

GLOBALIZZAZIONE E TUTELA DEL TERRITORIO

Le riflessioni sulle norme e procedure, orientate alla tutela del territorio che si sono succedute nel tempo, proposte nel mio lavoro di tesi, dimostrano come il legislatore, parallelamente al mutare del modo di "sentire" l'ambiente, abbia compiuto lo sforzo di evitare un uso "strumentale" di esso da parte dell'uomo, uso che è stato da sempre considerato nell'ordine naturale delle cose. Si è compiuta una rivoluzione copernicana, tuttavia ancora incompleta, che documenta come l'uomo abbia fatto passi da gigante ma non conclusivi nel superamento di una distorta visione dell'ambiente. Aristotele, nella sua *Politica*, affermava che le piante esistevano per gli animali e che gli animali vivevano per l'uomo, ma già in epoca precedente a quella del filosofo greco e nella storia sociale successiva, tutto il pensiero dell'uomo è apparso profondamente ed istintivamente antropocentrico: quello che l'uomo riconosceva come altro da sé sembrava passare immediatamente nella categoria del sotto di sé. A questa millenaria visione antropocentrica, si sta cercando, e con convinzione, da quasi un secolo, di sostituire una nuova concezione fondata su un "confronto" paritario tra uomo e natura. Del resto le nuove sfide economiche, politiche e sociali mostrano l'urgenza di rinnovare il patto tra l'uomo e l'ambiente, tra rispetto del territorio e un suo saggio utilizzo, in relazione soprattutto ai nascenti bisogni e alle priorità di una popolazione mondiale in perenne crescita, che consuma sempre di più e che ha bisogno sempre di più spazio.

Al momento attuale la partita, sicuramente molto impegnativa su tutti i livelli, e forse, proprio per questo, avvincente. Si gioca non più contro l'ambiente ma per l'ambiente, sotto l'egida di un vero e proprio fair-play ecologico. Il risultato più auspicabile è quello di un confronto costruttivo, sereno, ma soprattutto etico, senza vincitori né vinti, con la condivisione di una complementarità di intenti volta a bilanciare esigenze umane e tutela del territorio, in funzione soprattutto della creazione di una visione a lungo termine in cui l'ambiente viene posto come eredità da consegnare alle generazioni future.

La legislazione italiana in materia, lungi da aver raggiunto la perfezione, rappresenta comunque il tentativo di giungere ad una nuova forma *mentis* e a un nuovo approccio che, superando ogni forma di integralismo ambientale spesso dannoso, si pone come obiettivo quello di cogliere la nuova sensibilità ecologica emergente nella coscienza sociale con sempre maggiore forza. Non possono zittirsi le esigenze e le aspettative di miglioramento delle condizioni di vita, ma vero è che le istanze di benessere non necessariamente cozzano con la possibilità di preservare l'ambiente: produrre ricchezza e nel contempo salvaguardare l'habitat in cui viviamo, garantendo la nostra stessa sopravvivenza, è un obiettivo realizzabile.

Il cammino legislativo nel nostro Paese è stato un percorso lunghissimo, con dibattiti anche estenuanti, appelli alle istituzioni, risposte insoddisfacenti, iter impegnativi e complessi, sicuramente non agevoli per via di parecchi punti di frizione dovuti a posizioni e a visioni ideologiche differenti, se non proprio contrapposte, che comunque testimoniano la volontà di un approccio nuovo alle tematiche ambientali.

La prima tappa fondamentale è rappresentata certamente dalla *Legge per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico*, n. 778 del 1922 di cui fu relatore il grande filosofo Benedetto Croce. Egli invocò «*un argine alle devastazioni contro le caratteristiche più note e più amate del nostro suolo*», in quanto la necessità di «*difendere e mettere in valore le maggiori bellezze d'Italia, naturali ed artistiche*» rispondeva «*ad alte ragioni morali e non meno importanti ragioni di pubblica economia*». «*Il paesaggio*», suggeriva il filosofo, «*altro non è che la rappresentazione materiale e visibile della Patria, con i suoi caratteri fisici particolari [...] formati e pervenuti a noi attraverso la lenta successione dei secoli*». Sulla Legge Croce si fondò la Legge Bottai, n. 1497 del 1939, a protezione delle bellezze naturali. Con essa furono istituiti due strumenti per la tutela del patrimonio ambientale:

- I "Piani territoriali paesistici", la redazione era a cura ministeriale, da depositare presso i Comuni;
- L'identificazione delle "bellezze per il loro notevole interesse pubblico", riconducibili a due categorie: bellezze individue e bellezze d'insieme.

