

ELIO GARZILLO
MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI
Soprintendenza per i Beni Ambientali ed Architettonici dell'Emilia - Bologna

OPERE PUBBLICHE, TUTELA DEL PAESAGGIO, CONSENSO



Nel campo della tutela, in passato, le posizioni erano esplicite: vi erano sparute minoranze di intellettuali che combattevano gruppi che operavano distruggendo beni storici e ambientali e vi era una maggioranza di persone indifferenti che non si opponevano a quelle distruzioni. In quel contesto la necessità di difendere assumeva carattere assolutamente prioritario: lo osservarono già Raffaello, Victor Hugo, Alois Riegl, seguiti da molti altri.

Oggi, apparentemente, le possibilità di informazione e di coerente approccio ai problemi sono elevatissime, la partecipazione democratica (ed il controllo della sua trasparenza) naturali ed immediate. Eppure le persone, spesso, non sono messe nelle condizioni di poter comprendere e giudicare. E, tutto ciò, singolarmente, proprio in questo periodo in cui lo Stato sembra tendere al federalismo ed alla regionalizzazione ed in cui ogni forma di verifica "centrale" viene considerata – con frequenza crescente – prevaricante. Paradossalmente, a volte, gli interventi nel merito, da parte degli organi statali, vengono giudicati "burocratici", chiedendo – invece – a gran voce il massimo della burocrazia, cioè l'apposizione, peraltro il più possibile veloce, di timbri e nulla osta senza mai, ma proprio mai, entrare nel merito. E tendendo a convincere in tal senso, con adeguati mezzi di persuasione anche a pagamento (ad esempio, attraverso inserzioni, finanche da parte di Enti Pubblici, su quotidiani ed altri organi di informazione), l'opinione pubblica.

Opinione che viene modellata, dando corpo ad istanze di una perenne emergenza che tende pragmaticamente a toccare i punti cruciali dell'interesse personale di ciascun soggetto. Se l'oggetto è una strada, vengono mobilitati – sul posto – malati e partorienti, trasportatori ed automobilisti; se l'oggetto è una scuola, studenti ed insegnanti. Si confondono e si sovrappongono, cioè, esigenze sentite e indiscutibili con le modalità e gli esiti con cui quelle esigenze possono essere soddisfatte.

In verità, frequentemente, interventi di corpose dimensioni ed opere pubbliche (specie quelle "lineari": strade, ferrovie, impianti) sono state progettate con metodi di mera tecnica costruttiva e senza acquisire reale conoscenza del territorio, rinviando ad una "fase successiva" le "opere di mitigazione", individuate poi solitamente in assetti vegetazionali, piantumazioni, coloriture e rivestimenti. È, troppo spesso, ignorato il principio che la prima e più efficace mitigazione è quella che si ottiene direttamente con l'impostazione progettuale ed è, quindi, già insita nel progetto, senza necessità di successivi, più o meno efficaci, accomodamenti di tipo epidermico.

La natura, con la sua specificità e variabilità, non è, come vorrebbero gli economisti, un bene generalmente uniforme: l'esigenza della valutazione caso per caso, nell'ambito di conoscenze approfondite, è evidente e necessita di un apprezzamento specifico in scala ade-

guata. Le "mitigazioni" ex post (spesso concepite per entrare a regime – se tutto va bene – dopo numerosi anni) discendono da una concezione estetica (e, al massimo, culturale) del paesaggio, attribuendo modesto rilievo alla grande riforma di impostazione contenuta anche nella legge 431/85: le grandi articolazioni del suolo nei beni primari e la concezione eco-geografica del paesaggio nei suoi connotati tipici (caratteristiche geomorfologiche e caratteristiche biofisiche, oltre che conformazioni prodotte dalle attività antropiche).

In particolare, il problema della primarietà di alcuni beni (i corsi d'acqua, anzitutto) non risulta sufficientemente considerato. Nessuno dice o spiega, ad esempio, che le strade dentro l'alveo dei fiumi non vanno mai previste e che si tratta di una difesa primaria del corso d'acqua (prima ancora che di difesa di un "paesaggio" non meglio specificato). Che l'acqua di lavaggio della strada (strada che viene – oltretutto –, in inverno, cosparsa di sali e deghiaccianti) non può finire direttamente in un fiume appenninico che serve ad approvvigionare un acquedotto cittadino.

