

Perché in Italia manca un governo del territorio

La Babele del chi comanda

ROMA. Dopo le prime informazioni puntate sul numero delle vittime e sui danni della tragedia che ha sconvolto la Valtellina, l'attenzione dei media si è spostata sulla responsabilità. Nei discorsi degli intervistati è ricorso - e ricorre - spesso il nome dei vari enti territoriali: la Regione, la Provincia, il Comune, la comunità montana. Oltre naturalmente allo Stato. E gli interrogativi sono identici a quelli posti in occasione dei tanti altri disastri apparentemente "naturali" che hanno punteggiato gli ultimi decenni di vita italiana: «Di chi è la colpa? Dove stanno le responsabilità? Poteva essere evitata la tragedia? Cosa bisogna fare per evitare in futuro casi analoghi?».

Interrogativi inquietanti ai quali quasi mai è stata data risposta. Né è agevole darla. Agli errori umani, alle inerzie degli uffici, alle speculazioni irresponsabili o criminali, che pure possono essersi verificati, si mescola infatti un quadro normativo che rende tutto magmatico, che consente a ognuno di passare la palla delle responsabilità sull'altro. Ne parliamo con alcuni «esperti» del settore. Cominciando dal professor Francesco Merloni, del centro «Re-

gionali» del Consiglio nazionale delle ricerche (Cnr) che ci aiuta a tracciare la mappa della situazione legislativa esistente. Fin dall'approccio il quadro è sconcertante. «Parliamo - dice Merloni - dal problema difesa del suolo attorno al bene "acqua". La normativa è enorme e le competenze anche. Sono interessati una quantità di settori, come l'urbanistica, le opere dei corsi d'acqua, la tutela della qualità delle acque, la difesa delle acque e sono solo alcuni esempi. Più che una disciplina ne esistono tante. Ognuna prevalente sull'altra a seconda della preponderanza che nei vari periodi storici hanno assunto gli aspetti del problema. Mi spiego. All'inizio del secolo - continua Merloni - la normativa fondamentale riguardava la navigazione, poi siamo passati (anni 30) a quella per la produzione di energia elettrica. E poi ancora sono arrivate le leggi sull'irrigazione e poi sugli usi civili, la pesca e via dicendo. Rispetto a questo scenario, all'inizio del 1970 si era pensato a un organismo di cui anche in questi giorni si è fatto un gran parlare: la commissione De Marchi. Essa poneva una nuova priorità: la "difesa del suolo"; e indicava la necessità di

riorganizzare sia il settore normativo sia quello degli interventi sia, infine, i soggetti istituzionali. L'idea guida della commissione erano i piani di bacino. «Si, partiva dall'ipotesi di riorganizzare la struttura dei ministeri (si era, ripeto, all'inizio del '70 e non erano ancora state istituite le Regioni) in dieci aree idrografiche ognuna delle quali suddivisa in più bacini, con i relativi piani. La nuova autorità avrebbe avuto competenze chiare e avrebbe potuto coordinare l'assetto idrogeologico delle valli italiane certo meglio di quanto non avvenga ora. Insomma, si sarebbe dovuta creare una figura di magistrato delle acque: un'ipotesi qua e là resa operativa ma che in buona sostanza

Comuni, Province, Regioni e gli altri enti territoriali hanno fatto davvero tutto il loro dovere per evitare le tragedie della Valtellina e della Val di Stava? E prima ancora: qual era il loro dovere? E quanto tentiamo di appurare ascoltando alcuni esperti e orientandoci nei meandri di una legis-

lazione disordinata e carente. Una normativa dove le competenze sono frammentate. Quanto all'eventuale istituzione di una nuova «autorità di bacino», il presidente delle comunità montane dice: «Questo ente già c'è, siamo noi, ma finora lo Stato non ci ha permesso di funzionare».

