

PREFAZIONE

CORPI TECNICI DI INTERESSE NAZIONALE E POTERI LOCALI: LE RAGIONI DI UNA RICERCA

di *Arturo Beltrami**

(#) Il Centro Studi politico sociali J.F. Kennedy di Magenta, costituito nella seconda metà degli anni Sessanta per promuovere informazione, formazione e partecipazione sui temi di rilevanza sociale, ha sempre prestato attenzione alle questioni del territorio, in particolare dell'Est Ticino e dell'area metropolitana milanese, promuovendo incontri, dibattiti e iniziative di studio e approfondimento. In questo momento di più acuta crisi sociale e ambientale va focalizzando l'attenzione sull'adeguatezza delle politiche e sull'efficacia degli strumenti a disposizione delle autorità cui compete la gestione dell'ambiente di vita delle popolazioni.

Uno scenario planetario preoccupante

È ormai accertato che la distruzione di interi ecosistemi o l'alterazione della loro resilienza, unita alla facilità degli scambi intercontinentali e alla rapidità degli spostamenti, sia all'origine dei problemi ambientali e sanitari che si manifestano sempre più frequentemente, come documentano con cadenza quasi quotidiana le notizie e i fotogrammi che i media fanno scorrere davanti ai nostri occhi. La fragilità dell'ambiente sta velocemente aumentando, con effetti sempre più rovinosi per uomini e cose, e studi rigorosi documentano in modo incontrovertibile che viviamo ormai in una nuova era geologica, da diversi autori denominata "Antropocene". Divisi sulla data d'inizio ma concordi nell'attribuire alle attività umane e all'attuale sistema economico mondiale la responsabilità di condizionare l'evoluzione del pianeta, rilevano che l'accelerazione registrata negli ultimi 150 anni ha portato

* Centro Studi politico sociali J.F. Kennedy, Magenta, già associato di gestione urbanistica del territorio presso la Facoltà di Architettura e Società del Politecnico di Milano.

cambiamenti che in altre ere hanno richiesto millenni. I grandi e rapidi mutamenti del clima “impazzito” ne sono solo la più recente testimonianza e dovremo rapidamente imparare ad affrontarli a livello planetario, come si è proposto per l’ennesima volta l’ONU con la Conferenza delle Parti UNFCCC (COP21) sul clima tenutasi a Parigi nel dicembre 2015. Sono stati assunti nuovi e più stringenti impegni rispetto alle riunioni tenutesi a Kyoto (1997) e Copenaghen (2009) ma oltre agli accordi e ai protocolli internazionali, necessari per costruire il quadro delle sinergie utili per far fronte alle nuove condizioni climatiche, è indispensabile lavorare più efficacemente a livello nazionale e locale per rendere il territorio sicuro e salvaguardarne i caratteri peculiari.

Sarebbe ingeneroso, nei confronti delle numerose organizzazioni e istituzioni internazionali e delle istituzioni e delle associazioni nazionali e locali che si sono impegnate in questi anni sul terreno della salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio, non riconoscere l’impegno profuso e l’interesse delle iniziative promosse. Non si può non rilevare, tuttavia, che ciò malgrado, il rapporto uomo-ambiente resta squilibrato e pericoloso.

Dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull’Ambiente (Stoccolma 1972)¹, tanto per fissare un punto di partenza, in numerosi congressi mondiali sono stati definiti diversi protocolli, delineate agende e firmate convenzioni internazionali che denunciano la gravità della situazione, prospettano soluzioni e tratteggiano scenari, più o meno praticabili, per uscirne. I fatti, tuttavia, continuano a dimostrare che l’azione delle diverse amministrazioni, nazionali e locali, non è ancora all’altezza della sfida. Lo evidenziano l’elevatissima, intollerabile, perdita di vite umane e i costi sociali ed economici sempre più alti, con un esborso che nel corso del 2014, anno durante il quale si è verificato il più alto numero di catastrofi naturali (189) mai registrato, sono stati, secondo alcune aggiornate stime, di 15 miliardi di dollari per l’intero pianeta e di 100 milioni di dollari per l’Europa. Lo rilevano, al di là di ogni ragionevole dubbio, anche i disastri avvenuti all’interno di importanti aree protette istituite con l’obiettivo primario, se non esclusivo, della conservazione delle caratteristiche fisiche e degli equilibri ecosistemici del territorio di competenza.

Il persistere di modi di produzione insostenibili, il diffondersi di modelli insediativi ripetitivi e invasivi e di stili di vita sempre più energivori e inquinanti rendono la piena integrazione tra uomo e ambiente ancora un miraggio. Passi avanti sono stati fatti a livello di conoscenza scientifica, di acquisizione culturale e di approfondimento giurisprudenziale, ma la consapevolezza

¹ Conferenza delle Nazioni Unite sull’Ambiente Umano (UNCHE).

della necessaria integrazione non è ancora diventata un tratto forte e fondante dell'azione delle amministrazioni pubbliche e degli operatori privati in campo territoriale e non.

