
La difesa del suolo - 2. Sviluppo del territorio e difesa dell'ambiente sono due momenti che vanno affrontati insieme.

La pianificazione come difesa del territorio

di Rossana Bettinelli*

Sono passati trent'anni dall'alluvione di Firenze che provocò danni irreparabili ad un patrimonio storico artistico unico al mondo: era il 4 novembre 1966.

Se oggi a Firenze piovesse come nel 1966 cosa succederebbe? Che Firenze rimarrebbe ancora sott'acqua. Da allora sono stati spesi miliardi per riparare danni e non per prevenirli.

Come difendersi dalle acque? Anzitutto vincolando l'uso delle aree golenali (cioè quelle comprese tra gli argini) e vincolando l'uso di molte aree basse che sono soggette a sommersione. Queste ultime possono essere coltivate o boscate, possono essere destinate a parco naturale, ma non devono essere occupate e costruite!

Le recenti alluvioni del novembre '94 in Piemonte e del giugno '96 in Garfagnana hanno dimostrato - se mai ce n'era bisogno - che il dissesto dipende in parte cospicua dall'impatto creato e accumulato dalle opere costruite negli ultimi 20/30 anni.

L'urbanizzazione diffusa, il consumo di territorio (18.000 kmq negli ultimi 10 anni), l'impermeabilizzazione del suolo (il 20% del territorio italiano) ci danno oggi la certezza che nessuno dei processi naturali acqua-terra può svolgersi in modo soddisfacente.

È quindi urgente provvedere ad una "messa in sicurezza" globale del territorio, per impedire le ricorrenti catastrofi naturali. La manutenzione dei corsi d'acqua, dei versanti, va considerata opera pubblica primaria nel Paese e non una spesa: basterebbe valutare gli effetti economici e i vantaggi all'occu-

*Architetto. Consigliere nazionale e presidente della Sezione provinciale di Brescia di Italia Nostra

pazione per tali interventi, per comprenderne la convenienza.

In tema di difesa del suolo si veda il rigore delle leggi svizzere, inglesi, svedesi, ma anche americane. In questi Paesi da molto tempo il consumo di territorio è quasi azzerato: in particolare è pressoché cessata la costruzione di nuove strade e di nuove case.

In Italia le politiche ambientali continuano ad occupare un posto secondario nella spesa pubblica complessiva e sono relegate ad una logica emergenziale.

Una ragione di fondo, che concorre a generare gli esiti negativi rilevati, è il contrasto tra sviluppo del territorio e difesa del patrimonio storico e naturale. Ciò avviene anche perché le stesse leggi fondamentali dello Stato di tutela, legge n. 1089 e legge n. 1497 (del 1939), e urbanistica, legge n. 1150 (del 1942), scindono questi due momenti e generano nella prassi urbanistica una separazione tra concetto di bene culturale e naturale e di bene economico. Dallo scontro fra le ragioni dell'ambiente e le ragioni dello sviluppo, l'ambiente è uscito storicamente perdente.

Per la difesa dell'ambiente – del paesaggio, del suolo e delle acque e del patrimonio naturale – nell'ultimo decennio sono intervenute tre leggi: la n. 431 del 1985, recante «Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale»; la n. 183 del 1989, che stabilisce nuove «Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo»; la n. 394 del 1991, «Legge quadro sulle aree protette».

Queste leggi fondano la difesa dell'ambiente sulla pianificazione. Ma l'orientamento pianificatorio che in esse ha trovato espressione, resta del tutto minoritario nel contesto delle pratiche e politiche territoriali.

Alcune riflessioni senza pretesa di completezza sullo stato di esecuzione delle tre leggi, che sono in gran parte inapplicate e inattuare.

La legge n. 431 del 1985

La legge stabiliva (art. 1 bis) che le Regioni dovessero redigere i Piani paesistici entro il 31 dicembre del 1986. In dieci anni sono soltanto cinque – su 21 – i Piani paesistici regionali approvati (il dato è piuttosto recente), mentre tredici Regioni hanno elaborato Piani paesistici che sono ancora in fase di adozione. Infine due Regioni – la Lombardia e la Calabria – (oltre alla Sicilia che essendo Regione a Statuto speciale presenta una situazione “ingarbugliata”) hanno predisposto costose analisi – ormai datate – senza giungere alla redazione del Piano paesistico. Tant'è che il 17 luglio 1996 il Consiglio dei ministri, su proposta del ministro dei Beni culturali, ha disposto un “atto di diffida” alle regioni Lombardia e Calabria affinché approvino entro 120 giorni (dalla diffida) i propri Piani paesistici: quindi con scadenza 13 novembre 1996(!).

Decisione doverosa, ma a dir poco tardiva, perché la legge 431 prevedeva il potere di surroga dello Stato nel caso le Regioni non avessero provveduto a redigere nei tempi stabiliti i suddetti Piani paesistici (Va detto: tempi irragionevolmente brevi. Perché?).

Perciò alla inadempienza delle Regioni è corrisposta l'inerzia dello Stato (sarà interessante vedere come la Regione Lombardia riuscirà – e con che

qualità – ad elaborare in 120 giorni il Piano paesistico, che non ha prodotto in più di dieci anni di tempo¹.

La legge 431 è stata svuotata dei suoi obiettivi principali di tutela di intere categorie di beni – soprattutto le acque e il suolo, considerati risorse primarie – e ridotta alla più desolante interpretazione burocratica.

Questa legge, che sembrava costituire finalmente lo strumento cui affidare la ricongiunzione tra urbanistica e tutela, considerati gli scarsi risultati in termini di pianificazione, si è rivelata un fallimento politico-culturale.

