

La valutazione del danno ambientale: aspetti paesaggistico ambientali

Fabrizio Schiaffonati *

La disciplina urbanistica ed architettonica ha sempre tentato di partecipare allo sviluppo della società, della città e del territorio accogliendo quelle che erano o sembravano essere le istanze predominanti, provenienti dalla collettività, utilizzando la ricchezza tecnologica consentita.

Nel dibattito tra gli urbanisti e gli amministratori sulle necessità della riforma alla fine degli anni sessanta sono state rivolte molte critiche ad un certo uso dello strumento urbanistico affermando che per molto tempo esso ha svolto una funzione per lo più "al servizio della rendita" e più recentemente si sta raggiungendo un unanime consenso nel denunciare che esso ha sottovalutato quasi interamente gli aspetti ambientali e paesaggistici delle trasformazioni intraprese.

Negli ultimi quarant'anni lo sviluppo del territorio e della società in genere ha fatto registrare degli indubbi miglioramenti.

Non vi è paragone tra il tenore delle famiglie italiane raggiunto in questi anni e quello per esempio esistente tra le due guerre.

Ma non va dimenticato che ciò è vero a fronte di profondi mutamenti e disequilibri territoriali, sintetizzati comunemente nell'indicatore del degrado ambientale, con il quale si indica anche la complessità della cosiddetta "qualità della vita", che attraversa quasi tutti i campi disciplinari.

Per alcuni la crescita della popolazione e dell'attività umana ha reso scarso il bene "ambiente naturale", creando la concorrenza tra le sue molteplici utilizzazioni.

Sicché le cause del generale degrado ambientale degli anni ottanta si ramificano in quasi tutti i settori produttivi e affermare che la riflessione per evidenziare i meccanismi che hanno consentito o non hanno impedito, come si preferisce, tale stato sono assai complesse, e pur manifestandosi in questi anni, trovano le loro cause nelle scelte e nelle valutazioni dei decenni addietro.

* Prof. Ord. di Tecnologia dell'Architettura nel Politecnico di Milano.

Il concetto di ambiente nel settore della disciplina urbanistico-architettonica ha subito non poche modifiche, ed analogamente lo stesso concetto di danno-ambientale e di rischio.

L'ecosistema in questo settore è sempre visto non in analisi astratte ma ancorato alla situazione del territorio.

La strumentazione urbanistica in Italia prende avvio ed ancora oggi si basa all'interno del quadro definito dalla Legge Urbanistica Nazionale del 1942 (L. n. 1150/42).

La legge allora doveva rispondere alla necessità di sanare le lacune esistenti in fatto di norme atte a regolare le attività edilizie ed urbanistiche e più in generale l'uso dei suoli.

Nei decenni successivi all'entrata in vigore della Legge Urbanistica Nazionale il dibattito degli operatori sul territorio affrontò delle tematiche assai importanti quali le scale e gli strumenti di pianificazione, la natura dei piani, gli espropri, gli aspetti amministrativi e gestionali ma per ciò che può interessare di più in questa sede, di fatto rese più marginali gli aspetti che potremmo chiamare: "ecologici-paesaggistici".

Tutta la normativa successiva, con molti atti di notevole rilievo, di cui possiamo citare a titolo di esempio, la c.d. "Legge Ponte" (L. 765/1967) e la successiva innovazione degli "standards" (rapporto tra verde, servizi e abitanti) del 2 aprile 1968, oppure la "Legge 10" (Norme per l'edificabilità dei suoli L. 10/1977), ed anche il D.P.R. 616/77 che attribuisce alle Regioni competenze urbanistiche e ambientali fino ad allora centralizzate, e molti altri, non trasformarono e non hanno avuto la possibilità al loro interno di modificare la tendenza appena citata, che ha penalizzato il contesto ambientale.

Perché l'ambiente venga considerato non semplicemente come un attributo o un elemento di supporto allo sviluppo, ma viceversa un suo fattore determinante, anche autonomo, si devono attendere gli anni ottanta. Dapprima si assiste all'esplosione dal punto di vista sociale della problematica ambientale enfatizzata dalla crisi energetica del 1973 e le successive catastrofi ambientali (Seveso (1976) Irpinia (1980), Valtellina (1986)) coeve al consolidarsi definitivo nella scena sociale e politica del movimento dei "verdi".