Stenta ancora ad affermarsi una concezione dello sviluppo che miri, in prima istanza, a ridurre le diseguaglianze, a migliorare la qualità di vita dei cittadini, a salvaguardare la salubrità e l'efficienza ecologica dell'ambiente.

È necessaria, come sottolinea ancora una volta l'ONU lanciando una nuova campagna² di obiettivi da perseguire entro il 2030, la volontà di prevenire e risolvere i problemi esistenti a livello planetario con coerenti interventi sul piano politico, economico, sociale e territoriale. Diversamente resterebbe irrisolto un nodo il cui scioglimento è essenziale per il nostro futuro e, soprattutto, per quello delle generazioni a venire.

Ci si deve dunque preoccupare, tanto più che il degrado ambientale e quello provocato dai conflitti religiosi, etnici e politici in corso in molte regioni del pianeta, concorrono ad alimentare massicce e incontrollate ondate migratorie che stanno investendo i Paesi più facilmente raggiungibili e a maggior stabilità economica e sociale.

Il rifiuto di accettare come inevitabile la condizione attuale, la volontà di contribuire a cambiarla e la convinzione che per fare effettivi passi avanti nella direzione auspicata, è necessario che aumenti la consapevolezza delle comunità e la partecipazione attiva dei cittadini alle scelte, sono le ragioni di fondo che hanno spinto il Centro J.F. Kennedy di Magenta ad avviare un processo di riflessione collettiva su questi temi.

Il convegno del novembre 2012 "Una nuova politica di sviluppo del territorio e di tutela dell'ambiente" ha avviato questa nuova campagna del Centro e i contributi dei relatori (Prof. A. Magnaghi dell'Università di Firenze sugli obiettivi di una nuova politica di sviluppo del territorio e di tutela dell'ambiente, Prof. Giorgio Pastori dell'Università Cattolica di Milano su un nuovo assetto istituzionale per lo sviluppo sostenibile, Avv. Paola Brambilla presidente del WWF Lombardia sulla riforma della Normativa Urbanistica e Ambientale, Ing. Mario Di Fidio per conto del Centro Studi sul Territorio "Lelio Pagani" dell'Università di Bergamo sul riordino e la valorizzazione dei Corpi Tecnici) e il serrato dibattito che ne è seguito tra amministratori, professionisti e operatori economici e sociali, hanno messo in evidenza alcuni orientamenti e prospettato prime linee di approfondimento.

² *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development.*

Cura dei paesaggi e stili di vita sostenibili

In quella sede è stato posto l'accento da più parti sulla necessità di un deciso cambio di paradigma ripensando il tipo di sviluppo e il ruolo del territorio nei processi economici. È una convinzione ormai largamente diffusa come sottolinea, tra gli altri, il Direttore del Programma per l'Ambiente delle Nazioni Unite, A. Steiner, che mette la "nostra economia" sul banco degli accusati mentre afferma che cambiare si può e annuncia che il trend si è finalmente invertito.

D'altra parte, che l'impatto di scelte dell'uomo non adeguatamente ponderate sia drammaticamente alto ma che esistano significative possibilità di recupero lo dimostra, anche dopo la tragedia di Chernobyl, l'indicativo processo di ripopolamento di vegetazione e fauna che si sta registrando nei territori più pesantemente interessati dalla contaminazione.

Non sono dunque più tollerabili gli atteggiamenti superficiali e i colpevoli ritardi con cui le amministrazioni di ogni livello troppo spesso governano e gestiscono il territorio. Bypassando appropriate verifiche preventive dell'impatto a medio e lungo termine delle politiche proposte non ci si fa carico dei rischi che le popolazioni si trovano ad affrontare, e si assumono iniziative riparatrici solo successivamente al manifestarsi di gravi eventi calamitosi e dopo aver contribuito in modo non irrilevante ad aumentarne le potenzialità distruttive.

È scontato che il processo di controllo e adeguamento degli stili di vita sia un'operazione complessa e per certi versi fastidiosa che investe tutti i campi del sociale: la cultura, l'istruzione, la politica, l'economia; esso richiede il concorso di tutti, singoli individui e soggetti pubblici e privati, e il superamento dell'acritica riproposizione di modelli culturali ed economici sempre da verificare e comunque non universalmente validi. La loro rimodulazione, tuttavia, è una necessità che va affrontata con urgenza, con grande apertura culturale e con la volontà di promuovere quella giustizia sociale che, soprattutto a livello planetario, è indispensabile.

Si devono contrastare con grande fermezza e lungimiranza i corposi interessi politico-economici che sostengono le scelte con ricadute negative sull'ambiente e sperimentare con determinazione e coraggio nuove pratiche di sviluppo che ripropongano il pianeta come bene comune di tutta l'umanità invece che come terreno di scontro degli interessi dei gruppi più forti e manovrieri.

