adenauer a conferirgli l'incarico di disegnare la grande cintura verde che ancor oggi di Colonia conserva.

Fortemente ancorata alla storia dell'arte dei giardini la scuola di Peter Joseph Lenné, artefice insieme a Schinkel dell'impianto urbanistico moderno di Berlino, ha influenzato l'urbanistica tedesca che da sempre considera il paesaggio come componente importante all'interno del processo di piano e della trasformazione urbana e territoriale.

Non a caso si parla della cosiddetta *Stadtlandschaft*, ossi il «paesaggio della città», oggi ulteriormente esteso a «paesaggio nella città».

Parte proprio dallo studio del paesaggio l'attenzione con la quale l'ecologia si inserisce nella disciplina urbanistica.

El **paesaggio** come oggetto di ricerca della «*Landscape Ecology*» si articola in modo piuttosto differenziato:

- *Come un insieme di elementi organizzati tra di loro*, quindi nell'evoluzione di un paesaggio non sono importanti solo i tipi di elementi presenti, ma

---

Paisajista. Politécnico de Milán (Italia).

soprattutto le possibilità e le modalità di interazione reciproca. Infatti gli stessi elementi assemblati in modi diversi danno origine a paesaggi differenti e la mancanza di organizzazione dà origine al degrado.

- *Come un sistema vivente*, quindi dotato di struttura, funzioni, de in continua trasformazione.
- *Come un sistema complesso*, pertanto caratterizzato da più dimensioni determinate da spazio, tempo, eterogeneità, fisionomia, interazioni, percezione, ecc.
- *Come un sistema biologico ed un sistema gerarchico articolato in tre livelli*: un livello corrispondente alla scala alla quale si manifesta il fenomeno o el sistema paesistico da studiare, un livello superiore che condiziona e indirizza el sistema stesso de un livello inferiore dove avvengono i processi che nel loro insieme permettono l'evoluzione del sistema.

La traduzione di questa concezione di derivazione prevalentemente geografico-naturalistica in termini di strumenti e piani paesistici ha avuto anche in Germania un lungo travaglio (nonostante la premessa iniziale).

Per arrivare alla situazione odierna, nella quale la pianificazione degli spazi aperti all'interno dell'amministrazione è competenza di appositi uffici che elaborano a tutte le scale (regionali/provinciali/comunali) piani paesistici, atlanti ambientali e studi sul sistema ecologico-ambientale delle città, ci sono voluti decenni di continua ricerca di dialogo tra urbanistica e ecologia.

La legge federale sulla tutela della natura (*Bundesnaturschutzgesetz*, 1976) definisce lo spazio aperto «risorsa sacarsa» e promuove tre differenti livelli della pianificazione paesistica riferiti rispettivamente al Land, alle circoscrizioni di governo e ai comuni. A questi ultimi viene attribuito il compito di produrre, nel rispetto delle linee generali poste dai piani di livello superiore, un piano del paesaggio (*Landschaftsplan*) che costituisce uno statuto comunale riguardante solo le aree non edificate da applicarsi entro i limiti definiti dal piano generale di uso del suolo (*Flächennutzungsplan*).

La stessa legge, in particolare all'art. 1 esprime che «*Natura e paesaggio sono da tutelarsi in aree popolate e non popolate, da conservare e sviluppare, in modo che siano chiaramente assicurate la capacità di produzione del Patrimonio naturale, la capacità di sfruttamento dei beni naturali, il regno vegetale e anche il regno animale, la varietà, particolarità e bellezza della natura e del paesaggio come base di vita per l'uomo e come condizione per la sua ricreazione nella natura e nel paesaggio*».

La pianificazione paesistico-ambientale in Germania è fortemente integrata alla pianificazione territoriale e si basa su tre principi fondamentali:

1. *Il principio della prevenzione*, dei danni e dei rischi per l'uomo e l'ambiente: in sostanza, si intende tutelare oggi per proteggere l'ambiente domani.
2. *Il principio della cooperazione* fra organi proponenti, decisionali e di attuazione, per una corretta gestione del progetto e dell'intervento.
3. *Il principio del colpevole*, secondo il quale riparare i danni ambientali spetta a chi li ha procurati.

