LA DIFESA DELL'AMBIENTE E IL RIORDINO DEI LIVELLI ISTITUZIONALI E DEI CORPI TECNICI TERRITORIALI

a cura del
Centro Studi politico sociali J.F. Kennedy

FrancoAngeli

Sintesi della Ricerca promossa da:

Centro Studi politico sociali J.F. Kennedy
Presidente: Ambrogio Colombo
Coordinatore scientifico: Arturo Beltrami
Coordinatore editoriale: Renzo Bassi
vicolo Colombo 4, 20013 Magenta (MI), tel/fax 029792234
web: www.centrostudikennedy.it e-mail: segreteria@centrostudikennedy.it

in collaborazione con

Università degli Studi di Bergamo-Centro Studi sul territorio "Lelio Pagani"

Università Cattolica del Sacro Cuore Milano-Dipartimento di Diritto privato e pubblico dell'Economia

WWF Italia

con il contributo di:

fondazione cariplo

Curatori della ricerca: Arturo Beltrami (Centro Studi J.F.Kennedy), Fulvio Adobati (Università degli Studi di Bergamo, Centro studi sul territorio "Lelio Pagani"), Paolo Sabbioni (Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, Dipartimento di Diritto privato e pubblico dell'economia), Paola Brambilla (WWF Italia).

In copertina: tronco fossile nella riserva "La Fagiana", Parco Lombardo del Ticino.
Foto di: Paolo Garavaglia

LA DIFESA DELL'AMBIENTE E IL RIORDINO DEI LIVELLI ISTITUZIONALI E DEI CORPI TECNICI TERRITORIALI

a cura del
Centro Studi politico sociali J.F. Kennedy

FrancoAngeli

Copyright © 2016 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Prefazione
Corpi tecnici di interesse nazionale e poteri locali: le ragioni di una ricerca, di *Arturo Beltrami* pag. 13

Parte I
La tutela dell'ambiente
e profili comparatistici in alcuni Paesi europei

1. La salvaguardia della biodiversità in Italia
di *Paola Brambilla* e *Massimiliano Rondanin* » 31
1.1. Conoscenza, monitoraggio, protezione e contabilità ambientale » 31
1.2. Gli indicatori della biodiversità » 34
1.3. La protezione della biodiversità nella *Rete Natura 2000*. Il ruolo dei corpi tecnici » 41

2. La gestione delle acque e la difesa del suolo in Germania, di *Mario Di Fidio* » 46
2.1. La normativa federale » 46
2.1.1. La Legge federale per il governo delle acque (*WHG*). Obiettivi generali » 46
2.1.2. Proprietà dei corpi d'acqua » 47
2.1.3. Forme di pianificazione » 47
2.1.4. Disciplina degli usi. Zone di protezione » 48
2.1.5. Manutenzione e sistemazione dei corpi idrici » 48
2.2. Le idrovie federali (*Bundeswasserstrassen*) » 50
2.2.1. L'amministrazione delle acque e della navigazione (*WSV*) » 50

2.2.2. L'Istituto federale per l'idrologia (*BfG*) pag. 51
2.2.3. L'Istituto federale per le costruzioni idrauliche (*BAW*) » 52
2.3. L'Agenzia federale per l'ambiente (*UBA*) » 53
2.3.1. Cenni storici » 53
2.3.2. Organizzazione attuale dell'*UBA* » 54
2.4. La comunità di lavoro per le acque (*LAWA*) » 55
2.5. I Consorzi idraulici » 56
2.6. I Consorzi di scopo per i servici idrici comunali (*Wasser-Abwasserzweckverbände*) » 57
2.7. I Consorzi idraulici e di bonifica (*Wasser- und Bodenverbände*) » 57
2.7.1. Origini storiche » 58
2.7.2. Natura giuridica, finalità, organizzazione » 59
2.8. L'organizzazione della Baviera » 60
2.8.1. La normativa e l'amministrazione delle acque. Ripartizione in classi del reticolo idrografico. Obbligo di manutenzione/sistemazione » 60
2.8.2. Le Autorità idrauliche competenti » 61
2.8.3. La pianificazione » 62
2.8.4. Vigilanza, controllo, Polizia idraulica » 63
2.9. Le Autorità idrauliche speciali in Baviera (*Wasserwirtschaftliche Fachbehörden*) » 63
2.9.1. L'Agenzia bavarese per l'ambiente (*LfU*) » 63
2.9.2. Gli Uffici territoriali per la gestione delle acque (*Wasserwirtschaftsämter*) » 65