Questa, e non altra, è la nuova frontiera con cui è necessario misurarsi oggi affrontando le questioni sul tappeto ed evitando il tranquillizzante rifugio nelle future sorti progressive che la compromissione ambientale e la crisi

sociale rendono poco credibili e piuttosto funeste. Bisogna guardare alle condizioni attuali e avviare un processo di riconversione dell'utilizzazione delle risorse fisiche, puntando con determinazione su quelle rinnovabili, sui servizi forniti dai diversi ecosistemi e abbandonando la concezione riduttiva e subalterna che relega il territorio e le sue risorse al ruolo di pura merce privata o privatizzabile secondo gli umori del mercato.

Il "benessere" del pianeta e dei suoi abitanti, è il *welfare* da perseguire in modo che se questa era deve essere definita "Antropocene" lo sia per le capacità e le conoscenze che la specie, inevitabilmente dominante, ha sviluppato e messo al servizio della sopravvivenza del pianeta, della qualità della vita dei suoi abitanti e delle pari opportunità di sviluppo per tutti i popoli. Invece, oltre a diffuse testimonianze di squilibri a livello planetario, chi scaverà nello strato dell'Antropocene troverà tracce consistenti di inquinanti (fertilizzanti, particolato emesso da carbone e petrolio) e materiali prima inesistenti, ribattezzati teneramente "tecnofossili" (cemento, plastiche, alluminio e minerali estratti dal sottosuolo). È la conferma, per chi avesse ancora dubbi, del ruolo di vero e proprio fattore geomorfologico svolto dall'umanità ed evidenziato dalla continua e progressiva accelerazione delle trasformazioni della superficie del pianeta (oltre il 50%)³.

Nel convegno del novembre 2012 è stata anche sottolineata la necessità e l'urgenza di significative innovazioni istituzionali per dare concretezza e incisività ai propositi espressi. Nel contesto più sopra delineato è infatti necessario che tutte le autorità competenti si facciano carico di una diversa concezione del territorio come livello di organizzazione dell'ambiente quale viene vissuto dagli abitanti o dai frequentatori, il cui "aspetto ed il cui carattere derivano dall'azione di fattori naturali e/o culturali", superando nei fatti la riduzione economicistica che è oggettivamente uno dei principali fattori che ne determinano la compromissione e il degrado. Non si tratta certo di una novità e molte voci si sono alzate, e si fanno sentire con sempre maggiore forza ed insistenza, per chiedere cambiamenti nell'approccio all'ambiente e nella sua gestione.

I 47 Paesi del Consiglio d'Europa, per esempio, hanno già adottato, anche se con tempistiche e livelli di applicazione diversificati, un protocollo: la Convenzione Europea del Paesaggio, firmata a Firenze nel 2000, che, tenendo conto delle sostanziali sollecitazioni avanzate dai nuovi orientamenti mondiali e dalle direttive europee in materia di ambiente, suggerisce un cambio di rotta decisivo nella concezione del territorio. È un fatto importante e

³ Colin Waters *et al.* (2016), *The Anthropocene is functionally and stratigraphically distinct from the Holocene*, Science.

la constatazione che, in questi primi 15 anni, la sollecitazione sia stata trascurata, travisata e in qualche caso contestata, anche da studiosi assai rigorosi, perché temuta come un possibile cavallo di Troia per quanti volevano e vogliono abbattere i sistemi delle tutele vigenti nei vari ordinamenti nazionali, a cominciare dalla nostra Costituzione, nulla toglie alle sue potenzialità innovative. Non ci si propone infatti, anche se la preoccupazione è comprensibile e condivisibile visto il dilagare di atteggiamenti regressivi, di disconoscere e mettere a repentaglio la conservazione rigorosa dei paesaggi meritevoli, per qualità dei contesti e valore storico-culturale, ma di considerare ogni territorio nella sua integrità e complessità, superando la frammentazione delle attuali tutele settoriali, senza rimuoverle, e perseguendo prioritariamente l'obiettivo paesaggistico individuato dalla comunità tramite il piano territoriale di gestione. I diversi soggetti incaricati dell'attuazione perfezioneranno successivamente lo scenario-obiettivo sulla base delle rispettive competenze.

Questa concezione del paesaggio come insieme "dei valori inerenti il territorio" concernenti l'ambiente, l'ecosistema e i beni culturali, che devono essere tutelati nel loro complesso e non solamente nei singoli elementi che lo compongono piuttosto che come mera considerazione estetica di "bellezza naturale", è stata fatta propria dal Consiglio di Stato del nostro Paese (Sentenza Sez. IV n. 2222, del 29 aprile 2014) che ha definito il territorio/paesaggio un bene "primario ed assoluto" che rappresenta, in Italia, un interesse prevalente rispetto a qualunque altro interesse pubblico o privato.

