



Disastri territoriali e urbanistica, il parere dell'esperta Silvia Viviani

Silvia Viviani, vicepresidente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, propone un'attenta riflessione sullo stato del territorio, alla luce dei recenti disastri che hanno colpito il paese.

A cura di **Silvia Viviani**, vicepresidente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, INU.



3 novembre 2011 - Le terribili vicende che hanno colpito il Nord e Centro Italia in questi giorni chiedono in primo luogo una decisa **coesione istituzionale**, politica, culturale e sociale, che vada oltre la ricerca delle singole **responsabilità** per le quali, peraltro, sono impegnati gli organi a ciò competenti.

I fattori che vanno considerati sono almeno due, dai quali partire:

- l'eccezionalità dell'evento (la calamità naturale),
- lo stato dei territori colpiti dall'evento eccezionale.

Il termine eccezionalità deve legarsi a quello del rischio, mentre lo stato dei territori chiede anche la riformulazione della categoria dell'eccezionalità.

Andiamo con ordine.

1. Non mancano, nel nostro Paese, leggi generali per l'urbanistica e il **governo del territorio** e leggi di settore a tutela dell'ambiente, alle quali, inoltre, corrispondono strumenti (piani, politiche, programmi) in capo a diversi Enti competenti (Stato, Regioni, Province, Comuni). Fra queste, non mancano apposite leggi in materia di difesa del suolo, a partire dal ceppo normativo nazionale che risale al primo Novecento, fino ai più recenti testi comunitari e alle disposizioni statali e regionali.

Gli anni Novanta del secolo scorso sono caratterizzati da un profondo rinnovamento legislativo, in base i principi della prevenzione dei rischi e della difesa dei **valori ambientali** e paesaggistici sono stati assunti come base della sostenibilità della pianificazione territoriale e urbanistica. Dal 1989, anno di emanazione della L. 183 in materia di difesa del suolo, l'amministrazione pubblica, alla quale compete governare città e territorio, (lo Stato, le Regioni a statuto speciale ed ordinario, le Province autonome di Trento e di Bolzano, le Province, i Comuni, le Comunità montane, i Consorzi di bonifica ed irrigazione e quelli di bacino imbrifero montano) ha l'obbligo di assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, a fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale **sviluppo economico** e sociale, la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi (art. 1 L.183/1989), svolgendo ogni opportuna azione di carattere conoscitivo, di programmazione e pianificazione degli interventi, di loro esecuzione (ibidem). Ne conseguirono la suddivisione del territorio nazionale in **bacini idrografici** di rango nazionale e di rango regionale, con

relativo riparto di competenze e l'obbligo di formazione di appositi Piani di Bacino. La prevalenza dei Piani di Bacino su qualunque altro strumento della pianificazione di qualunque altro Ente che governa il territorio, è una componente del nuovo approccio nel quale si affronta la questione del rischio nella pianificazione urbanistica e territoriale, tramite una valutazione secondo molteplici criteri integrati tra loro.

Ciò ha comportato varie innovazioni:

- la **interdisciplinarietà**, ossia il concorso di diversi saperi alla formazione dei piani urbanistici, fra i quali è obbligatorio, e certificato dalle professionalità che ne hanno la specifica competenza, quello relativo alle condizioni morfologiche, idrogeologiche, geomorfologiche del territorio, ossia l'insieme della disciplina preordinata alla difesa dei suoli ossia alla conoscenza del rischio, alla individuazione delle regole di prevenzione e manutenzione, alla definizione delle opere di messa in sicurezza;
- la **collaborazione** fra Enti competenti nel governo del territorio, che ha portato a metodi di co-pianificazione nella formazione dei piani;
- la produzione di specifica conoscenza, integrata nella pianificazione, formata appunto tramite interdisciplinarietà, per stabilire le condizioni delle risorse dei nostri territori: acqua, suolo, aria, paesaggio;
- l'**integrazione** delle attività di valutazione ambientale nella pianificazione, che rispondono proprio a principi di cautela, di responsabilità e di prevenzione;
- la **ridefinizione** di una filiera di strumenti, che dovrebbero definire, prima della gestione urbanistica ed edilizia, di livello comunale, le questioni ambientali che travalicano i confini amministrativi (si pensi ai bacini idrografici),
- l'assoggettamento a **regole di tutela** dell'ambiente anche di politiche di settore che regolano le attività umane sul territorio, come quelle agricole, infrastrutturali, etc.,
- il progressivo affermarsi del contenimento del **consumo di suolo** negli strumenti della pianificazione.

