
Territorio e ambiente. La generale presa di coscienza dell'importanza di proteggere il patrimonio paesistico non ha avuto una coerente e rigorosa applicazione. La questione edilizia sottratta ad ogni controllo. Il sostanziale disinteresse delle Regioni.

Che fine ha fatto la tutela del paesaggio?

di Ruggero Boschi*

La singolare vicenda che caratterizza la presa di coscienza dell'importanza di proteggere l'ambiente storico e panoramico nel quale viviamo può essere brevemente riassunta attraverso il richiamo di alcuni eventi significativi. Tralasciando gli atti più antichi, citati ormai dai numerosi manuali, e cioè le provvisorie venete della fine del Quattrocento in favore dei rovereti comunali e privati o quelle settecentesche, relative alla regolamentazione dei dissodamenti e delle bonifiche riferiti principalmente a necessità pratiche di difesa di materiali preziosi per la costruzione delle navi (il rovere) o alle riconosciute interconnessioni tra uso del suolo ed alterazione delle condizioni ecologiche, si potranno prendere in considerazione fatti più recenti e più facilmente riconducibili alle problematiche attuali.

La fondazione, in Italia, di una associazione quale il Touring Club rispondente alle pressioni culturali di difesa dell'ambiente sul modello dei movimenti già operanti in Inghilterra a seguito del riconoscimento di un certo quoziente distruttivo connesso con le attività industriali, la costituzione, nella stessa Inghilterra, del National Trust, (1894) in Germania del primo parco naturale e la redazione, in Francia, nel 1906 della prima legge nella tutela del paesaggio devono essere visti come il sorgere di una coscienza collettiva che individua nel "paesaggio", una ormai irrinunciabile componente sociale. Contemporaneamente negli Stati Uniti (1972) vengono costituiti i primi parchi nazionali (National Park e Yellowstone) a significare la dimensione ormai mondiale assunata dalla questione.

In area italiana la vicenda del paesaggio si intreccia continuamente con quella dei beni storico-artistici sia a livello legislativo sia per argomenti

* *Sovrintendente per i beni ambientali ed architettonici di Brescia, Cremona e Mantova.*

di comune interesse quali i giardini o le ampie aree di tutela delle preesistenze di particolare rilievo, fino ad approdare in un unico disegno di legge, nel 1920, dove le caratteristiche della natura vengono equiparate a quelle della creazione estetica.

La costituzione dei parchi nazionali italiani (il Gran Paradiso, Parco d'Abruzzo, del Circeo, dello Stelvio), afferma la volontà di tutelare lembi sempre più vasti del territorio nazionale seppure in una visione ancora disorganica non collegata ad una reale e capillare protezione del più ampio ambiente connaturato alla quotidiana vita dell'uomo.

Sintomaticamente disgiunte ma ancor più sintomaticamente trattate unitariamente, le due leggi sulla tutela delle opere artistiche e la protezione del paesaggio verranno varate dal Parlamento italiano nel medesimo mese del medesimo anno, e si cristallizzeranno in due norme fondamentali dello Stato italiano (n. 1089 del 1/6/1939 e n. 1497 del 29/6/1939) tuttora vigenti nei loro principi generali e fin anche nelle loro applicazioni pratiche.

Nel frattempo la maturazione sociale dovuta all'evolversi dei tempi e delle situazioni veniva registrata da un documento ufficiale (la Commissione Franceschini istituita nel 1964), che trasformava la tutela e la protezione da compimento di atti eccezionali su singoli beni di particolare rilevanza a consuetudine mentale.

Di conseguenza l'attenzione si spostava dai beni di interesse artistico o storico o archeologico o etnografico ad una generalità di segni e di testimonianze diffusi sul territorio, così come dal "quadro panoramico" ci si rivolgeva ora ad un più generale patrimonio paesistico di interesse collettivo.

Le incertezze di applicazione

Comunque sia, anche in virtù di questo dichiarato allargamento di interessi, la protezione delle bellezze naturali non ha mai avuto un'agevole applicazione. Soprattutto se si considera che il titolo della legge del 1939 impone esattamente la "protezione" e non altri sistemi di intervento; la difesa per una sostanziale inalterabilità delle aree individuate e non la loro possibile trasformazione, alterazione o, meno che mai, distruzione.