L'applicazione all'intero territorio così concepito delle politiche di tutela e valorizzazione e il coinvolgimento diretto della comunità, ai vari livelli, nell'individuazione delle strategie di gestione è l'innovazione che può contribuire in maniera decisiva a sradicare il malgoverno e a superare le conflittualità che possono paralizzare o compromettere l'efficace tutela dell'ambiente in cui viviamo. La necessità e l'urgenza di rendere effettivo questo approccio alla gestione del territorio non sembra, tuttavia, interessare più di tanto gli addetti ai lavori ed esso viene trascurato per assecondare l'inclinazione prevalente del "ciascuno è padrone a casa sua", che tende a privilegiare le trasformazioni imposte dal quadro delle opportunità economiche.

Un Paese "fuori controllo"

In effetti, il nostro Paese, pur dotato di un anticipatore ed apprezzato impianto legislativo di tutela, palesa a livello territoriale e ambientale una condizione di particolare fragilità e debolezza. La frammentazione normativa, la

scarsa efficacia dei controlli e la separatezza praticata tra disciplina dell'uso dei suoli e tutela degli elementi costitutivi dell'ambiente ha creato nel tempo gravi problemi e pesanti danni, compromettendo anche l'efficacia dei più recenti interventi legislativi.

È necessario attribuire priorità, fornire adeguato sostegno finanziario e riconoscere valore sociale e culturale alla tutela dei beni comuni ambientali, con progetti specifici e distinti di manutenzione e ripristino dell'efficienza degli ecosistemi e di conservazione della consistenza e della qualità degli elementi naturali che li innervano. È giocoforza monitorare con continuità lo stato di salute dei diversi ambienti e rendere più incisivi i necessari interventi di manutenzione programmata; i controlli preventivi sui progetti proposti dai diversi operatori vanno resi più incisivi affidandoli solo a solide strutture pubbliche dedicate, aggiornate, competenti e del tutto indipendenti dai progettisti e dai diversi livelli in cui si articola il potere politico.

Le sollecitazioni e gli avvertimenti provenienti da organismi e ambienti di incontestabile credibilità culturale e scientifica, che hanno ormai allertato l'opinione pubblica e incalzano il personale politico, infatti, non incidono ancora in maniera significativa sulle pratiche di gestione che continuano ad essere largamente inefficaci e poco importa se, spesso, vengono presentate come "best practices" e godono di riconoscimenti e finanziamenti che andrebbero elargiti con maggior attenzione e solo al conseguimento di un obiettivo significativo.

Negli ultimi cinquant'anni la "furia delle acque" ha causato nel nostro Paese non meno di 5.455 vittime interessando almeno 2.458 Comuni italiani, senza contare i dispersi, un centinaio, i feriti, quasi 4.000, e quelli che hanno dovuto abbandonare case distrutte o gravemente danneggiate e territori insicuri (752.000). Sul territorio nazionale si contano anche 499.511 frane pari a quasi il 70% di tutte quelle rilevate in Europa. In estrema sintesi l'82% dei comuni del Bel Paese è esposto a rischio idrogeologico con 5,7 milioni di cittadini e 46.000 industrie che vivono e operano quotidianamente in aree pericolose per frane e alluvioni. Né vanno dimenticate le scuole, 10% degli edifici, gli ospedali, alcune centinaia, e le infrastrutture di vario tipo. I danni provocati per la mancata manutenzione hanno costi economici molto alti, almeno 3,5 miliardi di euro l'anno secondo un recente rapporto Ance-Cresme⁴, e queste cifre elevatissime devono far riflettere.

Si tratta di fenomeni prevedibili, spesso anche annunciati, efficacemente contrastabili con una politica di difesa preventiva del suolo e di manutenzione programmata del territorio che dovrebbe tenere in maggiore conside-

⁴ *Dobbiamo aver paura della pioggia*, Nuovo rapporto Ance-Cresme.

razione anche i pericoli sismici, sicuramente meno prevedibili ma connotati alle particolari condizioni geologiche della penisola, causa di oltre 200.000 vittime dal 1860 ad oggi.

Il consumo di suolo pro capite negli ultimi dieci anni è andato crescendo ed è sempre stato superiore ai 330 mq/ab/anno. Per effetto di questo consumo scriteriato e di un modello di sviluppo sbagliato in vent'anni, denuncia ancora la Coldiretti, l'Italia ha perso il 15% delle campagne.

Sussistono dunque buone ragioni specifiche per occuparsi delle condizioni del nostro paese, come testimoniano anche il Report 2014 del WWF *Riutilizziamo l'Italia*, che denuncia come si continua a cementificare, abbattere boschi, deviare e imbrigliare corsi d'acqua e costruire, non di rado abusivamente, in zone pericolose, e il Rapporto dell'ISPRA⁵, che rilancia il suo preoccupato allarme sul consumo di suolo (50 ettari cementificati ogni giorno, pari al 7% della superficie nazionale in un anno).

Sono tutte buone ragioni e sollecitazioni per proseguire sulle strade imboccate e promuovere ricerche.