Entrambi questi fenomeni sono significativi perché potrebbero alludere ed essere l'anticipazione di manifestazioni della futura società post-industriale a noi sconosciuta.

Ed in un secondo momento, dal punto di vista normativo si

assiste da un lato alla conversione in legge del Decreto Galasso (L. 431/85), e dall'altro al dibattito sulla Valutazione di Impatto Ambientale (d'ora in poi VIA), che ha prodotto nel nostro paese sia la costituzione del Ministero dell'Ambiente che alcuni decreti assai recenti specifici di questo nuovo strumento di pianificazione (D.P.C.M. 377/88 e D.P.C.M. 27 XII 1988).

Con la Legge 431/85 (ex Decreto Galasso) il paesaggio e l'ambiente non vengono più assunti in termini meramente estetici ("bellezze naturali", "concezioni vedutistiche" come erano intesi a partire dalla legge n. 1497 del 1939), ma quegli aspetti sono assunti all'interno di un concetto portante e più vasto di ecosistema, introducendo contestualmente uno strumento specifico ed innovativo: "i piani territoriali paesistici".

Ope legis, vengono assoggettati al "vincolo paesistico" di cui alla legge 1497/1939 i territori costieri, quelli contermini ai laghi, i fiumi, i torrenti e oltre una certa quota le stesse alpi e gli appennini, i ghiacciai, i parchi, le zone umide, i vulcani, le zone di interesse archeologico.

Il bene ambientale diventa bene in senso giuridico, una risorsa in relazione ad un preciso interesse collettivo (A. Postiglione - Consigliere Corte Cassazione 1982).

Con l'introduzione per ora iniziale (si parla di compatibilità ambientale) dello strumento di Valutazione di Impatto Ambientale, stiamo assistendo al varo di un nuovo strumento di decisione che potrebbe condurre a notevoli trasformazioni.

Ne potrebbe beneficiare la pianificazione territoriale con un più oculato inserimento dei grandi interventi nel tessuto sociale e produttivo rendendo l'impatto ambientale di molte infrastrutture (autostrade, centrali energetiche, ferrovie, porti, aeroporti, dighe, industrie, raccolte rifiuti, ecc.) più calibrato e attento alla qualità della vita. Quindi più rispettoso della salute delle persone e dell'integrità dell'ambiente.

Ed un inserimento altrettanto importante e tutto da gestire a livello regionale (legge regionale sulla VIA) che si riferisce alle fonti di inquinamento apparentemente meno importanti, quelle minori, ma molto diffuse nel territorio che assommandosi tra di loro diventano fonti di rischio e responsabili quindi del degrado tanto quanto le infrastrutture più grandi appena accennate (il cosiddetto inquinamento diffuso).

La gestione preventiva o anche correttiva del degrado e dell'inquinamento per ora non è raggiunta completamente da nessun tipo di società in tutto il pianeta.

“Le piogge acide, l'effetto serra, la deforestazione, il buco dell'ozono” sono diventati argomento di dominio pubblico e citati ormai normalmente nei quotidiani, e rappresentano le conseguenze preoccupanti delle caratteristiche produttive alla grande ed alla piccola scala.

Riuscire a fronteggiare tutti questi fenomeni che alludono più o meno direttamente al danno ambientale è inteso da molti come la sfida degli anni ottanta, che accomuna l'Italia a tutti gli altri paesi industrializzati.

Le difficoltà riguardano sia gli aspetti normativi e amministrativi che quelli più concettuali, riflessi nei molteplici settori della società.

E' noto infatti che la resistenza e l'inerzia alla positiva trasformazione di molti meccanismi che riguardano la programmazione delle città e del territorio, sono difficili perché giungono a toccare la centralità di molte pratiche consolidate.