Il controllo sull'ambiente esercitato in Germania dagli organi competenti è reso possibile dall'articolazione della struttura della pianificazione territoriale.

A livello federale i principali obiettivi della politica di assetto territoriale sono contenuti nella legge per la pianificazione territoriale del 1965 (*Bundesraumordnungsgesetz*), e vengono espressi in appositi programmi e piani. Il programma di assetto territoriale (*Bundesraumordnungsprogramm*), le cui disposizioni hanno valenza di principi generali, promuove la salvaguardia, lo sviluppo dell'assetto territoriale nella sua globalità e il coordinamento della differenti e spesso contrastanti esigenze d'uso del suolo.

A livello degli Stati Federati (*Land*) gli obiettivi generali della pianificazione territoriale così formulati vengono concretizzati in forma di programmi e piani di sviluppo che vincolano le attività di pianificazione a livello locale con indicazioni di sintesi che richiedono ulteriori approfondimenti.

A questo proposito gli Stati Federati hanno elaborato una legislazione di base sulla pianificazione zonale. I piani zonali costituiscono un ponte fra i programmi e i piani di sviluppo degli Stati Federati e i piani regolatori comunali. Nei piani zonali vengono soprattutto rappresentate le aree degli insediamenti urbani e industriali, le aree per la ricreazione e gli assi di traffico a livello sovracomunale.

Gli obiettivi della pianificazione territoriale si concretizzano in via definitiva a livello comunale mediante uno strumento di pianificazione urbanistica denominato piano regolatore comunale (*Bauleiplanung*) che è articolato in due piani: il piano regolatore generale e il piano particolareggiato (*Bebauungsplan*).

Il piano paesistico (*Landschaftspläne*) sono di competenza comunale e strettamente legati a questo livello di pianificazione. A seconda della diversa natura conferitagli dalla legislazione di ciascun Land esso contiene disposizioni vincolanti e oggetto di approvazione al pari del piano regolatore generale (strumento di pianificazione urbanistica a livello comunale) oppure viene inteso quale studio preliminare per la successiva attività urbanistica.

Un ulteriore strumento è costituito dal piano ordinatore del verde che, pur non previsto in seno alla legge federale di protezione della natura, è in uso nei *Länder* per il uso organico collegamento con la pianificazione urbanistica attuativa.

Le proposte recenti di riforma della pianificazione ordinaria hanno sollevato la necessità per tutti i comuni di adottare piani paesistici che insistano sull'intero territorio comunale, sostituendo alla prassi della giustapposizione delle aree nello

sviluppo della città quello dell'integrazione e della sovrapposizione. In un periodo in cui all'interno della disciplina tedesca si ricerca una possibile definizione di sostenibilità, l'idea di partire dalla salvaguardia delle aree ancora libere e dal recupero di aree edificate per integrarle in un sistema trova riscontro e consenso a livello politico prima ancora che negli uffici tecnici delle amministrazioni.

In assenza di un quadro di riferimento operativo preciso all'interno delle istituzioni ordinarie, nel tentativo di operare in senso positivo e non più in modo difensivo, sul finire degli anni '80 la parola *Freiraumplanung* ha iniziato ad arricchire con la propria ambiguità il linguaggio disciplinare, e contemporaneamente gli urbanisti hanno riutilizzato il vocabolario del passato adeguato a rappresentare la nuova centralità degli spazi aperti, a rievocare immagini di territorio radicate nelle tradizioni di piano locali. Nel bacino industriale della Ruhr si è riutilizzato il termine *Regionale Grünzüge*, corridoi verdi regionali, per indicare la struttura dell'*Emscher Landschaftspark*. Il termine era stato introdotto con il piano di sviluppo regionale del 1966 per indicare un sistema infrastrutturale di spazi verdi da tutelare, lo stesso sistema che negli anni '20 formava il paesaggio della città industriale immaginato da Robert Schmidt e governato dal consorzio degli insediamenti del bacino carbonifero della Ruhr. La politica per gli asistemato, viene ripresa riattribuendo al consorzio dei comuni della Ruhr, e soprattutto alle nuove strutture di pianificazione straordinarie (in questo caso l'Iba) il ruolo di coordinamento nella pianificazione.