La ricerca su "Difesa dell'ambiente e riordino dei livelli istituzionali e dei Corpi tecnici territoriali", di cui si pubblicano di seguito i materiali più significativi, è stata resa possibile grazie a un contributo della Fondazione CARIPLO e consente al Centro di partecipare costruttivamente al dibattito in corso proponendo auspicabili strategie di intervento e sensibilizzando l'opinione pubblica locale su proposte concrete oltre che sulla gravità della situazione. La ricerca è stata affidata al Centro Studi sul Territorio "Lelio Pagani" dell'Università di Bergamo ("Ricognizione e valutazione critica dei corpi tecnici impegnati nella tutela dell'ambiente", referenti proff. Raffaele Feringhetti e Fulvio Adobati, e "Indagine sull'organizzazione ed il funzionamento dei processi di tutela in alcune realtà europee", referente ing. Mario Di Fidio) e al Dipartimento di Diritto Privato e Pubblico dell'Economia dell'Università Cattolica di Milano ("Riforma dei livelli istituzionali e tutela dell'ambiente", referente prof. Paolo Sabbioni) e grazie anche al contributo del WWF-Lombardia ("Priorità nella tutela dell'ambiente", referenti avv. Paola Brambilla e dott. Massimiliano Rondanin) ha prodotto un'ampia ed approfondita ricognizione dello stato dell'arte, che evidenzia l'assoluta urgenza e necessità di una efficace intervento riformatore.

Partendo dai risultati acquisiti, il Centro cercherà il confronto con chi è interessato a individuare le correzioni di rotta necessarie nel breve periodo per evitare che il cambio di paradigma e il modo aggiornato e più corretto di intendere il territorio rimangano solo materia per dibattiti di elevato interesse

⁵ ISPRA, *Il Consumo di Suolo in Italia*, Rapporto 2015.

culturale e politico ma con modesto, se non irrilevante, impatto sullo stato dell'ambiente e sulle concrete condizioni di vita delle popolazioni.

Si rende necessaria una decisa sterzata nei comportamenti delle strutture deputate alla pianificazione, al controllo e all'attuazione degli interventi sul territorio, perché è inaccettabile che un così elevato livello di compromissione territoriale e di degrado ambientale si manifesti in un contesto identificato a livello mondiale per lungo tempo e, almeno in parte, ancora oggi come il "Bel Paese".

Un importante scrigno di biodiversità e di memorabili paesaggi, naturali e non, che, sempre secondo accreditati riconoscimenti anche internazionali, è dotato di una Carta Costituzionale assolutamente avanzata e innovativa in materia di salvaguardia dei beni comuni e di una qualificata serie di strutture dedicate per la conservazione dei beni culturali e ambientali.

In effetti la nostra Carta Costituzionale non solo subordina chiaramente ogni iniziativa economica alla conservazione dei tratti distintivi del paesaggio italiano (art. 9), ma promuove, altresì, la salvaguardia dell'integrità dell'ambiente (tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, art. 117 comma 2, lett. s) e della salute dei cittadini (art. 32). In altri termini, l'integrità ecologica e la salubrità di tutti i paesaggi del Paese e non solo la conservazione delle parti di territorio (interi paesaggi, porzioni di essi o singoli elementi) alle quali la comunità attribuisce un particolare valore culturale e/o ambientale, costituiscono un obiettivo primario irrinunciabile di cui devono farsi carico quanti (operatori privati e amministrazioni pubbliche) sono coinvolti nei processi di gestione e trasformazione del territorio.

Una rete di servizi tecnici qualificati e integrati

Per perseguire con determinazione questo obiettivo occorre potenziare e ridisegnare la rete dei servizi tecnici territoriali. La salvaguardia dei principali beni comuni (aria, acque superficiali e sotterranee, suoli, biodiversità) che concorrono a determinare la qualità e l'efficienza dei paesaggi, vanno esercitate in modo rigoroso e omogeneo su tutto il territorio nazionale a tutela della piena integrità e sicurezza dell'ambiente nazionale nel lungo periodo e in piena sintonia con i più validi e aggiornati orientamenti internazionali.

Le diverse strutture che hanno operato in questo campo (Genio Civile, Magistrato delle Acque, Soprintendenze, Corpo Forestale...), grazie a una ragguardevole capacità operativa consolidata nel tempo, hanno saputo meritarsi stima ed apprezzamento per la qualità degli indirizzi forniti e dei progetti elaborati e per l'efficacia dei controlli sul territorio. Questo sistema di

