

Federalismo e malgoverno del territorio

di Vezio De Lucia

Condivido appieno il testo introduttivo di Piero Bevilacqua, il «disincanto» per l'economia, che non necessariamente trascina con sé il progresso («la crescita economica tende visibilmente a separarsi dal benessere sociale»). Dal mio personale punto di vista, di chi si occupa di politiche urbanistiche, di governo del territorio, trovo convincente l'analisi della questione urbana, delle città del Sud che hanno «perduto l'anima». È giusto perciò che proprio dalle città del Sud prenda a soffiare «un'onda culturale nuova». E poi, soprattutto, la manutenzione del territorio, la difesa del suolo, gli equilibri ambientali, il mare, i boschi, gli alberi, i «luoghi del silenzio e della lentezza», il riconoscimento dei valori d'uso: intorno a questi argomenti, sempre trascurati quando si parla di economia, Bevilacqua costruisce le precondizioni per un nuovo progetto di sviluppo. Mi pare un punto decisivo. Per lo sviluppo servono certo capacità imprenditoriali, meccanismi di incentivazione, di formazione, di credito. Ma che sviluppo può esserci, sulla scena di una competizione internazionale sempre più serrata, se le città sono impresentabili, invivibili, se il suolo frana quando piove?

Provo a riprendere qualcuno di questi argomenti, cominciando dalla fragilità del territorio meridionale messa a nudo dall'alluvione del Sarno nel maggio scorso, che per qualche settimana è stata sotto i riflettori. Nel Sud d'Italia i disastri naturali sono sempre evidenziatori dei disastri sociali. I terremoti e le alluvioni mettono a nudo speculazione edilizia, abusivismo e imprenditoria miserabile, intreccio fra economia legale e illegale. Tutti i cronisti da Sarno e dintorni hanno insistito sul malgoverno del territorio, sulle cave gestite dalla malavita, gli incendi, i disboscamenti. Hanno descritto paesi senza forma, senza storia, senza memoria. Argomenti in genere riservati agli ambientalisti, per qualche giorno sono stati sulle prime pagine. Si sono lette indagini chiare e documentate sul vuoto di cultura civile che sta all'ori-

gine di tutti i guai del Mezzogiorno, sull'abitudine al controllo camorristico dei beni pubblici, sulle minacce, sulla fuga o sulla rassegnata solitudine dei cittadini migliori. È stato condannato lo spettacolo allarmante dello scontro fra ministri per tenersi stretti i propri poteri, e per strapparne altri.

Nelle analisi e nei dibattiti sono tornate spesso le questioni dell'inefficienza regionale e della necessità dell'intervento diretto dello Stato nelle fasi dell'emergenza e dei primi interventi. Questioni evidentemente dissonanti con la prospettiva del *federalismo* che incombe sul futuro del nostro paese. E con la quale non si possono non fare i conti quando si affrontano argomenti, come quelli di cui ci occupiamo in queste note, connessi all'assetto istituzionale e al ruolo dell'azione pubblica. In Italia, pare che non si possa non essere federalisti. Un federalismo curioso, diverso da ogni altra esperienza storica: non l'aggregazione di Stati indipendenti per formare una più vasta unità nazionale, ma la disarticolazione del preesistente Stato unitario. Un federalismo ideologico, ossessivo. Qualunque forma di decentramento dei poteri viene spacciata per federalismo. Il principio di sussidiarietà viene interpretato come un obbligo a formare una gerarchia inversa: conta di più chi è più piccolo. Un esempio è il federalismo delle città o addirittura le città-stato proposte dai più ingordi. Non è possibile approfondire l'argomento in questa sede, e rinvio al libro postumo di Antonio Jannello, *L'inganno federalista* (Vivarium, Napoli 1998). Ma spero che la battuta d'arresto subita dalla cosiddetta commissione Bicamerale e i recenti insuccessi elettorali della Lega inducano almeno a una maggiore prudenza. A non alimentare illusioni sulle virtù taumaturgiche del federalismo, senza aver nemmeno tentato un bilancio della recente esperienza regionale, specialmente nel Mezzogiorno. Mezzo secolo di vita di regioni autonome in Sicilia e Sardegna, più di un quarto di secolo delle regioni a statuto ordinario meriterebbero analisi e riflessioni accurate. Per non formare un federalismo senza regionalismo.

