

Travaglini: il punto sul territorio meridionale

La preservazione degli equilibri ambientali e lo sviluppo di adeguate politiche del territorio sono oggetto da qualche tempo nel nostro paese di una rinnovata attenzione di opinione. Ma spesso a questa crescita di interesse non corrisponde una analoga consapevolezza della storia del nostro territorio, dello stato attuale della situazione, e delle linee strategiche su cui è opportuno orientare gli interventi, se si vuole effettivamente preservarne gli equilibri senza impedire lo sviluppo. Per approfondire questi temi «Meridiana» ha intervistato il professor Giovanni Travaglini, che per vari versi, come scienziato del territorio, come tecnico coordinatore di importanti interventi infrastrutturali e come responsabile istituzionale di alcuni tra i principali organismi preposti alle politiche territoriali, ha potuto maturare una esperienza di grande ampiezza e significato¹.

Gli eventi catastrofici che sistematicamente colpiscono zone anche importanti del territorio italiano – tra gli ultimi in ordine di tempo quello che l'estate scorsa ha riguardato la Valtellina – al di là delle cause più o meno immediate che possono esserne all'origine, confermano un convincimento ormai assai diffuso: il carattere precario degli equilibri territoriali all'interno della penisola. Qual è il suo punto di vista in merito?

Certo, non è un convincimento erroneo. Tuttavia credo che per comprendere meglio il caso italiano sia necessario richiamare alcuni principî scientifici generali a cui è soggetta anche la sua specifica vicenda. In tutte le terre emerse del pianeta è in atto da sempre il progressivo adattamento a nuove condizioni di equilibrio morfologico sotto l'azione di agenti meccanici (pensiamo all'azione della gravità, ai movimenti tettonici e sismici, al lavoro delle acque); ma anche termici (dalle variazioni della temperatura esterna, all'insolazione, all'influenza della neve e

¹ Giovanni Travaglini è professore di Idraulica fluviale e sistemazioni montane all'Università di Bari, presidente del Consiglio superiore dei Lavori pubblici. È stato presidente del Comitato per la salvaguardia di Venezia, provveditore alle Opere pubbliche in Calabria e in Campania, commissario del governo per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno e ministro dei Trasporti. Nelle ultime elezioni politiche è stato eletto deputato nell'elenco della Democrazia cristiana.

del ghiaccio); e infine chimici (solubilità di costituenti delle rocce, e, più in genere, processi di alterazione). Questa evoluzione è detta «modellazione del rilievo»; la tendenza dominante, è ovvio, è quella dello spostamento verso valle degli elementi strutturali per l'effetto prevalente della gravità.

La morfologia, la geologia e la struttura litologica, le caratteristiche delle precipitazioni rendono il nostro territorio – in cui così dominante è la presenza della montagna, e si pensi alla centralità che vi assume l'Appennino – più facilmente e rapidamente «modellabile» di altre realtà territoriali dell'Europa. Le varie manifestazioni del dissesto idrogeologico a cui noi così di frequente assistiamo, che vanno dalle semplici erosioni superficiali sino alle frane più imponenti, fanno parte di questo lento ma incontinentabile processo.

I dati strutturali del nostro territorio non sono dunque dei più favorevoli. Ma la presenza umana è all'origine degli eventi catastrofici, o è piuttosto la sua assenza che li favorisce?

Entro certi limiti, sono vere l'una e l'altra affermazione. La diffusa presenza dell'uomo ha consentito in passato di tenere in «efficienza idraulica» le terre coltivate quando queste avevano – e dovevano avere, per consentire la salvaguardia delle colture – una rete capillare di reti idrauliche, tenute in ordine dalla manutenzione degli agricoltori e delle popolazioni.

Il graduale abbandono da parte dei contadini delle terre meno fertili e più «difficili» per morfologia ha determinato la graduale, progressiva precarietà idraulica fino a giungere, in molte aree collinari (si pensi a tutta la vasta fascia di terre del Preappennino) alla totale inefficienza di quel sistema di difesa. Le erosioni superficiali, specie nelle formazioni più dissestabili, si sono progressivamente accentuate, il trasporto solido a valle è aumentato, sono andate in crisi anche le vecchie reti di bonifica.

C'è però un altro aspetto della presenza antropica che porta a giudizi severi, ai fini della conservazione del suolo. Se ne parla tanto, e a giusta ragione: l'utilizzazione sconsiderata del suolo, in molti casi anche in precarie condizioni di sicurezza idraulica.

Mi sembra anche superfluo, di fronte a una coscienza ambientalistica ormai diffusa nel paese, soffermarmi su questi esiti negativi dell'intervento umano. Su questi aspetti bisogna oggi porre una più vigile attenzione, e soprattutto avere una strategia di intervento.