tutele e di controlli, sicuramente datato e in parte compromesso da tardive e discutibili scelte di riorganizzazione e decentramento, va però rinnovato e rafforzato sul piano gestionale e qualificato su quello scientifico. Vanno corretti i limiti e le distorsioni prodotte da un faticoso, contraddittorio e, per molti versi, scriteriato processo di parcellizzazione, reperite le risorse finanziarie e integrate le competenze necessarie. Vanno superate le scelte che hanno creato le condizioni per compromettenti forme di neocentralismo regionale, portatrici di conflitti interistituzionali e di interventi parziali e incoerenti, e sviluppate azioni riformatrici che riconoscano l'interdipendenza dei processi di gestione del territorio e salvaguardino l'integrità e l'efficienza dei processi elementari costitutivi. Per questa via sarà possibile contrastare la sensazione, largamente diffusa e non del tutto infondata, di un Paese fuori controllo dove dilaga la corruzione e dove le strutture tecniche hanno un ruolo marginale se non subordinato e le decisioni, invece di essere assunte dalle pubbliche amministrazioni in totale autonomia e con piena consapevolezza delle ricadute sull'ambiente, seguono le scelte portate avanti da operatori che non lesinano pressioni ed elargizioni pur di raggiungere i loro obiettivi particolari. Occorre riconsiderare e innovare con decisione le strutture e i metodi di gestione per interrompere questo circolo vizioso e impedire che le condotte sbagliate e i conseguenti effetti negativi continuino a ripetersi con l'attuale preoccupante frequenza e gravità.

Per la Repubblica italiana, una e indivisibile (art. 5 Costituzione), la tutela dell'ambiente di vita è un interesse non frazionabile che va perseguito su tutto il territorio nazionale, mettendo a punto un'efficace rete di servizi tecnici (Genio Territoriale) di monitoraggio e controllo dell'ambiente e di programmazione e progettazione degli interventi di manutenzione necessari.

Questa struttura, costituita a partire dai servizi esistenti e guidata da una cabina di regia di elevato profilo scientifico, deve essere interdisciplinare, integrata, articolata territorialmente e del tutto indipendente dal quadro politico. Ad essa va affidato il compito della tenuta e dell'aggiornamento del catasto dei beni ambientali e delle relative modalità di tutela, la pianificazione degli interventi prioritari di manutenzione e ripristino e il loro finanziamento; in sostanza la redazione e il controllo dell'attuazione di un vero e proprio programma nazionale di difesa e conservazione delle risorse fisiche ai fini di salvaguardarne il pubblico utilizzo.

Sembrerebbe questo lo strumento più idoneo a fissare, sulla base di linee guida nazionali omogeneamente applicate, le condizioni inalterabili che i soggetti istituzionali, cui compete la gestione dei diversi territori, devono salvaguardare. Le scelte di tutela dei fattori che determinano i paesaggi e dei beni ambientali che li costituiscono sono, infatti, questioni di discrezionalità

tecnica elevata, se non assoluta, che interessano in egual misura tutti i cittadini di una nazione. Il ruolo dello stato nella loro individuazione è perciò diretto e non surrogabile, e solo ad esso spetta di fissare “i principi fondamentali e le disposizioni generali e comuni” per la tutela dei paesaggi della quotidianità (governo del territorio) e di conservazione di quelli ritenuti meritevoli (pianificazione delle aree protette) nonché il controllo dell’efficienza e l’aggiornamento scientifico e operativo della rete dei servizi tecnici necessari alla loro elaborazione e applicazione.

Indispensabile per promuovere un effettivo cambio di passo nel modo di rapportarsi con l’ambiente è la ricostituzione di una efficiente rete di servizi tecnici: una scelta necessaria ma di per sé non sufficiente a garantire l’auspicata inversione di rotta.

Per migliorare la gestione del paesaggio, inteso come “entità organica” e non più solo come “valore” (Sentenza Corte Cost. n. 367 dell’11 luglio 2007) va, infatti, portata avanti anche la verifica e il perfezionamento della distribuzione dei poteri e delle competenze tra le diverse autorità previste dalla Carta mantenendo due punti fermi: l’esclusiva competenza legislativa dello Stato in materia di tutela delle condizioni di vita e di salute di uomini e paesaggi, cui si è già fatto riferimento, e l’insopprimibile autonomia (principio di sussidiarietà) delle autorità locali competenti alla realizzazione delle scelte conseguenti.

I due campi possono e devono rimanere ben distinti senza invasioni da parte soprattutto delle Regioni, che devono esercitare esclusivamente il loro specifico ruolo di indirizzo e programmazione. In particolare, in materia di tutela sia dei paesaggi della quotidianità che di quelli meritevoli di conservazione, sembrerebbe opportuno riconoscere loro unicamente la possibilità di elevarne i livelli e di fissare standard più rigorosi di quelli stabiliti su scala nazionale esclusivamente per poter esercitare, nel modo più efficace e coerente con le specifiche condizioni locali, le funzioni trasferite. Snellite nelle strutture e nelle procedure, non più concepite come fotocopie più o meno aggiornate di sorpassati centri autorizzativi di impronta ministeriale, si devono organizzare come qualificati centri di elaborazione della conoscenza dei territori e di promozione degli usi corretti e della più adeguata fruizione pubblica dei beni comuni locali.