GUIDO DELL'AQUILA

è rimasta solo sulla carta. Ed è rimasta in piedi una frammentazione di competenze che ha reso poi facile concedere più licenze del dovuto in zone dove sarebbe stata invece consigliabile una maggiore prudenza. Oggi cosa succede? Facciamo altri esempi: la possibilità di prelevare acqua dai fu-

midoni in modo pesante in un sistema di ripartizione delle competenze ancora di vecchio tipo. E l'ipotesi di una autorità di bacino che coordina le competenze istituzionali su ogni singolo corso d'acqua, anzi su ogni singola valle, proposta nei giorni scorsi dal pro-

fessor Augusto Blancott?

«Sì - risponde Merloni - potrebbe essere una soluzione buona, ma a condizione che sia un'emanezione delle Regioni e non dello Stato centrale. La soluzione ideale sarebbe un'autorità di bacino che predisponga il piano, lo faccia approvare e poi vigili sul rispetto di esso».

Di tutt'altro parere Edoardo Martignego, presidente dell'Unione dei Comuni e degli enti montani (Uncecm), secondo il quale questa autorità di bacino esiste già: «Sono le comunità montane». Nella legge istitutiva del 1971 - dice Martignego - c'è scritto che questi enti avrebbero dovuto fare il piano urbanistico della loro valle. E perché allora non li hanno

fatti? Abbiamo finalmente trovato il bandolo della matassa delle responsabilità?

«Macché - risponde il responsabile dell'Uncecm - ci hanno impedito di funzionare. Lo Stato ci ha assegnato le competenze ma non ci ha fornito i mezzi finanziari necessari. Le dotazioni per gli investimenti delle comunità montane ammontano, per l'87, a soli 157 miliardi e per la prima volta quest'anno abbiamo avuto fondi per la gestione ordinaria (stipendi del personale e spese vive): si tratta di 40 miliardi invece dei 100 necessari. E in queste condizioni avremmo anche dovuto funzionare?».

La verità, conclude Martignego, è che manca una vera politica nazionale per la montagna, che non può essere quella affidata alla Protezione civile - la quale per sua natura arriva sempre dopo - ma deve essere concentrata nelle mani di un responsabile autentico in seno al governo. Per questo da anni chiediamo l'istituzione di un sottosegretario alla montagna».

In disaccordo con il collega delle comunità montane, si mostra Riccardo Triglia, presidente dell'associazione dei Comuni italiani (Anci). «Nell'Italia degli ottomila comuni

- egli dice - manca un ente territoriale intermedio con competenze di coordinamento e di indirizzo per tutti quei problemi che non possono o non debbono essere affrontati dai singoli comuni. I ricorrenti eventi catastrofici sono solo il risultato più doloroso ed eclatante di una situazione la cui causa sono da ricercare più che nella frammentazione, nella confusione delle competenze decisionali e gestionali in materia di governo del territorio».

Quindi anche lei è favorevole all'istituzione di una autorità di bacino?

«Direi che è una soluzione obbligata. Ma anche in questo caso il problema vero è di definire con assoluta chiarezza ruoli e responsabilità e di dotare i nuovi organismi di tutti gli strumenti necessari ad affrontarli».

Nel caso specifico della Valtellina, c'è stata colpa delle amministrazioni comunali interessate o di altri enti, magari la Regione?

«Processi sommari non servono a fare chiarezza - risponde Triglia - sta di fatto che l'attuale stato di confusione delle competenze tra i vari momenti istituzionali richiederebbe la bilancia di un orfano per attribuire manchevolezze e responsabilità».

Giuliano Amato

Tanti ministeri nessuna decisione

PASQUALE CASCELLA

«C'è qualcosa in più in questa drammatica vicenda della Valtellina», dice il socialista Giuliano Amato. Il «professore prestato alla politica», come ama definirsi, nei suoi 4 anni a palazzo Chigi, da sottosegretario alla presidenza del Consiglio con Bettino Craxi, ha dovuto redigere un bilancio pesantemente in rosso delle sciagure umane e ambientali che ogni accenno di calamità puntualmente abbate sul territorio italiano.

Questa volta che cosa c'è in più?