Eppure norme specifiche non mancano. E sembrerebbe ormai dato acquisito che la questione ambientale non sia una questione settoriale e che occorra superare il contrasto fra sviluppo del territorio e difesa del patrimonio storico e ambientale (i concetti di tutela e di valorizzazione sono inscindibili e reciproci). Una importante legge del 1989 (la n. 183, "norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo") ha individuato i bacini idrografici, determinando quelli di rilievo nazionale (o interregionale, o regionale) e ha definito forti strumenti operativi (i piani di bacino). Le pianificazioni di bacino ed i piani stralcio delle aree fluviali sono stati da tempo adottati.

Anche alcuni piani territoriali paesistici regionali (ad esempio quello della Regione Emilia Romagna) prevedono norme precise per la salvaguardia degli alvei dei corsi d'acqua, con particolare riferimento proprio alle opere (pubbliche) connesse alle infrastrutture lineari ed agli impianti.

Nella realtà, la distanza fra teoria e aspetti normativi e prassi operativa resta – tuttavia – elevata: e non mancano recenti esempi di strade progettate (e, in qualche caso, realizzate) entro le difese spondali, invadendo gli alvei e determinando persino la necessità di procedere all'artificializzazione della sponda opposta del corso d'acqua. Non vengono sempre rispettate, quindi, le norme di pianificazione che, in accordo con i moderni criteri di sistemazione dei corsi d'acqua naturali, prevedono invece che siano, in linea generale, le infrastrutture a rete ricadenti nelle regioni fluviali ad adattarsi alle caratteristiche idrauliche e morfologiche dei corsi d'acqua, limitando le opere in alveo alla sola difesa diretta degli attraversamenti trasversali (gli unici, peraltro, normativamente possibili).

Inoltre, i criteri esecutivi "di mera tecnica costruttiva"

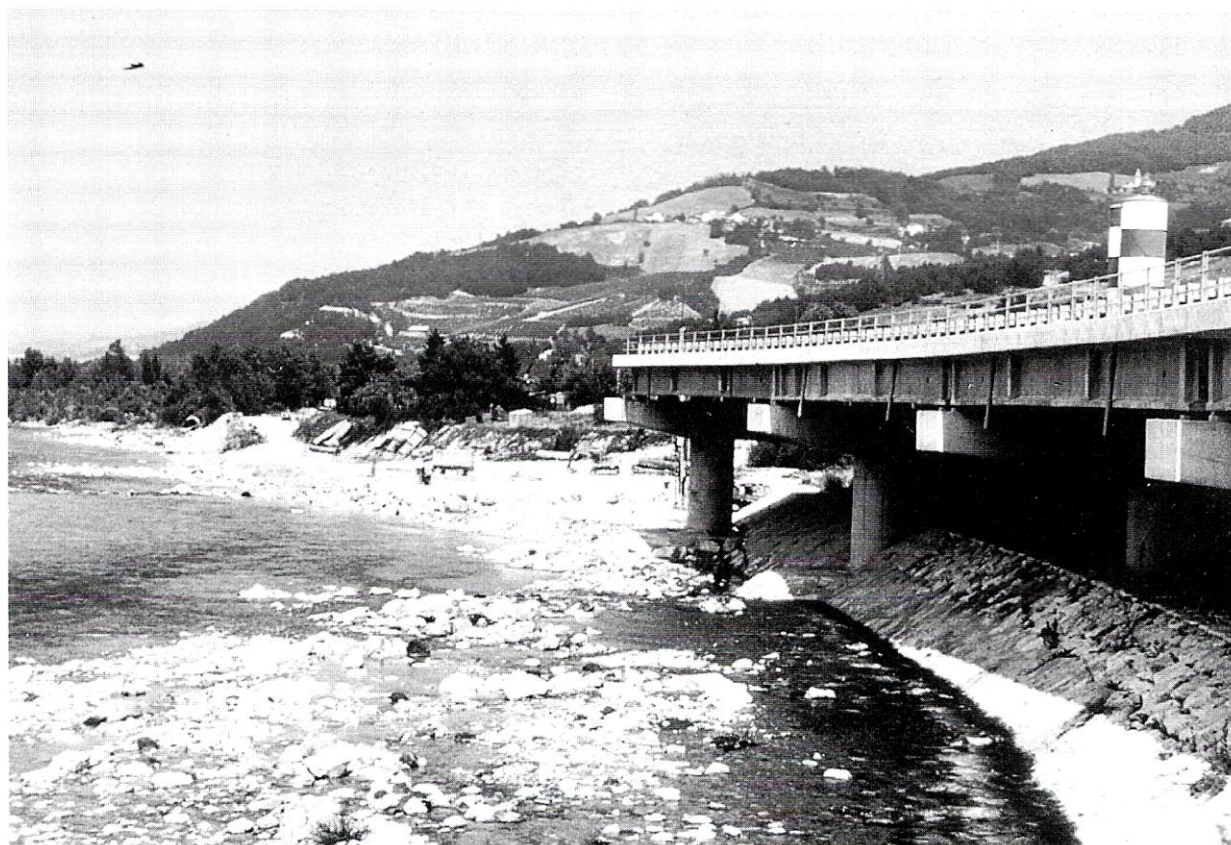
spesso arrivano alle estreme conseguenze, prevedendo solo piloni a passo fisso e travi prefabbricate, con carenza totale di progettazione e di fronte a condizioni diversificate che, qualche decennio fa, venivano affrontate e risolte, caso per caso, da grandi strutturisti come Nervi o Morandi, che idearono tecniche e forme, con risultati che costituiscono importanti punti di riferimento nella storia delle costruzioni. Oggi gli alvei dei fiumi sembrano invece il terreno ideale della non progettualità: sono campo di tranquilla messa in opera di elementi standardizzati (nonché di comoda ubicazione di centrali di betonaggio e prefabbricazione ad hoc), non pongono di solito problemi di esproprio, sono sufficientemente sicuri rispetto a frane e smottamenti. Quello che appare carente è proprio l'approccio rispetto al problema della primarietà del bene, l'apprezzamento specifico, (in scala adeguata: interregionale o regionale o comunale, con autonomi apprezzamenti), la chiara individuazione dei valori in gioco.