Le regioni vivono tutte in una permanente crisi di identità, che merita almeno una prima riflessione. È una crisi antica che risale agli anni ottanta, quando la società italiana fu repentinamente permeata dalle filosofie neo-liberiste che venivano d'oltreatlantico e d'oltremarica. Ne fu colpita in particolare la cultura di sinistra. La programmazione e la pianificazione, strumenti propri e tradizionali della cultura della sinistra, furono travolte dalla tempesta. Io sono d'accordo con chi sostiene che quella stessa tempesta travolse anche le regioni, che erano state generate proprio dalla cultura della programmazione e della pianificazione. Era il loro peccato originario. Naturalmente alla crisi regionale

hanno concorso tanti altri fattori, a partire dalle accelerate trasformazioni sociali e territoriali degli ultimi due decenni. Non c'è più differenza fra città e campagna, tutta l'Italia è ormai urbanizzata. Su questa crosta indistinta emergono prepotentemente le aree metropolitane, le grandi città. Al declassamento dell'istituto regionale contribuì indubbiamente il Pci quando decise una brusca inversione di rotta, all'inizio degli anni ottanta, dopo l'interruzione delle esperienze di governo dell'unità nazionale. L'istituto regionale, che fino a quel momento era stato al centro del disegno comunista di riforma dello Stato, fu messo in sonno, a favore del livello comunale, e soprattutto dei grandi comuni, più visibili, specialmente dopo l'elezione diretta del sindaco. Il dibattito sul federalismo non dovrebbe trascurare questi argomenti.

Torniamo al caso del bacino del Sarno. L'indignazione esplosa subito dopo la tragedia è durata poco, com'era stato da molti previsto. Ancora meno durevoli i proponenti di cambiare strada. Non si resiste al fascino del condono. Al ministero delle Finanze non rinunciano alla speranza di far soldi sanando l'abusivismo nelle aree demaniali: forse non sanno che si tratta di un business condotto in prima persona dalla malavita. Non si sa più niente dell'impegno del ministero dei Beni culturali per la demolizione del mostro di Fuenti (che, se venisse realizzata, sarebbe un formidabile segnale di svolta). Il vuoto di iniziative per il Mezzogiorno è occupato dal ponte sullo stretto, che raccoglie sempre più consensi.

A due mesi dall'alluvione, i morti della Campania sono dimenticati. Non è una novità. Credo di non essere il solo a ricordare l'emozione, lo sdegno, ma soprattutto gli impegni solenni assunti dal governo e dall'opposizione dopo il terremoto dell'Irpinia del 1980, tremila morti, decine di paesi distrutti. Si disse che una tragedia di quelle dimensioni non si sarebbe mai più ripetuta e che si sarebbe avviato un programma pluriennale di consolidamento degli abitati a rischio sismico. Sono passati diciott'anni, non si è spesa una lira. Secondo il Servizio sismico, mentre il 45 per cento del territorio nazionale è classificato (è a rischio sismico il 70 per cento dei comuni meridionali), solo il 14 per cento del patrimonio edilizio è protetto. Il consolidamento di migliaia di centri storici offrirebbe un'occasione di spesa pubblica qualificata, ad alta intensità di lavoro. E sarebbe comunque un risparmio, visto che per rimediare ai disastri naturali, chiamiamoli così, spendiamo dieci volte di più di quanto si spenderebbe attuando politiche di prevenzione. È stata invece proposta la copertura assicurativa. Ci piacerebbe sapere quali assicurazioni pagherebbero le decine di migliaia di miliardi per rimediare al prossimo terremoto distruttivo che colpirà città e paesi non protetti da costruzioni antisismiche. In effetti, l'incapacità di impegnarsi con coe-

renza e continuità in programmi di prevenzione è uno degli indicatori dell'arretratezza dell'Italia rispetto agli altri paesi ad alto reddito. Siamo senza rete, come nel terzo mondo, i fenomeni naturali provocano catastrofi e vittime in misura sproporzionata.

Credo che sia utile dire con la massima chiarezza che la stessa abbondanza dei temi affrontati all'indomani dell'alluvione del Sarno non ha aiutato a centrare subito, con precisa determinazione, la causa specifica di quello che è successo. L'espansione caotica delle città, la devastazione dell'ambiente naturale, l'abbandono dell'agricoltura, il disinteresse per il bene pubblico, l'abusivismo, la corruzione, la malavita: sono cose tutte certamente non estranee alla tragedia del Sarno. Ma un così vasto orizzonte di disastri induce pure a conclusioni fatalistiche, a rinviare la soluzione del problema delle frane alla palinogenesi della società meridionale. Fermiamoci allora alla causa specifica dell'alluvione del Sarno, che risiede nella *mancata attuazione della legge per la difesa del suolo*.