La legge n. 183 del 1989

Con lo scopo di assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque e la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi, la legge introduce (articolo 17) per ogni bacino idrografico attività di pianificazione e programmazione coordinate da apposite "Autorità di bacino". Il Piano di bacino è un piano territoriale di settore, che prevale sui piani territoriali regionali e urbanistici. Tale prevalenza è motivata dal livello sovregionale delle problematiche relative alla difesa del suolo. Ma va subito evidenziata l'esistenza preoccupante di forti squilibri, sul piano degli indirizzi e delle norme, tra Regione e Regione: basti pensare alla disparità legislativa dell'ecosistema padano!

Inoltre, la legge non definisce la necessità di interazione fra Piani di bacino, Piani regionali e Piani territoriali provinciali: da qui le sovrapposizioni, le difficoltà di rapporto e di scambio con la pianificazione urbanistica territoriale che, soprattutto per gli aspetti ambientali, è invece di competenza regionale (e provinciale in applicazione della legge n. 142 del 1990).

Ciò fa prevalere, ancora una volta, la politica emergenziale e la settorialità dei provvedimenti, impedendo di intervenire alle radici del degrado ambientale (al riguardo, sarà interessante, in altra occasione, analizzare alcune recenti esperienze).

La legge 394 del 1991

Affida al Piano del Parco la tutela dei valori naturali e ambientali delle "aree protette", la cui gestione è poi assegnata all'Ente Parco.

Sull'importanza e sui limiti di questa legge molto è stato detto e molto ancora ci sarà da dire². Mi limito qui ad alcune considerazioni sulle aree protette regionali. Gran parte delle aree protette regionali ricade in territori antropizzati in cui sono sviluppate varie attività umane, produttive, agricole, turistiche, ecc. Anzitutto va evidenziato che esistono problemi comuni a tutto il territorio (ad esempio l'inquinamento) che non si arrestano al confine delle aree a "protezione speciale". Ed è sempre più sentita la necessità di estendere la tutela e la valorizzazione delle risorse al territorio nel suo complesso, oltre alle "isole" rappresentate dai parchi.

Gli intrecci fra i problemi della difesa e della valorizzazione delle risorse naturali e ambientali e i problemi dello sviluppo economico e sociale investono quindi tutto il territorio nella sua complessiva organizzazione ed uso.

La legge n. 394 (articolo 12) nello stabilire che il Piano del parco «... sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione» esclude le aree protette dalla pianificazione territoriale complessiva.

Ma le condizioni ambientali interne alle aree protette derivano anche dalle condizioni esterne: il che comporta uno stretto legame tra le aree protette e i problemi urbanistici del territorio in cui ricadono. È illusorio quindi credere che, senza contraddizioni, vaste porzioni di territorio possano essere ritagliate ed escluse dal complesso intreccio di problemi prima evidenziato (si pensi alle pressioni esterne ai parchi ed ai conflitti interni ad essi).

Si aggiunga – anche qui – il “paradosso tempo”: sei mesi dall’istituzione del parco per redigere il Piano del parco; quattro mesi perché il Piano sia adottato dalla Regione... e così via di quaranta in centoventi giorni, fino al termine ultimo di ventiquattro mesi... oltre il quale «... il ministro dell’Ambiente si sostituisce all’amministrazione inadempiente...» (articolo 12, comma 5). Così dice la legge.

Sono oltre 200 le “aree protette” regionali: quante si sono dotate del Piano del parco nei tempi dettati dalla legge? E quante volte lo Stato si è sostituito alle amministrazioni inadempienti? Si ripete il gioco delle parti.

Non sarà proprio l’assenza di pianificazione, il “congelamento” meramente vincolistico e senza programmazione di vaste aree a causare i ben noti conflitti nei parchi? Ed a chi può giovare questa situazione?

I tempi ed i modi previsti dalla legge non sembrano voler realmente creare le condizioni perché gli obiettivi si concretizzino: sembrano invece adatti a causare inadempienze e rinvii che generano conflitti e alla fine provocano le istanze di “eliminazione del problema”. Come non richiamare, in proposito, le recentissime proposte della Regione Lombardia di cancellare il Parco dell’Alto Garda?

Le leggi per la difesa dell’ambiente vanno migliorate, modificate, integrate: esistono fondate critiche di velleitarismo alla legge 431, di centralismo alla legge 183, di parzialità alla legge 394.

In un clima di generale confusione si è verificata la tendenza alla specializzazione, alla settorialità, perpetuando il distacco (all’inizio evidenziato) fra i problemi della tutela del paesaggio e dell’ambiente rispetto a quelli del territorio che li generano.

Comunque, nonostante i difetti, la legge per la difesa dell’ambiente ci sono: ma perché siano davvero efficaci devono passare attraverso la pianificazione ambientale. È necessario però che si instauri un processo di pianificazione che favorisca il dialogo e l’interazione tra i livelli, tra i soggetti, tra i piani.

Perché ciò avvenga, occorre prima di tutto sentire forte e chiara la volontà politica di chi ci governa e amministra di voler dare concreta attuazione alle leggi esistenti e di indirizzare – con criteri unificanti e univoci – lo sviluppo del territorio nel suo complesso secondo criteri ecocompatibili.

Note

¹ Si veda sull’argomento *Città & dintorni* n. 45/46 del 1994, dossier Un Piano per il territorio e per l’ambiente.

² Si veda sull’argomento *Città & dintorni* n. 49 del 1995, dossier La questione dei Parchi - 1.