D'altronde, ad ogni fase di stasi economica, un rimedio invocato (ed adottato) per superarla è stato costantemente quello dell'incentivazione dell'edilizia e del settore delle opere pubbliche in particolare. Con indubbia accentuazione dei pericoli di alterazione irreversibile derivanti dalla costruzione di opere pubbliche frequentemente decise al di fuori della pianificazione territoriale e progettate tenendo conto soltanto

di criteri costruttivi, trascurando problemi di salvaguardia del territorio e delle sue caratteristiche.

Il problema non è nella trasformazione e nella realizzazione delle opere pubbliche, ma è nelle modalità operative e progettuali con cui tali opere vengono concepite e/o eseguite, nonché nella ormai indispensabile integrazione di figure professionali spesso assai diverse fra loro. Ci sono casi recenti di strade emiliane che, dopo un iter tormentato (la SS. 63, sul fiume Reno, nel tratto fra Silla e Marano), hanno trovato una soluzione operativa più che accettabile ed una forma di ragionevole contemperamento delle esigenze. In altri casi (la SS. 45 della Valtrebbia, nei Comuni di Coli e Travo) tale soluzione non è stata ancora raggiunta ed il tratto realizzato corrisponde, invece, proprio alla tipologia sopra descritta, mentre le opere in corso sono state sospese dal Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali.

Una cosa è certa: l'approccio, altrove, si è caratterizzato e qualificato con rapidità. In Svizzera, i corsi d'acqua non vengono più corretti, ma lasciati nella loro evoluzione naturale; in Germania, il Reno viene bonificato, anche attraverso l'espropriazione e l'acquisizione di aree, per restituire al suo corso un idoneo ecosistema. Il tutto con riferimento a polizze assicurative specifiche: e, d'altronde, sempre più spesso vi è la necessità di quantizzare (anche attraverso specifiche e sofisticate tecniche di valutazione, come



l'importante "contingent valuation") i danni irreversibili prodotti dall'azione dell'uomo sugli ecosistemi naturali, sia per i danni che si manifestano nel breve periodo, sia per la loro incidenza nel lungo periodo.

Da noi, dallo scontro fra le ragioni dell'ambiente e le ragioni dello sviluppo, l'ambiente è uscito storicamente perdente ed appare opportuno un approfondimento sullo stato di attuazione della pianificazione paesistica e di difesa del suolo (alcuni piani paesistici sono "piani fotografici", con imponenti parti descrittive e scarsi contenuti precettivi). Molti aspetti, fra quelli fin qui elencati, non vengono sottoposti all'attenzione di nessuno: chi li solleva sembra quasi proporre "cavilli burocratici".