Forse fu la novità e l'importanza della materia, finalmente oggetto di norme organiche, forse fu il coinvolgimento della competenza di diversi organi dello Stato, oltre al contrasto di interessi ovviamente sollevato, a suscitare incertezze applicative denunciate dal frequente ricorso all'attività interpretativa amministrativa e giurisdizionale.

Tali interpretazioni portarono ad alcune precisazioni in merito alle zone di particolare interesse paesistico, ad esempio con l'inclusione delle porzioni di fondo marino, od alla dichiarazione di non decadenza del vincolo in aree boschive distrutte o danneggiate da incendi, o, ancora, alla normativa sugli approdi turistici.

Ma soprattutto condussero alla affermazione della necessità di un piano territoriale paesistico tendente ad impedire che aree costituenti "bellezze di insieme" venissero utilizzate in maniera tale da deturpare o pregiudicare l'armonia ambientale per la quale erano state giudicate "bellezze naturali". Non solo, ma che una grande differenza doveva permanere tra piani regolatori e vincoli paesistici dovendo i primi "migliorare la salubrità e l'estetica delle città" mentre i secondi dovevano avere come scopo la *tutela* delle bellezze na-

turali e panoramiche, (circolare ministero P.I. del 6 luglio 1962, n. 248), pur non escludendo una possibile interconnessione tra gli stessi (circolare ministero Beni Culturali del 20 aprile 1976 n. 1260) ma escludendo comunque l'assorbimento della tutela del paesaggio nella disciplina urbanistica (Corte costituzionale 21 dicembre 1985, n. 359).

Nel frattempo il Dpr 24 luglio 1977 n. 616 dava corpo ad un decentramento da molti anni richiesto e preteso dalle Regioni delegando (non trasferendo) a queste le funzioni prima esercitate dallo Stato sia a livello centrale sia periferico (Soprintendenze) in merito alla tutela del paesaggio, riservandosi alcuni poteri quale quello di controllo di legittimità degli atti, quello di verifica della coerenza interpretativa dello spirito della legge, quello di integrazione degli elenchi delle cose da tutelare. Delega ampia ma che non ha privato lo Stato dell'esercizio di alcune funzioni; in dettaglio: non modificabilità da parte delle Regioni degli elenchi già approvati; modifica o revoca del vincolo imposto in precedenza dal competente ministero solo previo parere del Consiglio nazionale, gli elenchi delle bellezze naturali approvati dalle Regioni; facoltà di inibizione o sospensione dei lavori che recassero pregiudizio a beni qualificabili come bellezze naturali, indipendentemente dalla loro inclusione negli elenchi oltre al potere sostitutivo del ministro ed al potere di surroga in caso di inadempienza regionale, recentissimamente riaffermato.

Le divergenze Stato-Regioni

Naturalmente da più parti veniva sottolineata la completa autonomia dell'esercizio di tutela paesaggistica da ogni altro strumento pianificatorio. Autonomia che se appariva evidente in ambito statale quando gli organi competenti erano diversi, poteva essere messa in forse per vizio procedurale in ambito riunificato quale quello regionale.

Le nuove norme avrebbero richiesto una stretta collaborazione fra delegante e delegati ed invece suscitavano profonde divergenze fra Stato da un lato e Regioni dall'altro, segnalate dalle numerose circolari ministeriali emante a partire dalla fine degli anni '70. Alla base era uno spirito diverso di applicazione della legge da parte delle Regioni, quasi un ostracismo decretato da queste alla conservazione ed alla difesa del patrimonio paesaggistico tanto da far sospettare favoritismi verso l'abusivismo oltre che verso ogni attività edificatoria e manomissoria del territorio ed una carente attività complessiva che si manifestava in una totale assenza di linee programmatiche.

Un sostanziale disinteresse regionale reso più evidente dalla indifferenza nei confronti dei dettami legislativi e dalla inadempienza riguardo alle previsioni della legge 431/1985 che prevedeva, da parte della Regione appunto, la redazione di un piano paesaggistico a dimensione regionale. L'auspicato sistema unitario di pianificazione e di gestione paesaggistica, ora all'attenzione anche su scala europea sotto forma di raccomandazione dei ministri competenti nell'ambito delle attività del Consiglio d'Europa, veniva ad essere considerato ormai indilazionabile (secondo l'espressione di una verifica parlamentare recente) a fronte della distruzione per incuria, della speculazione edilizia, della edificazione selvaggia. Questo per il territorio nazionale, ma l'analisi corrisponde pienamente anche alla situazione lombarda dove i beni più preziosi, dalle coste al patrimonio archeologico, dalle montagne ai boschi, ai fiumi non venivano più assolutamente protetti. «E non si trattava solo di

danni per il turismo, in particolare di quello internazionale, che sempre più disertava il nostro Paese», prosegue il documento parlamentare, «ma di un concreto attentato alla vita dei cittadini».