Il lavoro del Centro Studi del Territorio “Lelio Pagani”, che restituisce il quadro operativo nel nostro Paese, e l’ampio e approfondito esame di alcune esperienze europee, che sempre per conto dello stesso Centro Studi ha condotto l’ing. Mario Di Fidio, offrono stimolanti occasioni di riflessione e interessanti contributi di merito al da farsi, particolarmente preziosi perché ri-

feriti anche a contesti ordinamentali e politici differenti. Si registrano modalità organizzative e forme di intervento differenziate Stato per Stato, ma si evidenzia altresì una analoga specifica attenzione alla tutela dell'ambiente, a dimostrazione dell'importanza che la questione riveste in tutti i Paesi, a prescindere dal tipo di organizzazione statale.

La scrupolosa e dettagliata ricostruzione della attuale condizione di diritto, prodotta dal Dipartimento di Diritto Privato e Pubblico dell'Economia dell'Università Cattolica di Milano, consente, poi, di individuare i punti nevralgici del diritto vigente in materia nel nostro Paese e fornisce un contributo importante per riflettere su come riformare le linee di azione in campo ambientale e rendere più efficaci i servizi tecnici territoriali.

Traccia per un coerente riassetto istituzionale ed operativo

La consultazione dei materiali e i riscontri emersi nei seminari tenuti nel corso della ricerca rendono possibile ipotizzare una traccia di lavoro per il riassetto istituzionale e operativo con alcuni snodi obbligati.

Innanzitutto il quadro legislativo di riferimento, datato e inadeguato, va aggiornato per rendere più efficaci e orientate le diverse forme di gestione (conservazione, manutenzione e gestione sostenibile, trasformazione) tese a un unico obiettivo comune: la salvaguardia dell'efficienza ecologica e della qualità dei paesaggi. In particolare la Legge sul Governo del territorio va rimodellata tenendo conto della aggiornata concezione di territorio/paesaggio ed abbandonando la visione riduttiva che caratterizza il dettato vigente, prevalentemente orientato al controllo delle trasformazioni urbane e dell'attività edilizia, che continua a influenzare le proposte di riforma. Si rende necessario promuovere la piena armonizzazione della normativa sul governo del territorio con la normativa in materia di aree meritevoli di conservazione (aree protette) allineandola, a sua volta, ai più qualificati e aggiornati indirizzi internazionali.

La battaglia contro il consumo di suolo, intrapresa da più soggetti, è importante e va sostenuta ma ancora più decisive restano la valorizzazione delle specifiche caratteristiche ambientali e produttive degli ecosistemi naturali e agricoli e la verifica dell'efficienza ecologica degli ambienti urbani.

Si rende poi necessario promuovere e sperimentare una nuova articolazione territoriale basata sui sistemi di paesaggio come unità omogenea di pianificazione di area vasta senza mettere in discussione la natura identitaria delle municipalità e potenziando anzi il loro ruolo di enti di programmazione locale e di servizio per le popolazioni. Esistono già, nei fatti, esperienze che

vanno in questa direzione: le Comunità dei Parchi o le Comunità di Valle della provincia autonoma di Trento, soggetti cui compete di definire gli obiettivi paesaggistici di vaste aree sostanzialmente omogenee dal punto di vista ambientale; senza contare le Città Metropolitane che, se si faranno carico dei valori complessivi dei loro territori, riportando a ragione le pretese espansionistiche e prevaricatrici dei capoluoghi e superando la mitizzazione dell'effetto urbano, potranno diventare uno dei più fecondi terreni di sperimentazione di un altro tipo di sviluppo.

Molta attenzione va infine data allo strumento di pianificazione di cui si devono dotare e che, riprendendo e perfezionando i contenuti del Piano Territoriale Paesaggistico Regionale e del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (paesaggistico-ambientale), deve delineare lo scenario paesaggistico che la comunità vuole e può perseguire sulla base delle pregiudiziali condizioni di tutela verificate dalla rete integrata dei servizi tecnici. Alle Regioni rimarrebbe il compito di verificare e perfezionare questi "distretti" paesaggistici e di adeguare alle specificità dei diversi territori gli indirizzi generali e le regole comuni fissati dalla legge. A differenza del tentativo di riarticolazione territoriale in comprensori, messo in campo e poi abbandonato dalla Regione Lombardia nella seconda metà degli anni Settanta su basi prettamente socioeconomiche e per esigenze amministrative, si tratterebbe di una suddivisione rapportata alla struttura e al funzionamento dei diversi paesaggi che mette al centro dei processi di gestione le ragioni dell'ambiente, senza misconoscere ma subordinandole altre esigenze. Costruiti sulla base di adesioni volontarie ma con dotazioni premiali che, come dimostrano diverse recenti esperienze internazionali, sono le uniche modalità che possono garantire il dispiegamento delle energie e delle risorse necessarie a produrre innovazione istituzionale, costituiscono l'occasione per sperimentare l'efficacia di una prospettiva che offre anche l'opportunità di superare l'impasse creatosi con la soppressione delle Province.