"Cavillo burocratico" è anche indicare che nessuno, a Versailles o a Schombrunn, ha mai ipotizzato di ubicare un importante insieme di scuole da costruire ex novo proprio nel parco storico, di fronte a reggia e castello, come, invece, è di recente avvenuto in un noto comune emiliano. Il "consenso cosciente" non è più un argomento che interessa ed infatti l'espressione è desueta. Per alcune attività, si parla di volontà contrapposte, da un lato di chi è stato eletto e dall'altro di chi ha (a volte decine di anni or sono) solo vinto uno o più concorsi e superato alcune prove d'esame. E non è un caso che questa impostazione viene assunta con riferimento diretto a magistrati e soprintendenti, in questa posizione curiosamente assimilati. I funzionari, afferma ripetutamente un certo settore anche politico, non dovrebbero mai opporsi a un potere eletto dai cittadini.

Non sempre, però, gli eletti riescono ad interpretare il volere dei cittadini che li hanno eletti né a guidare, fornendo tutte le necessarie informazioni, il loro giudizio. Raramente, d'altro canto, nel campo della tutela, il parere dei singoli soggetti e dei singoli gruppi interessati coincide con l'interesse collettivo: anzi può sembrare che la tutela quanto più è, amministrativamente, lontana dai diretti interessati, tanto meglio è. Come è noto, infatti, l'utilizzazione delle risorse senza il consumo di quelle risorse impone di apprendere a ragionare non nel solo immediato interesse personale, ma nell'interesse collettivo esteso a considerazioni su medio-lungo periodo.

E, d'altro canto ancora, il singolo interessato – magari privo di qualunque cultura specifica – deve essere messo nelle condizioni di comprendere un concetto molto generale, e cioè che conservare serve prima di tutto per vivere meglio e stare meglio, a cominciare da lui medesimo. È necessario tendere ad uno sviluppo diverso delle società, che non può più essere esclusivamente economico (e, questo, è anche una odierna posizione del Vaticano), ritrovando l'equilibrio, nello sviluppo, fra bisogni di pubblica utilità e bisogno di valori.

A volte anche lo Stato, stretto fra esigenze economiche e di sviluppo, tende ad operare in direzione contraria. Vendere i gioielli di famiglia (edifici storici, aree dismesse, etc.) al maggiore offerente, proponendo premi di cubatura fuori PRG per incrementare i valori di aree e strutture, è forse badare a tutto ciò solo settorialmente. Come lo è trasferire tout court, attraverso macchinose procedure amministrative, intere categorie di beni (l'ex demanio ferroviario, ad esempio) dal pubblico al privato, con successive varianti urbanistiche che consentono quantità di edificato impensabili fino a pochi anni or sono, e ipotizzando di coprire ogni residuo vuoto urbano.

La novità dei nostri giorni è che – a volte – interventi fortemente manomissivi vengono autorevolmente assentiti, mentre l'opinione pubblica viene, in modo più o meno diretto, modellata e influenzata, arrivando a convincerla – in alcuni casi – che l'impoverimento, seppur reale, è nell'interesse stesso della collettività. Se, nei secoli passati, la società ha distrutto molti beni ambientali e culturali, ha – di fatto – distrutto anche i valori umani che contenevano. Continuare a distruggere significa impoverire sempre più la società umana e quindi anche i cittadini nella loro singolarità: un ambiente o un contesto distrutto non sarà mai più visto né recuperato, sarà una perdita senza ritorno. Questa è la situazione: le posizioni sono meno distinte e chiare di una volta. Per di più, si manifesta frequentemente una diffusa intolleranza verso le concrete azioni di tutela, ritenute un ostacolo sulla via della ripresa specie delle opere pubbliche, cui si intende affidare un ruolo trainante per l'economia. Anche il modello regionalistico sembra proposto non già come ragione di una più efficace e pragmatica tutela e di rilancio della politica istituzionale in materia di beni culturali, ma come misura di astratta autonomia e di applicazione di un indefinito principio di sussidiarietà.

Di fronte all'indubbia frammentarietà della legislazione vigente, una recente tendenza è quella che prende in considerazione la possibilità di semplificazione dell'attuale apparato legislativo e normativo. Auspicando una legge quadro (riguardante legislazione e normativa urbanistica) e un testo unico (riguardante gli aspetti gestionali e attuativi). Certo i problemi (come quelli fin qui enunciati) non si risolvono attraverso la semplificazione delle procedure, ma il tema appare di indubbia importanza. E se è necessario un riordino delle competenze in materia ambientale, va comunque garantito il rispetto dei principi costituzionali, rafforzando la responsabilità dello Stato nell'azione di tutela, riconoscendo ai suoi organi a ciò preposti funzioni di verifica fin dalla fase programmatica e pianificatoria, evitando interventi concentrati solo sull'ultima fase dell'iter autorizzativo.