C'è una lunga tradizione storica di questi guai in Valtellina. Disastri e rovine. Il si sono verificati anche nei secoli passati, il che dimostra che la causa della sciagura di questi giorni non è addebitabile soltanto al cattivo uso del territorio fatto in questi ultimi decenni.

È una giustificazione? No. Al contrario, proprio la consapevolezza delle radici profonde di questo male induce ad affrontare la questione in termini politici e istituzionali più vasti di quelli che ciascuna di queste circostanze propone. Voglio dire, cioè, che il disbosamento eccessivo, la proliferazione edilizia legale o abusiva, insomma tutte quelle cose che giustamente consideriamo gravi rispetto a una difesa reale del suolo, fanno parte del problema ma non lo esauriscono.

Non è solo un problema di ordinamento debole, se non proprio permissivo, per di più confuso e deresponsabilizzante?

Appunto. L'ordinamento lo si può anche integrare, modificare, perfezionare pezzo per pezzo, sciagura dopo sciagura. Cos'altro, se non questo, è stato fatto finora? Ma il problema resta. Perché è un problema di governo: di tutti gli organi di governo.

Anche questa è una «lezione» storica. È soltanto un limite istituzionale o più propriamente politico?

È il portato di un sistema di governo che sembra fatto apposta per moltiplicare le istanze ma non le soluzioni. In Italia non abbiamo certo creato le istituzioni adatte, per responsabilità e poteri

condizionati, al governo del territorio. Perdendo anche una occasione preziosa.

Quale occasione?

Quella della istituzione delle Regioni. La possibilità di diversificare le competenze consentiva di attivare nuovi canali istituzionali. Se avessimo, allora, trasformato il ministero dei Lavori pubblici in ministero del Territorio avremmo cominciato a risolvere il problema un decennio prima. Invece, siamo andati avanti per sommatario in parallelo con la somma dei guai. Abbiamo lasciato in piedi il vecchio ministero dei Lavori pubblici, abbiamo creato il ministero dell'Ambiente senza dargli competenze sul territorio e ci abbiamo aggiunto il ministero della Protezione civile.

Tanti ministeri ma senza una sede di elaborazione e di decisione politica, insomma?

Già. Di fatto abbiamo creato nel ministro della Protezione civile l'unica autorità che provvede agli effetti sul territorio. Questa è la classica anomalia: essendoci un vuoto, chi ha più capacità di riempirlo lo fa. Che poi sia il più adatto o meno è un'altra questione.

Ma come recuperare una politica per il territorio: una authority che unifichi le competenze oggi tanto apparteggiate oppure una agenzia che compensi il deficit di governo?

Lasciamo perdere le definizioni: le tiriamo in ballo quando non ci piace qualcosa d'altro o non siamo capaci di un governo e di una amministrazione che anziché moltiplicare le istanze realizzino le sintesi delle soluzioni.

Qual è, allora, l'approccio più corretto?

Continua ad essere quello mancato un decennio addietro: avere una autorità nazionale del territorio, non in sovrapposizione ma come espressione di governo. Può essere tranquillamente un ministero. Semmai, è più complicato il percorso per arrivarci, proprio per l'esistenza di più ministeri di quanto non sia necessario. Ma non è solo una complicazione per così dire burocratica, di riattribuzione di competenze, bensì di percorsi politici innovativi. Quindi, di governo.



Ed ecco, nell'ottobre del 1963, la tragedia del Vajont, nel Bellunese. Un disastro immane che costerà la vita ad oltre duemila persone. Anche in questo caso, insipienza, faciloneria e gli scarsi controlli geologici, porteranno al dramma. In piena notte una grande frana scende giù dal monte Toc e precipita nell'invaso della diga del Vajont di proprietà di una società privata: la Sade. La massa enorme di terra, provoca la fuoriuscita