Si trattava di una legge che tutelava i beni dal punto di vista estetico, ma considerata all'avanguardia dai giuristi dell'epoca tanto che, non a caso, fu tenuta presente anche dai Padri costituenti. Con la Costituzione della Repubblica, infatti, il principio della tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico è annoverato tra i principi fondamentali dello Stato. L'art. 9 della Costituzione Italiana, che al secondo comma stabilisce che la Repubblica "tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione" è, dunque, il punto d'arrivo d'una lunga storia, senonché, nel dopoguerra, in seguito all'incremento demografico e al forte sviluppo delle aree urbane l'urbanistica finì per assorbire i "piani territoriali paesistici" che la legge Bottai riservava alla tutela dello Stato.

L'istituzione delle Regioni nel 1972 attribuì poi ad esse il governo del territorio, la redazione dei piani paesistici e la protezione dell'ambiente, lasciando allo Stato generiche funzioni di indirizzo e coordinamento. Inoltre la parola "paesaggio" fu rimossa e sostituita con "ambiente" o "beni ambientali", senza precisare che cosa li distinguesse dal "paesaggio" e finendo, quindi, per "provocare una strisciante annessione del paesaggio all'urbanistica, ambito controllato da istanze locali e meno soggetto ai principi della tutela".

A questo proposito va rilevato che lo spostamento della tutela del paesaggio alla competenza delle Regioni è in stridente contrasto con l'art. 9 della Costituzione, che affida alla Repubblica la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della nazione. L'istituzione poi del Ministero per l'Ambiente nel 1985 ha scisso le due nozioni giuridiche, che invece coincidevano quando nel 1975 venne istituito il Ministero per i Beni Culturali e Ambientali.

In questo quadro si innestò la Legge Galasso, n. 431 del 1985, definita legge-contenitore di protezione di intere categorie del territorio ad elevata vocazione paesistica (coste, laghi, fiumi, montagne, ghiacciai, parchi e riserve naturali). La nuova norma impose alle Regioni l'immediata redazione (spesso disattesa) dei piani paesaggistici allo scopo di tutelare, e/o valorizzare specifiche categorie di beni territoriali (quali territori montani, lacustri, vulcani, fiumi, territori costieri, parchi e riserve, boschi e simili) e urbanistico-territoriali (strumento di gestione del territorio, composto da elaborati cartografici e tecnici oltre che da normative che regolano la gestione delle attività di trasformazione urbana e territoriale).

Le due leggi, quella del 1939 (Legge Bottai) e quella del 1985 (Legge Galasso), sono confluite interamente nel *Testo Unico dei beni culturali ed ambientali*, emanato con D.lgs. n. 490 del 1999.

La nuova formulazione dell'art. 117 che seguì alla riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, ha assegnato alle Regioni il governo del territorio e "la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali" riservando allo Stato la potestà esclusiva di legislazione su "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali". In questo modo non solo è stata rimossa completamente la nozione di paesaggio, ma sono rimasti in piedi la sovrapposizione di competenze e l'intrico di norme fra Stato e Regioni e tra Ministeri differenti, rendendo sempre più incerta la delimitazione fra paesaggio, urbanistica ed ambiente, che sono regolati da diverse normative e ricadono sotto diverse responsabilità.

Nel 2000 fu firmata a Firenze la Convenzione europea del paesaggio (CEP), gli Stati membri si impegnarono a rilanciare con forza le politiche a favore del paesaggio, mirando anche ad "integrare lo stesso nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche, e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico", tenendo conto dei "valori specifici dei paesaggi che sono attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate", concertando con le società locali gli obiettivi di qualità da perseguire.

Per cui, sia in virtù della riforma del titolo V della Costituzione, sia per l'adesione alla Convenzione europea del paesaggio (anche se in Italia è stata ratificata nel 2006), si è reso necessario disciplinare nuovamente la materia con il *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (D.lgs. n. 42/2004), che ha tentato di dare una risposta a molti problemi legati alla tutela ed alla gestione del nostro immenso patrimonio culturale,

paesaggio compreso. Detto Codice si compone di tre parti: la prima delinea le disposizioni generali, le definizioni preliminari, le finalità della legge e le funzioni degli organi pubblici; la seconda riguarda la tutela dei beni culturali; la terza riguarda la tutela dei beni paesaggistici.

Con specifico riferimento alla tutela del paesaggio il Codice ha realizzato una revisione delle norme in materia, con riguardo alle modalità di individuazione dei beni paesaggistici, alla disciplina procedurale, alla pianificazione paesaggistica ed alle funzioni di vigilanza. Le modifiche e integrazioni successive sono state volte principalmente ad un più completo recepimento della Convenzione europea del paesaggio.