Alla legge per la difesa del suolo si cominciò a lavorare dopo le alluvioni dell'autunno del 1966, quelle che sommersero Firenze, Venezia e gran parte d'Italia. La discussione durò ventitré anni, e infatti solo nel 1989 è stata approvata la legge 183. Una legge buona, correttamente impostata sulla pianificazione integrata dei bacini idrografici, cioè sul pieno controllo del ciclo delle acque. Si prevede che ogni bacino sia governato da un'apposita autorità (nazionale, interregionale o regionale) responsabile del piano e delle prescrizioni sull'uso del suolo da imporre agli enti locali.

A nove anni dalla legge, risultati positivi si vedono nell'attenzione delle autorità di bacini nazionali, che coprono gran parte del territorio centro-settentrionale, dove cooperano rappresentanti del governo nazionale e delle regioni. I cosiddetti piani stralcio di bacino del Po, del Tagliamento, dell'Arno, del Serchio, del Tevere, del Volturno e del Garigliano, hanno individuato le zone a rischio, quelle più esposte a esondazioni e ad altre calamità e hanno sottoposto a vincolo di inedificabilità e a drastiche limitazioni d'uso un territorio di ben 2600 chilometri quadrati. Sono questi, gli unici risultati positivi nel panorama deprimente delle politiche territoriali nel nostro paese. Anche da parte delle regioni del Centro-nord si stanno recuperando i ritardi. Il 18 giugno scorso, è stato ricordato, grazie a un'iniziativa di Legambiente, il secondo anniversario dell'alluvione della Versilia. Tutti i poteri sono stati affidati alla regione Toscana che li ha esercitati nel migliore dei modi, cominciando dal piano di bacino dei corsi d'acqua che provocarono l'alluvione. Già si parla di modello della Versilia.

Nel Mezzogiorno, invece, con l'eccezione della Basilicata, la legge 183 pare sconosciuta. Il segretario di bacino del fiume Sarno, uno dei quattro bacini regionali previsti in Campania, è stato insediato in marzo. Nei giorni dell'alluvione ancora non era stato nominato il comitato tecnico previsto dalla legge. Eppure il Sarno già da anni era stato dichiarato a rischio, anzi era stato riconosciuto un doppio regime di rischio: emergenza inquinamento ed emergenza idraulica. Mi pare del tutto evidente che se si fosse messo mano al piano di bacino, le indispensabili indagini sulla morfologia e sulla stabilità dei versanti, sulle sistemazioni idraulico-forestali, avrebbero consentito di accertare il pericolo e di porvi subito rimedio.

La gravità dei ritardi e l'evidente insensibilità delle regioni del Sud, ha indotto da tempo, molto prima dell'alluvione in Campania, gli studiosi e gli osservatori più attenti, e le stesse commissioni parlamentari di indagine sulla difesa del suolo, a chiedere di sottoporre tutto il territorio italiano ad autorità di bacino nazionali. Anche la direzione dei democratici di sinistra, in una risoluzione finalmente lucida e coraggiosa su questi temi, approvata dopo l'alluvione del Sarno, condivide l'obiettivo dell'estensione a tutte le regioni dei bacini nazionali.

Ovviamente, il ritardo del Mezzogiorno non riguarda solo la difesa del suolo. La situazione descritta a proposito della legge 183 si ripete per i piani paesistici della cosiddetta legge Galasso (n. 431 del 1985): la qualità estetica del territorio, la conservazione delle identità culturali che racchiude, credo che siano obiettivi non meno importanti dell'integrità fisica del suolo. Anch'essi sono precondizioni per lo sviluppo. «Bellezza e armonia – ha scritto Michele Serra – sono come il pane. Più si è male in arnese, più se ne dovrebbe avere diritto». Non la pensano così gli amministratori delle regioni meridionali. Solo la Basilicata è in regola con i piani paesistici. In Campania i piani sono stati imposti, grazie ai poteri sostitutivi, dal ministero per i Beni culturali. Ma la Regione ne riduce sistematicamente l'efficacia. Per esempio, grazie alle procedure del contratto d'area, è stato approvato uno scempio turistico al posto dell'ex cementificio di Castellammare di Stabia. Meglio non parlare delle nuove leggi urbanistiche regionali divenute necessarie dopo la legge di riforma dei poteri locali (n. 142 del 1990). Solo Friuli Venezia Giulia, Liguria, Toscana e Umbria dispongono di nuove normative. Nelle altre regioni del Centro-nord se ne discute, esistono concrete proposte. Nel Mezzogiorno la materia urbanistica non interessa, si è perduto il contatto con le esperienze più progredite. La competizione fra regioni del Nord e del Sud avviata negli anni settanta, all'inizio dell'esperienza regionale, è un lontano ricordo.