di una grandissima quantità di acqua e fango che spazza via tre paesi densamente popolati: Longorone, Erto e Casso. La gente è stata colta nel sonno e rimane sepolta sotto metri e metri di detriti. I soccorsi arrivano con grande ritardo e pochi sono i superstiti che vengono salvati tra grandi difficoltà. Al posto dei tre paesi spazzati via dall'acqua della diga, rimane solo una pianura piena di macerie, detriti e fanghiglia. Si

scatenano, come al solito, le polemiche sulle responsabilità e per anni andranno avanti processi e istruttorie che, in pratica, non porteranno a nulla. Già prima del disastro, anche questa volta, si erano levate denunce inascoltate sulla non «solidità» del monte Toc e sul pericolo di frane. Ecco, nella foto, una donna di Longorone che si aggira nella zona dove sorgeva il paese. Sullo sfondo, i soldati al lavoro e una casa sventrata.

Mancano dati, mappe e catasti

● Con la legge n. 53 del 26 febbraio '82 sono stati stanziati fondi per studi, ricerche e progetti relativi a piani di bacino idrografico a carattere interregionale.

● La novità è risultata incompleta perché mancanti di direttive e metodologie. Soprattutto non dava valenza giuridica ai piani. Probabilmente il legislatore prevedeva l'imminente legge quadro sulla difesa del suolo che avrebbe dovuto disciplinare tali aspetti.

● In mancanza della legge quadro, l'attività di pianifi-

cazione dei bacini è stata lentamente avviata sulla base di diversi incontri Regioni-ministero Lavori pubblici.

● Il ministero nell'aprile '83 ha diramato indicazioni per obiettivi, contenuti, metodologie ed elaborati dei piani di bacino. Ma queste indicazioni non rivestivano carattere vincolante neanche per gli organi decentrati dello stesso ministero.

● Uniche fonti normative per i piani restavano perciò le poche norme della legge urbanistica del '42, le leggi urbanistiche regionali, le rare leggi re-

gionali di settore.

● Nel biennio '83-'84 sono stati comunque istituiti 18 comitati Stato-Regioni per 21 dei 27 bacini interregionali. In tutti i comitati la presidenza è del ministero dei Lavori pubblici, ma la composizione non è omogenea. In alcuni partecipa la Cassa per il Mezzogiorno, in quello del Tevere un comune (Roma), in altri il ministero dell'Agricoltura (Po, Ofanto), in altri ancora enti interregionali di bonifica e irrigazione, in altri anche il ministero dell'Industria (bacini veneti, Po, Reno).

● Da quest'esperienza è uscita confermata l'inadeguatezza della struttura e della funzione dei servizi tecnici nazionali del settore: servizio idrografico, servizio geologico, servizio cartografico.

● Gran parte delle risorse devono essere dedicate alla raccolta e all'elaborazione di dati che dovrebbero già essere disponibili e di dominio pubblico.

● Discorso analogo per la conoscenza della situazione geografica del paese e per cartografia di base. La cartografia dell'Istituto geografico mita-

re di Firenze - in scala 1:25.000 - risale mediamente a oltre 50 anni fa. Tale carta deve essere quindi aggiornata e integrata da altre carte, anche in scala maggiore, proprio per le zone idraulicamente e ambientalmente più critiche e delicate, con costi aggiuntivi e tempi incredibilmente lunghi.

● Stessa situazione per i catasti delle derivazioni (o utenze delle acque pubbliche), previsti fin dal testo unico del 1933 ma assolutamente inesistenti e altrettanto assolutamente necessari per l'elaborazione dei piani.

Giuseppe Galasso

Tre priorità per non arrendersi

MARCELLA CIARNELLI

ROMA. Come si costruisce oggi in Italia? Chi decide dove e come è possibile farlo? Siamo sufficientemente tutelati o le attuali leggi non bastano più? Ne parliamo con il professor Giuseppe Galasso, deputato repubblicano, che ha legato il suo nome alla tematica della difesa del territorio.