Questi distretti paesaggistici potrebbero anche diventare una base idonea per l'articolazione e il radicamento territoriale della rete dei servizi tecnici creando le condizioni ottimali per un interfacciamento operativo (gruppi di lavoro interdisciplinare) tra le ragioni della tutela, su base omogenea nazionale, e gli scenari di vita voluta predisposti dalle diverse autorità competenti sia per i paesaggi ordinari che per quelli meritevoli di conservazione. L'obiettivo sembra perseguibile sulla base dei contenuti dell'art. 118 della Costituzione e lo scenario così delineato diventa il quadro di riferimento per gli interventi da attuare sul territorio da parte di municipalità, autorità funzionali diverse e operatori privati e può fornire le basi per il rilascio di argomentate e coerenti autorizzazioni.

In questo modo si può contrastare il proliferare di strutture e organismi che si aggiungono sempre più numerosi agli Enti locali, sottraendo loro potere ed autonomia, per affrontare, con taglio esclusivamente "manageriale," questioni di grande rilevanza sociale e culturale, oltre che economica, escludendo di fatto le popolazioni locali dalle scelte sulla gestione delle risorse fisiche e dei beni comuni e riducendo il compito delle amministrazioni pubbliche a una irrilevante oltre che frustrante presa d'atto.

Non è certo questa la concezione della democrazia e della sua articolazione promossa dalla nostra Costituzione; gli spazi di azione locale, al contrario, vanno potenziati e le diverse autorità adeguate nelle dimensioni territoriali e qualificate sul piano operativo per renderle insostituibile strumento della partecipazione delle popolazioni alla costruzione dei paesaggi in cui vogliono vivere. Dovrebbe ormai essere fuori discussione che questi debbano coincidere con le aspettative di chi vive quel territorio piuttosto che con le intenzioni, mai adeguatamente esplicitate e verificate, di qualche operatore economico o politico. Il risultato, sotto gli occhi di tutti, è l'inasprirsi della conflittualità tra cittadini e istituzioni e tra i diversi livelli istituzionali con lo screditamento, la perdita di autorevolezza e non di rado la subordinazione delle scelte e dei controlli tecnici all'orientamento espresso dal potere politico con buona pace di ogni criterio di autonomia e sussidiarietà.

Non si deve, perciò, mettere in discussione né compromettere la competenza delle comunità locali a promuovere e guidare la gestione dei paesaggi della quotidianità anche se è lecito dubitare, alle condizioni attuali, dell'efficacia della loro dimensione territoriale e consistenza organizzativa, come evidenziano anche i materiali prodotti.

Imprigionate entro confini amministrativi, determinati su basi storico-culturali del tutto incoerenti con la struttura dell'ambiente e indifferenti all'evoluzione delle relative problematiche, le amministrazioni locali, che spesso muovono da prospettive programmatiche diversificate e sono rette da alleanze politiche diverse, propongono scelte di sviluppo e di gestione contraddittorie quando non contrapposte, per territori contigui e/o omogenei senza trovare soluzioni efficaci o sbocchi unitari e risolutivi.

Si moltiplicano in questo modo i problemi ambientali e anche gli sprechi di risorse fisiche e finanziarie. La letteratura urbanistica e soprattutto la cronaca quotidiana ne offrono una abbondante casistica assolutamente esemplare per la gravità delle ricadute.

Il processo di superamento dell'articolazione territoriale subregionale in ambiti provinciali e la redistribuzione e/o ridefinizione delle funzioni fin'ora in capo all'ente Provincia deve farsi carico di questo nodo cruciale, non solo della riduzione della spesa, e l'ipotesi messa in campo potrebbe rivelarsi utile.

D'altra parte è la volontà di contrastare la tendenza in atto e di difendere gli orientamenti espressi dalla Carta una delle ragioni forti che ha spinto il Centro Kennedy ad affrontare questi temi e che lo sprona a promuovere il confronto e la partecipazione.

Consapevoli di affrontare questioni delicate e complesse, da trattare con prudenza e senso di responsabilità, ma determinati a sollecitare e a raccogliere i contributi di tutti quelli che vorranno misurarsi, cominciamo col mettere a disposizione i materiali prodotti e queste prime riflessioni convinti che una assenza di iniziativa gioca solo a favore di chi ha interesse a prevaricare le istituzioni, a tenere imbrigliate le autorità locali e a influenzarne le scelte.

Un nuovo paradigma di sviluppo, una concezione diversa del territorio e del ruolo che esso deve giocare nei processi economici e sociali, la centralità dello Stato per garantire l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e omogenei livelli di tutela su tutto il territorio nazionale e, infine, autorità adeguate come insostituibile strumento delle comunità per la costruzione del proprio ambiente di vita, sono, dunque, tutti aspetti della questione territoriale a cui occorre dare risposta recuperando i ritardi che durante la prolungata e spesso contraddittoria fase di costruzione dello Stato regionale, osteggiata e frenata da più parti, non hanno avuto la necessaria attenzione e sono stati marginalizzati se non rimossi.