Si è già detto che dura da vent'anni, in tutta Italia, parallela alla crisi delle regioni, la crisi dell'urbanistica, degli istituti e degli strumenti per il governo del territorio. I suoi effetti sono evidentemente più gravi nel Mezzogiorno, dove c'è il vuoto della cultura pubblica. Sembra che si sia rinunciato all'idea razionale (e razionalista) del piano urbanistico comunale esteso a tutto il territorio, all'*universitas* del patrimonio territoriale. Fioriscono, e sempre più massicciamente, «istituti eversivi» della pianificazione grazie ai quali è possibile scardinare l'ordinamento urbanistico. Accordi di programma e programmi integrati d'intervento, programmi di riqualificazione urbana, programmi di recupero urbano, contratti di quartiere, contratti d'area, contratti di programma, intese istituzionali di programma, patti territoriali: è questa la nuova nomenclatura della *deregulation* all'italiana. Negli ultimi mesi è stata accelerata la produzione di norme che consentono la variazione continua degli strumenti di pianificazione, a semplice richiesta dei promotori. È l'urbanistica *pret-a-porter*. Sono due le stampelle che la sostengono. Da una parte la degenerazione della pianificazione ordinaria le cui procedure, soprattutto nel Mezzogiorno, sono sempre più lente, esasperate, intollerabili. Dall'altra parte, la logica del federalismo, che sembra porsi l'obiettivo di estendere all'intero paese il modello veneto delle fabbrichette e dei centri commerciali sparpagliati nel territorio agricolo. Con costi pazzeschi per la mano pubblica, insopportabili per la qualità della vita, e crescenti per lo stesso sistema economico-produttivo.

La verità è che sta passando un modello di sfrenato privatismo in materia di governo del territorio. Non mi compete, almeno non qui, una valutazione politica generale, ma credo di essere obbligato a dire che, se è questo lo scenario politico per il Mezzogiorno, il peggio potrebbe ancora venire. Il modello di trasformazione urbanistica del Nord-est in un territorio sotto il controllo della grande criminalità è una plausibile prospettiva da brivido.

In questo clima politico-culturale, in tanti dicono che non ha senso difendere la pianificazione. Si tratterebbe di un atteggiamento passatista, da nostalgico del primo centro-sinistra. La pianificazione non sarebbe un valore in sé. Sarebbe solo uno strumento arcaico. Una volta c'era l'urbanistica pubblicistico-unilaterale, oggi c'è quella contrattualistica. Tutte le cose del mondo evolvono, anche gli strumenti dell'azione pubblica.

In molti continuiamo a pensare che non sia così. Che non si possa elaborare alcun'idea di sviluppo per il Mezzogiorno, non si possa proporre alcuna prospettiva di riforma coerente e trasparente dell'orga-

nizzazione territoriale, senza restituire dignità agli strumenti della pianificazione e a chi li utilizza. Il sistema delle pre-condizioni illustrato da Bevilacqua non ha senso in una logica contrattualistica. Senza rigorosi strumenti di pianificazione, non può sorgere nessuna ondata culturale nuova. La stessa riforma avviata dai sindaci delle grandi città del Sud, che vorrebbero restituire l'anima alle loro città, rischia di esaurirsi, soffocata dall'impari presenza delle regioni, e impotente nell'inferno delle sconfinite aree metropolitane, senza governo e senza futuro. La pensa così anche «Il Sole-24 ore». Sul quotidiano della Confindustria del 26 giugno scorso, dopo l'ambigua decisione del governo sul ponte di Messina, si può leggere che «al di là delle posizioni pregiudizialmente favorevoli o contrarie al ponte, è troppo sperare che si arrivi finalmente a una seria pianificazione, nel cui ambito anche il ponte sullo stretto, forse, possa trovare un posto?». Invece, nella politica del governo, in particolare del ministero del Bilancio, la pianificazione territoriale ha stabilmente ceduto il posto alle liste di opere pubbliche, selezionate solo in base alla «qualità delle procedure», se così può dirsi.

Non è così negli altri paesi europei. Che cosa c'è dietro l'eccellente livello dei servizi pubblici di quasi tutte le grandi città europee? Dietro alla capacità tedesca di costruire nuovi paesaggi naturali? Dietro all'amichevole impatto delle nuove reti di trasporto pubblico in Spagna? Ci sono due condizioni irrinunciabili: il riconosciuto prestigio degli organi istituzionali ai quali è affidato il governo del territorio e l'uso rigoroso e permanente dei metodi e degli strumenti della pianificazione territoriale urbanistica e di settore.