Il paesaggio di cui parlava il documento è senz'altro un paesaggio da sempre profondamente antropizzato ma, a differenza dei tempi passati, fino al secondo dopoguerra, l'opera dell'uomo si era intrecciata con la natura senza arrecare grandi scompensi e senza cancellarne dei lembi, mentre con la ricostruzione post-bellica si era dato l'avvio ad un incontrollato processo di devastazione.

Sull'onda di vere o presunte emergenze, la questione edilizia (e poi quella più genericamente edificatoria ed infrastrutturale) veniva ritenuta centrale per lo sviluppo economico e, di conseguenza, sottratta ad ogni significativo controllo. A questo veniva a corrispondere una abnorme e disordinata occupazione del suolo fino alla situazione attuale nella quale abbiamo meritato il titolo di Paese europeo con il maggior spreco edilizio. Ciò nonostante, nonostante il censimento del 1991 abbia rivelato un surplus di oltre 5 milioni di alloggi rispetto al numero delle famiglie, il problema della casa non è risolto, le nostre città ed i nostri paesi sono i più degradati d'Europa, le nostre coste, marine e lacustri, sono quasi interamente cementificate ed il paesaggio interno, di pianure, di collina o montano è soggetto a forti spinte di trasformazione.

Da qui il senso profondo del tentativo di rilanciare una pianificazione attenta alle caratteristiche dell'ambiente naturale ed alla tutela dei beni culturali, affatto dipendente da una più generica pianificazione urbanistica, che venne inaugurato con l'emanazione della legge 431 del 1985. Ma la novità della legge consisteva in due aspetti: da una parte dal momento della sua emanazione intere categorie di beni risultavano vincolate (montagne e coste, boschi e zone vulcaniche, zone archeologiche e zone umide, ghiacciai, zone gravate da usi civici ecc.) dall'altro le Regioni, con appositi piani *paesaggistici*, dovevano decidere del destino di questi beni.

Le inadempienze della Lombardia

La legge stabiliva che le Regioni provvedessero entro il 31 dicembre del 1986 e la loro insistenza nel pretendere la tutela ambientale-paesaggistica faceva ritenere che non si sarebbero fatte sfuggire l'occasione: in realtà «le Regioni hanno fatto poco e male», sempre secondo il documento parlamentare, e la questione dei piani paesistici è alla deriva. Anche se qualche Regione si è mossa, il loro operato è largamente insoddisfacente, senza contare che alcune di esse sono ancora totalmente inadempienti, e tra di esse è la Lombardia.

La Lombardia, in particolare, ha scelto una strada contraddittoria e difficilmente ricomponibile. Da un lato proposte di piani parziali presentati da enti minori quali Province, o diversi quali Parchi regionali, che si presentano disomogenee tra loro sia per gli studi condotti sia per gli appunti normativi forniti e che comunque non potranno surrogare quello che, al momento, è un preciso impegno della Regione. Dall'altra un progetto di piano presentato nel 1989 dall'Assessorato al coordinamento che però ha applicato una metodologia non discussa tra gli enti precedentemente coinvolti nella redazione. In ultimo un ulteriore disimpegno con la sub-delega parziale ai Comuni della funzione delegata da parte della Regione che ne era titolare, che di fatto ha ridotto

parte della competenza paesistica al parere di un improbabile esperto che dovrebbe integrare le commissioni edilizie (forse non ancora nominato in molte), espresso in modo consultivo, non autonomo, semplice accessorio di una pratica edilizia valutata con presupposti totalmente differenti.

Un modo molto efficace per rendere inoffensiva qualsiasi velleità di tutela. Resterebbe da vedere se ciò può ritenersi legittimo sia sul piano Amministrativo sia su quello sostanziale. Anche ammesso che la verifica in corso possa non ravvisare illegittimità di forma, resta pur sempre, e gravissima, la vanificazione di un lungo processo culturale e di crescita sociale che avrebbero meritato ben altra attenzione. E resta da porsi accuratamente la domanda iniziale: che fine ha fatto la tutela del paesaggio?

Una risposta immediata, e sconsolante, si può avere subito guardandosi attorno.