L'analisi sull'assetto normativo dei beni paesaggistici non potrebbe dirsi completa senza citare la disciplina delle aree naturali protette, le quali rappresentano un sistema di parchi nazionali e di altre aree naturali protette, che consentono il raggiungimento di obiettivi che vanno ben oltre la semplice conservazione dell'ambiente naturale. La valorizzazione di questo patrimonio, anche a fini turistici, in modo compatibile con la conservazione degli ecosistemi, costituisce una importante opportunità per lo sviluppo delle economie locali. Il parco viene ad essere il settore più importante in zone altrimenti destinate all'abbandono: la presenza del parco determina la creazione di attività dirette e indirette che coinvolgono l'intera popolazione locale. Questo risultato è ottenuto seguendo un modello di sviluppo profondamente differente da quello riferito ad una concezione di turismo basato sull'utilizzo intensivo e non sostenibile del territorio.

Il proponimento attuale, che si scorge nelle politiche legislative europee e nazionali, che in alcuni casi si pongono in rapporto di genere e specie, sembra senza dubbio quello di voler elaborare, in scala sempre maggiore, un nuovo modello economico che sia "sostenibile", limiti gli sprechi e sia vocato alla ottimizzazione dell'uso delle risorse disponibili.

È chiaro che tale approccio dovrebbe essere applicato a tutti gli ambiti umani che hanno, in modo diretto o indiretto, una ricaduta sul territorio e le sue risorse; si pensi all'urbanistica e alle difficoltà della sua gestione, ai piani regolatori spesso subordinati se non proprio asserviti ad interessi ed esigenze locali, laddove invece sarebbero necessarie disciplina, rispetto delle leggi e convergenze sugli obiettivi.

Il vero problema è quello della corretta gestione dello "spazio", problema tecnico e giuridico, ma anche socio-politico da affrontare nel rispetto dei diritti di tutti e non solo di quelli di alcuni cittadini.

Bisogna chiaramente puntare sulle potenzialità del territorio superando la dicotomia tra teoria (piano della pura e sterile affermazione di valori) ed operatività (piano su cui si sono verificate i più grandi scempi, si pensi ai tristemente famosi ecomostri).

Si tratta di una riflessione che parte dalla considerazione di quanto si manifesta nella mia regione, la Campania, in cui l'esigenza di rinnovamento urbano sostenibile, testimonianza tra le altre di un

tentativo di una più ampia rinascita civile, viene spesso bloccata da numerosi problemi, strumentalizzati e creati ad arte, che purtroppo acquiscono il degrado del patrimonio edilizio, con gravi implicazioni per la sicurezza del territorio, soprattutto nelle aree ad alto rischio sismico. La realtà della Napoli dipinta da Gianfranco Rosi nel film "Le mani sulla città" è un esempio di ciò che è stato fatto fino ad oggi, e che si spera non sarà più così, non mancano infatti, nello scenario europeo, esempi di buona integrazione dove la pianificazione sembra andare a braccetto con il valore della sostenibilità. Si tratta di avanzare progetti innovativi in contrapposizione ai nostri impedimenti locali che da lungo tempo condizionano l'operatività con vischiosità ideologiche, illegalità ed incompetenze.

Per quanto riguarda le trasformazioni morfologiche del territorio, la materia edilizia è stata integralmente rielaborata dal *Testo Unico in materia edilizia*, D.P.R. n. 380/2001. Si tratta di una evoluzione importante perché questo testo unico, ha rielaborato e coordinato tutta la disarticolata normativa di settore preesistente, polverizzata in tante leggi scoordinate. Conseguenza che questa importante norma deve essere considerata la disciplina base e generale per le trasformazioni urbanistiche ed edilizie che incidono sul territorio. In particolare la disciplina inerente:

- le norme sugli strumenti per operare interventi edilizi (permesso di costruire, denuncia di inizio attività) nonché le norme in tema di agibilità degli immobili;
- le norme tecniche dell'attività edilizia.

In Italia il tema della sensibilità ambientale si è concretizzato con riferimento sia a procedure valutative, come la valutazione di impatto ambientale (procedura di verifica) e la valutazione strategica (con riferimento in particolare agli indicatori di sostenibilità), sia a modalità innovative di redazione dei piani di bacino con cui sono state pianificate e programmate azioni e norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque.

Per governare il territorio, tutelarne l'aspetto e garantirne una trasformazione compatibile è necessario un progetto globale, ossia una pianificazione che prenda in considerazione gli aspetti paesaggistici, quelli legati alle destinazioni d'uso dei suoli e la dotazione di infrastrutture e servizi al fine di garantire alle generazioni future, un uso consapevole dell'ambiente nel rispetto della legge e della natura stessa.