3. La gestione delle acque e la difesa del suolo in Austria
di *Mario Di Fidio* » 67
Introduzione » 67
3.1. La normativa federale in materia di gestione delle acque e difesa del suolo » 68
3.1.1. La normativa sulla sistemazione e la manutenzione dei corsi d'acqua » 69
3.2. La normativa sui contributi federali alle opere di difesa dalle acque » 71
3.3. La normativa sulle sistemazioni montane » 71
3.3.1. La Legge 30 giugno 1884 sulle sistemazioni montane » 72
3.3.2. Le norme della Legge forestale 1975 sulla difesa contro i torrenti montani e le valanghe » 73

3.3.3. Il rischio idrogeologico e la Pianificazione forestale pag. 74
3.4. L'organizzazione per la sistemazione idraulica e la difesa del suolo: il Ministero federale (*Lebensministerium*) » 75
3.5. Il Servizio tecnico-forestale per le sistemazioni montane » 76
3.5.1. Nascita e sviluppo del Servizio *WLV* » 76
3.5.2. Assetto attuale del Servizio *WLV* » 77
3.5.3. Valutazioni finali » 80

4. La protezione della natura e del paesaggio nella Confederazione Elvetica, di *Mario Di Fidio* » 82
Introduzione » 82
4.1. La normativa primaria sulla protezione della natura e del paesaggio » 85
4.1.1. Normativa federale » 85
4.1.2. Inventari federali delle superfici d'importanza nazionale » 85
4.1.3. Il sistema dei Parchi svizzeri d'importanza nazionale » 88
4.1.4. La "Concezione Paesaggio Svizzero" » 91
4.2. Normativa del Canton Ticino » 92
4.2.1. Dalla protezione del paesaggio a quella della natura » 92
4.2.2. La Legge cantonale sulla protezione della natura » 93
4.2.3. Il patrimonio naturale oggetto di tutela » 93
4.2.4. Le categorie di aree protette » 95
4.2.5. Gli inventari degli oggetti da tutelare » 97
4.2.6. Gli strumenti di protezione formale » 97
4.2.7. Le misure di gestione attiva » 98
4.2.8. Il finanziamento della protezione della natura » 99
4.3. La normativa secondaria sulla protezione della natura e del paesaggio » 100
4.3.1. La normativa sulla pianificazione del territorio: normativa federale » 100
4.3.2. Normativa cantonale » 102
4.4. La normativa forestale » 104
4.5. La normativa agricola » 105
4.6. La normativa sui sentieri escursionistici » 107
4.7. L'organizzazione per la protezione della natura e del paesaggio » 109
4.7.1. L'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) » 109

4.8. La Conferenza dei capi dei servizi per la protezione dell'ambiente della Svizzera (CCA) pag. 111
4.9. L'organizzazione per la protezione della natura e del paesaggio nel Canton Ticino » 113
4.9.1. L'Ufficio della natura e del paesaggio (UNP) » 114
4.9.2. Il Museo cantonale di Storia naturale (MCSN) » 115
4.10. L'organizzazione dei parchi svizzeri » 116
4.10.1. L'organizzazione del Parco Nazionale svizzero dei Grigioni » 116
4.10.2. L'organizzazione dei nuovi Parchi d'importanza nazionale » 117

5. La protezione della natura e del paesaggio in Francia
di *Mario Di Fidio* » 120
Introduzione » 120
5.1. L'amministrazione territoriale francese » 122
5.2. Il Ministero dell'Ecologia (MEDDE): l'assetto generale » 125
5.2.1. La Direzione generale dell'Assetto territoriale, delle Abitazioni e della Natura (DGALN) » 126
5.2.2. I Servizi dello Stato decentrati sul territorio » 128
5.3. La protezione del paesaggio e i "grandi siti francesi": le basi giuridiche » 129
5.3.1. Lo sviluppo storico » 130
5.3.2. Le strutture organizzative. La gestione dei Grandi Siti » 132
5.3.3. L'Associazione *Réseau des Grands Sites de France* (*RGSF*) » 133
5.4. Parchi e riserve naturali » 134
5.4.1. Le basi giuridiche » 134
5.4.2. Lo sviluppo storico » 137
5.4.3. Le strutture organizzative » 137
5.5. I parchi naturali regionali » 138
5.5.1. Le basi giuridiche » 138
5.5.2. Lo sviluppo storico » 140
5.5.3. Le strutture organizzative » 141
5.6. Le riserve naturali » 143
5.6.1. Le basi giuridiche » 143
5.6.2. Lo sviluppo storico » 144
5.6.3. Le strutture organizzative » 144
5.7. Le Aree marine protette » 146
5.7.1. Le basi giuridiche » 146