Sarebbe lungo l'elenco dei provvedimenti, leggi, atti e piani, nella sola Toscana, una delle due regioni duramente colpite dalle vicende di cui trattiamo, riferiti alla difesa del suolo e alla prevenzione del rischio idraulico nonché al governo del territorio, nei quali tali **innovazioni** sono contenute, e non si fa fatica a trovarne effetti diretti di miglioramento degli strumenti della pianificazione territoriale regionale, provinciale e comunale, in ordine alla difesa dell'ambiente e alla prevenzione del rischio, ed effetti indiretti, che si vedranno nell'applicazione di quegli strumenti, che si sostanziano nella **inedificabilità di suoli** a rischio e nella individuazione di regole di prevenzione e di opere di messa in sicurezza idraulica. Misure specifiche per la difesa del suolo e la prevenzione del rischio idraulico sono contenute in apposita deliberazione del Consiglio regionale toscano, del 1994, che integra le **norme urbanistiche** regionali, e saranno pilastri delle riforme urbanistiche toscane della metà degli anni Novanta (LR 5/1995) e della metà degli anni Duemila (LR 1/2005), che hanno prodotto un totale rinnovamento della pianificazione, con due Piani territoriali regionali, due cicli di Piani territoriali provinciali, nuovi Piani strutturali comunali.

Anche nella **legge urbanistica della Regione Liguria** (n. 36/1997), restando nei territori colpiti dalle vicende recenti, si trovano i dispositivi e le innovazioni fin qui richiamati. Ma ciò vale per molti altri contesti regionali e tali contenuti si trovano nelle leggi per il governo del territorio che hanno applicato principi enunciati dall'INU all'inizio degli anni Novanta: della Lombardia (n. 12/2005), dell'Emilia Romagna (n. 20/2000), del Veneto (n. 11/2002), del Friuli Venezia Giulia (n. 5/2007), dell'Umbria (n. 27/2000, 11/2005), delle Marche (n. 34/1992), della Campania (n. 24/1995), della Basilicata (n. 23/1999), della Puglia (n. 56/1980, n. 20/2001), della Calabria (n. 19/2002), e anche nelle integrazioni a testi che attendono la sostituzione in un articolato organicamente rinnovato, come in Piemonte (n. 56/1977). L'elenco si allungherebbe ulteriormente se facessimo riferimento alle leggi regionali di settore in materia di difesa del suolo. Si aggiungano piani che assoggettano specifiche porzioni territoriali a norme speciali, come per le riserve, i parchi, le aree protette, di norma improntati a salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio.

Concludendo, aver assunto la difesa del suolo quale componente della pianificazione ha significato essersi fatti carico – secondo principi di prevenzione - dell'interazione tra **ambiente naturale** e **ambiente costruito** o che si intende costruire, in termini di **previsione evolutiva** e per stabilire condizioni che garantiscano di mantenere e recuperare le risorse territoriali (e in tal senso prevenire dissesti idrogeologici).

Per valutare l'interazione tra ambiente naturale e ambiente costruito o che si intende costruire ai fini della prevenzione del rischio, va stabilito cos'è e come si misura il rischio e va individuato lo stato dell'ambiente costruito. Su questo si fondano sostenibili previsioni di trasformazione. Per ambiente che si intende costruire, infatti, bisogna far riferimento non solo all'**edilizia**, ma a qualunque trasformazione dei suoli, ivi

comprese quelle che derivano dalle attività che comunque garantiscono il **presidio umano** sul territorio (come nel caso delle attività agricole).

La gradualità degli stati di rischio, in termini tecnici, quanto alle questioni idrauliche, cioè alla possibilità di **inondazione**, è stata commisurata alla conoscenza dei fenomeni già avvenuti, e perciò si parla di ritorni di piena decennali, ventennali, duecentennali, altrimenti definiti ordinari o eccezionali.

A tale misurazione si riferiscono le definizioni di regole di **manutenzione ordinaria** del territorio perché non si alteri l'equilibrio idrogeologico, le definizioni di opere di messa in sicurezza riferite a stati di rischio in atto o probabili, divieti di trasformazione laddove queste producano effetti di alterazione di tali equilibri.

2. Domandiamoci ora qual è lo stato del territorio. I nostri territori sono **densamente popolati** e costruiti. I nostri territori sono, soprattutto, scarsamente mantenuti.