Mi sembra di particolare interesse che in questo caso venga rovesciato il termine *Bauerwartungsland*, area di attesa di edificazione, in *Parkerwartungsland*, area in attesa di diventare parco, evocando in modo efficace un nuovo approccio nella soluzione dei conflitti d'interessi nella gestione degli spazi aperti, ma anche le grandi difficoltà di attuazione dei nuovi progetti.

Le strategie di difesa degli spazi aperti sono mutate soprattutto con la crescita dell'importanza assunta dalla problematica ecologica, di cui si colgono alcuni chiari segnali nel programma di difesa del territorio da parte del governo federale degli anni '80, dei provvedimenti in merito al persistente sviluppo urbano e, negli anni '90, nella definizione dell'Agenda (nazionale) 21 e di molteplici programmi e progetti a scala regionale e comunale. Inoltre, lo sviluppo degli ultimi vent'anni ha messo in luce quanto il valore degli spazi aperti non coinvolga solo gli interessi sociali ed ecologici ma, da vicino, anche quelli economici. Questa esperienza ha così messo in evidenza come, in condizioni di equivalente infrastrutturazione, le differenze culturali ed ecologiche assumano rilievo anche nella concorrenza localizzativa.

In Italia è maturato agli inizi degli anni '90 a Reggio Emilia, città dell'Emilia Romagna, proprio sotto la guida del Prof. Campos Venuti, un'esperienza che introduce per la prima volta ampiamente i concetti dell'ecologia all'interno della pianificazione urbanistica. Come strumento innovativo di integrazione disciplinare tra urbanistica ed ecologia ho avuto modo di elaborare lo studio del sistema ecologico-ambientale.

Determinante per lo sviluppo dello Studio risultava l'introduzione del concetto

di «potenziale ecologico-ambientale» del territorio, ossia dell'ecosistema inteso come complesso intreccio dei fattori biotici e abiotici, applicato sull'intero territorio comunale, sia esso urbanizzato o no, che consente di valutarlo nella sua complessità.

Per affrontare la tematica ambientale in termini di potenzialità, si è analizzato il ciclo naturale delle singole componenti ambientali sovrapponendole e confrontandole al fine di constatare la situazione attuale e determinare la modificazione (ossia il grado di allontanamento dallo stato naturale) per stabilire infine le regole e le misure d'intervento indirizzate a compensare lo squilibrio esistente. L'individuazione del «potenziale ecologico-ambientale» relativa all'intero territorio comunale ha consentito, infine, la determinazione della capacità rigenerativa delle singole risorse (aria, acqua, suolo), fornendo utili indicazioni sia per la zonizzazione che per la formulazione di indirizzi specifici per le nuove norme di attuazione.

In quest'ottica, va sottolineato che particolare attenzione è stata prestata alle problematiche ambientali anche all'interno del centro urbano, fino ad oggi generalmente sottovalutate dalla maggior parte dei piani urbanistici. Lo Studio è arrivato a costituire, così, anche la base per un futuro monitoraggio dello stato dell'ambiente, considerando la presenza floristica e faunistica all'interno del territorio urbano, indagate e censite attentamente su alcune aree campione, quali utili microspie di una qualità ambientale in continua trasformazione.

Le ricadute urbanistiche dello Studio si sono articolate in tre tipi: relative agli indirizzi di carattere generale, all'azzonamento, alla normativa.

Per quanto riguarda l'azzonamento una ricaduta fondamentale è stata relativa all'individuazione delle aree con elevata capacità di compensazione ambientale che dovranno essere salvaguardate, collegate e ampliate, anche attraverso una oculata tutela dei biocentri e dei biocorridoi. Il miglioramento della qualità ambientale della città passa attraverso l'applicazione di alcuni standard ambientali e ecologici riguardanti, ad esempio:

- La percentuale di superficie da mantenere non edificata in ogni intervento.
- La quota di alberature da mettere a dimora.

Possono essere effettuate altre scelte, poi, in relazione alle diverse condizioni ambientali evidenziate dalle analisi tematiche. Così, ad esempio, le indicazioni più evidenti comportano l'esclusione di insediamenti nelle zone interessate da significativo grado di inquinamento atmosferico, o soggette ad allagamenti, o non servite da una rete fognaria efficiente.