5.7.2. Lo sviluppo storico pag. 146
5.7.3. Le strutture organizzative » 147
5.8. La protezione del litorale » 149
5.8.1. La Conservatoria del litorale. Le basi giuridiche » 149
5.8.2. Lo sviluppo storico » 149
5.8.3. Le modalità d'intervento » 150
5.8.4. L'organizzazione » 151
5.9. L'associazione *Rivages de France* » 152
5.10. Strumenti complementari per la protezione della natura » 153
5.10.1. Le Conservatorie degli spazi naturali. Le basi giuridiche » 153
5.10.2. Lo sviluppo storico » 154
5.10.3. Le strutture organizzative » 156
5.10.4. Le Conservatorie del Dipartimento della Savoia e della Regione Rodano-Alpi » 156
5.10.5. La Federazione delle Conservatorie di Spazi naturali » 157
5.11. La protezione dei biotopi » 159
5.12. Gli "spazi naturali sensibili" » 160
5.13. Il laboratorio tecnico degli spazi naturali (ATEN) » 162
5.13.1. Finalità generali » 162
5.13.2. Attività principali » 163
5.14. Le grandi agenzie operative dello Stato nei settori fauna selvatica e delle foreste » 165
5.14.1. L'Ufficio nazionale della caccia e della fauna selvatica (ONCFS): missione e assetto generale » 165
5.14.2. L'organizzazione centrale » 166
5.14.3. L'organizzazione periferica » 167
5.15. L'Ufficio Nazionale delle Foreste (ONF) » 168

Parte II
La tutela dell'ambiente: istituzioni, organizzazione, politiche

6. Livelli istituzionali nella tutela di acqua e suolo, paesaggio e natura, di *Paolo Sabbioni* » 173
6.1. La tutela dell'ambiente e il riparto della competenza legislativa » 173
6.2. La ripartizione delle funzioni amministrative nel settore della tutela del suolo e delle acque » 177

6.3. L'assetto organizzativo della Regione Lombardia nella tutela delle risorse idriche e del suolo pag. 184
6.4. La tutela del paesaggio » 189
6.5. Tutela della natura » 198
6.6. Tutela del paesaggio e della natura nella Regione Lombardia » 213
6.7. Conclusioni » 221

7. La tutela dell'ambiente in Italia. Il ruolo dello Stato e delle Regioni, di *Fulvio Adobati* e *Moris Lorenzi* » 222
7.1. Tutela ambientale, un lungo cammino non privo di ostacoli » 222
7.2. La tutela della natura e della biodiversità in Italia » 227
7.3. La tutela del paesaggio in Italia » 231
7.4. La tutela del suolo in Italia » 237
7.5. La tutela delle risorse idriche in Italia » 244
7.6. Politiche per la tutela dell'ambiente: sfide aperte nel governo del territorio » 249
7.7. Il "consumo" di suolo: prospettiva comunitaria di "consumo 0" al 2050 e opportunità per la pianificazione territoriale » 251
Riferimenti bibliografici » 254

8. Il Genio Civile italiano da Antonio Tadini a Giulio de Marchi, di *Mario Di Fidio* » 256
8.1. Il Genio Civile da Napoleone all'Unità nazionale (1805-1859) » 256
8.1.1. L'innesto del modello francese nell'Amministrazione dei lavori pubblici italiana » 256
8.2. Il Servizio del Genio Civile nei maggiori Stati italiani della Restaurazione » 258
8.3. Il Corpo del Genio Civile nel primo decennio del Regno d'Italia (1859-1869) » 261
8.3.1. La principale normativa approvata nei primi anni dello Stato unitario. L'unificazione dei ruoli e della disciplina del Corpo (1859-1863) » 261
8.3.2. Decentramento alle Province e nascita degli U.T.P. (1865) » 263
8.4. Il memoriale Maiuri (1869): un punto di vista alternativo » 263
8.4.1. La proposta di decentramento amministrativo nelle macroregioni » 264

8.4.2. La difesa dell'unità delle competenze ministeriali in materia di acque pag. 264
8.4.3. La critica del decentramento alle Province » 265
8.4.4. La difesa della Scuola speciale per gli ingegneri del Genio Civile » 266
8.4.5. Genio Civile e libere professioni » 266
8.5. La riforma Baccarini (1882) » 267
8.6. I Magistrati alle acque di Venezia (1907) e del Po (1956) » 268
8.7. Il Servizio idrografico italiano » 269
8.7.1. La tradizione idrometrica italiana nel Seicento e nel Settecento » 269
8.7.2. Raccolta dei dati idrografici da parte del Genio Civile nell'Ottocento » 270
8.7.3. Istituzione di un servizio dedicato nel Novecento (1907-1917) » 271
8.7.4. Decadenza del Servizio Idrografico Italiano » 272
8.8. Il Ministero dei Lavori Pubblici e il Genio Civile alla vigilia della riforma regionale (1970) » 273

Conclusioni, a cura del Gruppo di lavoro » 276

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 UNFCC (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 campagna[2] 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] *Trasforming 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 functiunally and stratigrafically distinct from the Holocene*, Science.

la costatazione 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-Cresme[4], 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.