Il sistema insediativo (l'edificato) sul quale si abbattono gli eventi –eccezionali o meno- di inondazione piuttosto che quelli sismici (per i quali valgono analoghe considerazioni) si è addensato in ambiti per i quali, nel trentennio della **massiccia edificazione** che ha caratterizzato la seconda metà del Novecento, dei principi che abbiamo trattato nel precedente punto non vi era alcuna applicazione.

Il territorio scarsamente antropizzato, per secoli dedicato all'utilizzo agricolo e alle continue opere manutentive che vi erano connesse, è stato **oggetto di abbandono**, in quegli stessi anni, e poi ripopolato secondo modalità abitative e produttive che solo recentemente sono tornate a farsi carico della cura tanto puntuale (opere agrarie minori, difesa dei sottoboschi, salvaguardia delle regimazioni idrauliche) e complessiva (relazioni fra ambiti collinari e vallivi, fra boschi e pianure, etc).

Non è solo la diffusione insediativa il fenomeno da contrastare, ma anche pratiche che trasformano i suoli con effetti sulle interazioni fra le diverse risorse o di loro **impoverimento**, e soprattutto lo scarso investimento –pubblico e privato- sulla **manutenzione territoriale**.

3. E allora possiamo tornare a quanto abbiamo detto in apertura, comprendendo meglio il collegamento tra eccezionalità dell'evento e stato del territorio.

Le condizioni climatiche che sono profondamente mutate rendono, oggi, l'eccezionalità più vicina a noi, anche se non eliminabile del tutto; e a questo concorre anche lo **stato dei territori**, che sono densamente costruiti.

In queste condizioni, collegare **urbanistica** e **sicurezza** - come si sta oggi facendo - è molto, ma potrebbe non bastare. Occorre investire nella messa in sicurezza laddove le condizioni di rischio siano tali da non poter più operare in termini di **prevenzione**, e occorre investire in opere manutentive, a carico dell'intera società, del pubblico che governa e del privato che utilizza i suoli.

Occorre un piano di sicurezza nazionale sul quale far convergere, come priorità, le **scarse risorse pubbliche** che sono rimaste nel nostro Paese.

Bisogna, infine, contrastare farraginosità e complessità dei **sistemi decisionali** che, nel nostro Paese, vedono un accavallarsi di compiti, competenze, piani e programmi, procedure, sempre più frammentate tra soggetti plurimi, teoricamente autonomi e responsabili. Una frammentazione delle competenze che ha circoscritto le responsabilità, ma non ha fornito concreta possibilità per le singole componenti decisionali di svolgere adeguatamente il compito assegnato. Occorre, invece, una efficace **azione congiunta** e raccordata, coerente e coesa, che non può ovviamente essere ricavata dalla mera sommatoria dei piani.

È necessario:

- ragionare in termini di **programmazione** unica, al di là degli interventi specifici di sistemazione idraulica, idrogeologica, idraulico-forestale di norma finanziabili sugli stanziamenti L. 183/89, di fatto assimilabili a interventi urgenti per il superamento di criticità in atto o di eventi calamitosi;
- **coordinare efficacemente**, anche attraverso riordino e semplificazione, pianificazione di settore e pianificazione territoriale e urbanistica, politiche e programmi.

A ciò dovremmo pensare anche quando parliamo di **riordino** degli assetti istituzionali nel nostro Paese. L'INU è intervenuto tempestivamente in merito, sottolineando come in **Italia**, crisi economica e crisi urbana, pur seguendo logiche talvolta contrapposte, si manifestano quale prodotto di uno stesso e più generale declino e di un **modello di sviluppo** diventato sempre più insostenibile; e come fosse necessario affidare l'obiettivo di contrastare questa dinamica recessiva ad una **azione comune**, per affrontare congiuntamente

le criticità manifestate dal sistema economico e quelle relative al nostro modello insediativo. Dicemmo, e ribadiamo, che per quanto riguarda l'assetto istituzionale, fondamentale per restituire **competitività** al sistema Paese, la prospettiva è quella di una sua organica riorganizzazione, modellandolo sulle dimensioni della metropolizzazione e dell'area vasta, sull'assetto reale, troppo spesso lontano dalle frammentazioni territoriali indotte dai confini amministrativi. Tuttavia, questa consapevolezza non ci ha portato, e non ci porta, a suggerire, né a sostenere, la banalizzazione delle istituzioni e l'impoverimento dei profondi **rapporti** fra queste e i territori.

Tuttavia, tutto quanto si può ragionevolmente e con responsabilità argomentare non toglie agli eventi che hanno colpito i territori toscani e liguri, il carattere di **calamità eccezionale**, componente che l'uomo non potrà mai annullare del tutto.