La valutazione di compatibilità alla trasformazione entra nel dettaglio verificando, però ogni area di intervento urbanistico, il grado di impatto potenzialmente prodotto sulle diverse componenti ambientali. In base a questo grado (elevato, medio, contenuto) sono tratte le diverse possibili scelte.

Per ogni comparto urbanistico attuativo, in base alle proprie specificità

ambientali, sono prescritti non solo alcuni indici di carattere propriamente ecologico come «Indice massimo di impermeabilizzazione delle superfici», «Area a verde privato e pubblico», «Quota minima di alberature», ecc., ma anche dei precisi criteri da seguire nell'attuazione degli interventi per garantire la vita biologica così da aumentare complessivamente il potenziale biotico.

La più importante ricaduta metodologica dello *Studio del sistema ecologico ambientale* riguarda la compensazione ambientale. Il concetto di compensazione ambientale esprime la subordinazione degli interventi di trasformazione urbanistica a regole ecologiche specifiche, finalizzate al mantenimento dell'equilibrio ambientale precedente alla trasformazione programmata, se non al miglioramento delle stesse condizioni iniziali.

Ad un approccio *difensivo* per parti isolate, che troppo spesso ha visto la provvisorietà dei risultati raggiunti (con il ripensamento, ad ogni salto demografico, del destino di aree fino a quel punto preservate dall'edificazione), va sostituendosi un approccio *offensivo*, orientato cioè alla costruzione di sistemi di spazi non edificati: non più aree residuali o di riserva, ma elementi costitutivi e strutturanti lo sviluppo urbano. Questo approccio è risultato efficace solo se legato ad un'attribuzione di valore al «paesaggio nella città».

Gli spazi aperti sono infatti «spazi di mediazione» dove superficie e destinazioni dúso, fruitori e imprenditori immobiliari, funzioni e significati di genere molto diverso entrano in relazione in un processo di mediazione dal duplice carattere, tecnico e politico-sociale. Sono spazi che richiedono progetti tecnicamente realizzabili e connotati da una forte stabilità in risposta ai conflitti tra i diversi usi e interessi. Allo stesso tempo, dal punto di vista sociale e politico, è necessario che l'insieme eterogeneo di forme che li connota assuma l'immagine di un disegno coerente e riconoscibile (come ad esempio el «parco paesaggistico» nell'Emscher Park o la «cintura verde» a Francoforte), capace di fare da sfondo comune a proposte ad iniziative di cittadini e politici, normalmente concentrati su ambiti parziali. Perché questo processo di mediazione possa aver luogo, è necessario che tra i diversi soggetti si instauri un rapporto di interazione che assume quindi importanza primaria non solo il coinvolgimento dei cittadini, ma anche, e soprattutto, la collaborazione tra i diversi settori all'interno delle amministrazioni pubbliche.

In questo senso l'esperienza del grande Parco Nord di Milano può essere inserita nella tradizione degli interventi già citati della Ruhr o di Francoforte. Intuito come necessità di riequilibrio negli anni '60, impostata e approvata la sua tutela negli anni '70, negli anni '80 si conferisce al parco un'immagine di un disegno riconoscibile. Oggi più di 200 dei 600 ettari sono parco metropolitano alla periferia Nord di Milano, e assumono funzione anche di motore di una più ampia riqualificazione di un tessuto industriale all'interno del quale sono indicate sia la grande area di trasformazione Pirelli-Bicocca che la futura trasformazione dell'acciaieria Falk a Sesto San Giovanni.

Un esempio da manuale di come oggi più che mai lo sforzo non sia solo quello di conservare lo spazio aperto come ai tempi di Schumacher, ma di attribuire alle aree anche particolari funzioni e qualità.

## **RESUMEN DE LA CONFERENCIA DE ANDREAS KIPAR**

### **DEL PAISAJE AL AMBIENTE, EN UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE LOS ESPACIOS ABIERTOS EN LA URBANÍSTICA**

Ya desde los años 30 la preocupación por el espacio verde en Alemania decidió al Canciller Adenauer a encargar el diseño del cinturón verde de Colonia.