Si pensi prima tra tutte alle conseguenze derivate dalla egemonia dello strumento economico e della traduzione in indicatori sostanzialmente monetizzabili per il processo decisionale, a fronte delle altre discipline e di molti altri aspetti che fatalmente appaiono nello sviluppo antropico della società.

Infatti nel costruire un nuovo quartiere oppure una strada oppure una diga, o un'industria, possono manifestarsi degli effetti collaterali negativi ben noti nella letteratura e chiamati dagli economisti: “esternalità negative”, ignorate per lo più dai nostri strumenti di programmazione, come abbiamo già affermato in precedenza.

Tale contraddizione che si pone nonostante tutto ancora all'inizio di una sua generale accettazione, è quasi certamente tra le maggiori responsabili delle situazioni di danno ambientale ed ha concorso a determinare una situazione di crisi non solo negli operatori che producono i piani ma anche negli amministratori che li gestiscono.

Sicché non solo è corretto denunciare in questo atteggiamento mentale una enorme responsabilità nel degrado ambientale registrato nelle nostre città e nei nostri territori, ma è altresì realistico notare che i due strumenti citati, i piani territoriali paesistici (431/85

Ex-Galasso) e la Valutazione di Impatto Ambientale (D.P.C.M. 27 XII 1988), pur nelle loro notevoli differenze, rappresentano l'acquisizione raggiunta di un lungo percorso di maturazione, per lo meno dal secondo dopoguerra ad oggi.

Al loro interno potrebbero risiedere le necessarie innovazioni per consentire non solo un'opera di prevenzione, ma anche di una diversa gestione della: "qualità della vita" dell'ambiente e del paesaggio delle città e del territorio degli anni novanta e successivi.

Non si deve intendere questa affermazione in una valenza né retorica né trionfalistica.

Se si considera l'arco storico degli ultimi quarant'anni, analizzandolo attraverso l'evoluzione dei piani di prima, di seconda e di terza generazione si ripropone la coppia concettuale di cultura dell'espansione urbana (i primi e i secondi) a fronte di quella della cultura della trasformazione (i terzi).

In tal modo si indica che negli anni recenti vengono posti all'attenzione della pianificazione e della gestione della città e del territorio, dei problemi di profonda novità, tra cui è evidente, per il tipo di discorso che stiamo sviluppando, compare anche l'ambiente ed il suo danno.

Tale dimensione è da intendere come il nuovo scenario in cui operare. Nessuno può credere che alcune innovazioni da sole, che si chiamino VIA od altro abbiano la capacità di comporre gli interessi oggi forti che gravitano sulla gestione delle nostre città e del nostro territorio.

Ma è altresì vero che la dimensione di scelta in una "dimensione di incertezza", di una "procedura allargata e con la partecipazione della popolazione interessata", in un "clima decisionale di trasparenza" che caratterizzano in estrema sintesi lo strumento di Valutazione di Impatto Ambientale, possono davvero far meglio intendere la percezione, l'analisi e la valutazione del danno ambientale, e così facendo meglio procedere nello sviluppo della società.

NOTE

Legge 17 agosto 1942, n. 1150 e successive modifiche. Legge Urbanistica (Gazzetta Ufficiale n. 244 del 16 Ottobre 1942).

Legge 6 agosto 1967, n. 765 Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica del 17 agosto 1942, in Gazzetta Ufficiale n. 218 del 31 agosto 1967.
DM 2 aprile 1968, n. 1444.

Legge 28 gennaio 1977, n. 10 - Norme per l'edificabilità dei suoli.
(Gazzetta Ufficiale n. 27 del 29 gennaio 1977).

D.P.R. 24 luglio 1977, N. 616 - Attuazione della delega di cui all'art. 1 della Legge 22 luglio 1975, n. 382
(Gazzetta Ufficiale n. 234 del 29 agosto 1977).

Legge 8 agosto 1985, n. 431, Conversione in legge, con modificazioni del D.L. 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale, in Gazzetta Ufficiale n. 197 del 22 agosto 1985.

Legge 8 luglio 1986, n. 349, Istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale, in Gazzetta Ufficiale n. 162 del 15 luglio 1986.