«In via di principio abbiamo in Italia un regime abbastanza cautelativo in materia di costruzioni. In genere le competenze per le necessarie autorizzazioni sono molteplici e vi interferiscono più uffici pubblici anche se tutto poi si riassume nell'atto finale della licenza edilizia. Non si può negare che in gran parte del paese e nel paese questa regola è osservata. Così come nessuno può negare che esistono violazioni».

«In occasione della legge sui condoni edilizi è venuto fuori che un buon 80 per cento dell'abusivismo nazionale si riscontra nelle regioni meridionali. Questo dato ci dovrebbe far riflettere circa la gestione del potere locale in queste regioni. Bisogna tener presente - continua Galasso - che la materia edilizia di cui stiamo parlando è tutta di competenza regionale e comunale. Io sono scandalizzato dalle giustificazioni che spesso sono portate a favore dell'abusivismo. Si distingue tra grande abusivismo di speculazione e piccolo necessità e si colpevolizzano le autorità competenti che non hanno adottato i piani regolatori o le altre disposizioni che dovrebbero regolare l'attività edificatoria per cui gli abusivi, non potendo costruire legalmente, sarebbero in pratica "costretti" all'illegalità. Non c'è dubbio che questo è un ragionamento che non regge. Ci sono ancora meno dubbi sulle cause di cui sono responsabili gli amministratori locali in campo edilizio e urbanistico. Da qui a giustificare l'abusivismo ce ne corre. L'abusivismo va sempre considerato come una illegalità pura e semplice, rovinosa per la comunità. Basta dare uno sguardo alla distruzione pressoché irrimediabile che si è fatta di gran parte del nostro paese».

Che fare allora professor Galasso?

«Direi che un primo fronte da presidiare è quello della lotta all'abusivismo. Abusivismo non significa solo alcuni fabbricati in più. Significa anche una serie di servizi complementari (acqua, fogne, strade) a cui si provvede con conseguenze estremamente negative per la vita sociale e perfino per l'igiene e sanità delle zone interessate. Si faccia quindi un appello prioritario alla lotta all'abusivismo invece di pensare sempre a nuovi condoni che allungano i termini di tempo e le possibilità materiali di sfuggire alle conseguenze di azioni irresponsabili dal punto di vista pubblico. Il problema non è limitato alla sola questione dell'abusivismo, anzi alla sola questione di costruzione di case. In realtà sul territorio vengono a realizzarsi anche le costruzioni necessarie ad altri scopi civili a cominciare da quelli di stabilimenti e laboratori, nonché grandi e piccole opere pubbliche anche di trasformazione dei terreni (ad esempio a scopo agricolo). Tutto questo enorme settore è sostanzialmente la fonte principale del dissesto territoriale. Questi lavori sono di competenza strettamente connesse alla pianificazione economica generale del paese, benché in gran parte oggi appartengano alle Regioni. Viste le conseguenze catastrofiche qui non ci sarebbe da farsi a fare che alzare le mani in segno di resa».

«La verità è che non abbiamo una legge generale sulla protezione dei suoli, i servizi in campo idrogeologico sono carenti, le iniziative non sono coordinate, non facciamo rispettare, oppure attuiamo con lentezza e mollezza leggi che non hanno lo scopo scientifico della protezione del suolo ma sono essenzialmente anche da questo punto di vista come (e non per autocritica) la legge Galasso».

Bastano le critiche e le lamentele?

«Da sole no. Ma bisogna mettere in evidenza che le critiche e le lamentele di coloro che sono orientati e magari con diversità di idee, nello stesso senso illustrato qui da me, sono critiche e lamentele che si concludono con scelte politiche alternative che potrebbero avere come conseguenza la possibilità, in futuro, di non farci trovare più davanti a drammi come quelli di questi giorni. Noi viviamo tre grandi emergenze: la scarsità d'acqua, l'inquinamento chimico, la protezione del suolo. Se vogliamo essere credibili dobbiamo desistere a questi tre problemi e non ad altre opere pubbliche le grandi risorse di cui disponiamo. Dobbiamo avere il coraggio di dire se questi tre problemi meritano o no una grande priorità».