La urbanística alemana ha considerado siempre el paisaje como componente fundamental en el proceso de planificación y transformación urbana y territorial.

Es a partir del paisaje como la Ecología interviene en la disciplina urbanística:

- Como un conjunto de elementos organizados entre sí, cuya interacción da lugar a un paisaje concreto y no otro.
- Como un sistema vivo que se encuentra siempre, por tanto, en continua transformación.
- Como un sistema complejo compuesto de un gran número de variables.
- Como un sistema biológico y jerárquico articulado en tres niveles, que explican el proceso que condiciona el sistema a estudiar así como la evolución del mismo.

La planificación paisajístico-ambiental está en Alemania fuertemente integrada en la planificación territorial y esta basada en tres principios fundamentales:

1. Principio de Prevención respecto a daños y riesgos para el hombre y el ambiente, de forma que la tutela de hoy permita la protección del ambiente del mañana.
2. Principio de Cooperación entre los órganos proponentes, decisorios y de actuación, que permita la correcta gestión tanto del proyecto como de la intervención.

3. Principio de culpabilidad, según el cual el daño causado será reparado por el que le ha provocado.

Para la planificación de los espacios abiertos es necesario que la Administración, órgano competente, elabore a escalas regional, provincial y comunal planos paisajísticos, ambientales y estudios sobre el sistema ecológico-ambiental de la ciudad, procurando el máximo diálogo entre Urbanística y Ecología.

Dentro del estudio del sistema ecológico-ambiental se ha incorporado un nuevo concepto, el de «potencial ecológico-ambiental» del territorio que permite el análisis del ecosistema como complejo compuesto por valores bióticos.

Los objetivos de la Planificación territorial se concretan de forma definitiva a nivel comunal a través de un instrumento de planificación urbanística llamado Plano Regulador Comunal que se articula en dos Planos: Plano Regulador General y Plano Particularizado.

La Ley Federal sobre la Tutela de la Naturaleza (Bundesnaturschutzgesetz, 1976) define el espacio abierto y determina en su Artículo 1 que «Naturaleza y paisaje deben tutelarse tanto en las áreas pobladas como en las que no lo son, conservándose y desarrollándose, de modo que sea claramente asegurada la capacidad de producción del patrimonio natural, la capacidad de disfrute de los bienes naturales, del reino vegetal y del animal, la variedad, particularidad y belleza de la naturaleza y del paisaje, como base de vida para el hombre y como condición para el disfrute de la naturaleza y del paisaje»...

Dentro del actual periodo en el que la disciplina urbanística alemana trata de buscar una posible definición de la sostenibilidad, la idea de recuperar y salvaguardar las áreas aún vacías en el interior de las ciudades, ha sido muy bien acogida a nivel político.

Al inicio de los años 90, y bajo la dirección del profesor Campos Venuti, se ha realizado una experiencia de gran interés en la región de la Emilia Romagna, que introduce por primera vez dentro del Planeamiento Urbanístico el concepto de Ecología. Para ello se ha incorporado un instrumento innovador que integra la Urbanística y la Ecología, es decir el estudio del sistema ecológico-ambiental urbano.

La consecuencia más importante, de la metodología para el Estudio del sistema ecológico ambiental, es la que se refiere a la compensación ambiental. El concepto de compensación ambiental explica la subordinación de las intervenciones de transformación urbanística a reglas ecológicas específicas, encaminadas al mantenimiento del equilibrio ambiental, anterior a la transformación propuesta, a partir de la mejora de las condiciones iniciales.

Estos estudios se articulan a través de tres vertientes, unas indicaciones de carácter general, otras de zonificación y finalmente unas normativas.

La mejora de la calidad ambiental de la ciudad pasa por la aplicación de algún estándar ambiental de protección ecológica, como por ejemplo:

- El porcentaje de espacio libre que no debe ser edificado en cada intervención.
- La cantidad de arbolado que se debe colocar en las áreas residenciales.

Hay que empezar a pensar hoy que el esfuerzo mayor a hacer no será únicamente el de la conservación de los espacios abiertos, como en tiempos de Schumacher, sino fundamentalmente el de dar a estas áreas particulares unas condiciones funcionales y de calidad.