Le crescenti esigenze di espansione delle attività che comportano l'uso del territorio andrebbero accompagnate da una iniziativa pubblica

di prevenzione e di repressione all'altezza della situazione. Occorrerebbe conferire maggiore incisività agli aspetti vincolistici della pianificazione (da riportare dalla genericità delle indicazioni alla chiara definizione in sede di sottobacini e di aree di rispetto delle reti idrauliche). E a tal proposito sarebbe necessario creare nuovi sistemi di controllo, perché quelli esistenti sono divenuti sempre più inefficaci.

Si riferisce a qualcosa di preciso?

Certo. Fino a poco più di un quindicennio fa abbiamo potuto fare qualche affidamento su alcune figure importanti di agenti e funzionari pubblici preposti a presidiare il territorio nazionale. Penso agli ufficiali e ai sorveglianti idraulici, al personale delle sezioni idrauliche del Genio civile, agli uomini del Corpo forestale dello Stato, e così via. Forse, beninteso, insufficienti anche allora, ma che svolgevano un'importante funzione di contenimento degli abusi e dei danni. E quando parlo di abusi e danni mi riferisco in concreto alla pratica corrente di estrarre materiale dai corsi d'acqua, ai diboscamenti e agli incendi diffusi, all'edificazione perfino in aree di pertinenza idraulica, ecc. Ebbene, con il passaggio alle regioni delle competenze in materia di territorio, molti di questi servizi hanno visto ridursi, talora anche notevolmente, la loro capacità operativa, senza che i governi regionali abbiano finora potuto attrezzarsi adeguatamente.

Quindi una situazione, quella del controllo pubblico sul territorio, peggiorata rispetto al passato?

Non è il caso di generalizzare, perché le realtà regionali, anche sotto il profilo istituzionale, com'è noto, sono differenti; ma nella maggioranza dei casi, specie nel Mezzogiorno, credo proprio di sí. E credo sia necessario non tacerne i rischi. Vorrei dirlo senza una particolare enfasi, ma dovrebbe esser chiaro a tutti che il presidio idraulico dei nostri bacini rappresenta ormai una esigenza primaria anche ai fini della pubblica incolumità.

Indubbiamente, la maggior pressione antropica sulla risorsa territorio crea oggi problemi inediti, anche rispetto a un passato abbastanza recente. Ma sviluppo economico ed equilibrio ambientale sono necessariamente incompatibili?

Il problema della compatibilità tra sviluppo economico ed equilibrio ambientale è un problema del nostro tempo, di importanza non minore di quello della ricerca della compatibilità tra progresso economico e occupazione.

Prima era tutto più semplice. Oggi la maggiore flessibilità del lavoro, la più vivace dinamica insediativa, il decentramento delle attività produttive, la nuova fase di infrastrutturazione territoriale e – in via primaria – la ritrovata coscienza ambientalistica, rappresentano i nuovi riferimenti con i quali dovrà confrontarsi l'intera «politica territoriale» del paese. Un paese – non bisogna dimenticarlo – segnato dalla persistenza di una lunga civiltà rurale, che ha vissuto in alcune aree un processo di intensa «razionalizzazione» industriale, benché estremamente concentrato nel tempo, mentre in altre, come nel Mezzogiorno, è venuto crescendo disordinatamente, e senza regole. Una realtà nazionale che va approdando a un inedito universo terziario, dalle confuse e incerte linee di sviluppo, che mi pare tuttavia ineludibile.

Sicuramente, oggi è tutto più difficile e complesso. Occorrerebbe una pianificazione capace di porre al centro la ricerca di congruenza e di compatibilità delle attività di sviluppo con la difesa dell'ambiente. Fortunatamente, allo stadio di crescita economica cui siamo giunti, non abbiamo più bisogno di una politica di piena «espansione» delle strutture produttive, ma di trasformazione e di «razionalizzazione». Quindi molto dipenderà anche dagli orientamenti della politica industriale.

Importante e forse improcrastinabile diventa, per quanto concerne la responsabilità dei pubblici poteri, la definizione delle più idonee metodologie di pianificazione. E di *pianificazione* voglio proprio parlare. Perché di fronte a questa prorompente presenza e iniziativa della società civile, delle energie private, occorre fissare regole di comportamento sull'uso del territorio che escano dal «razionalismo vincolistico» sinora prevalso, che ha prodotto confusione e abusivismo anche per l'inefficienza dei controlli.

Può essere più preciso?

Voglio dire che si tratta di definire una nuova filosofia dell'intervento e del controllo pubblico sul territorio. In passato i pubblici poteri si sono limitati a creare una rete di vincoli sulle diverse aree, ripartite secondo differenti finalità d'uso. Tale rete, sostanzialmente di natura giuridica, è stata «forata» dappertutto dalle forze e dagli interessi privati, che hanno reso vane assai spesso le proibizioni e talora anche le poche repressioni effettivamente esercitate. Noi oggi dovremmo realisticamente prendere atto di tutto questo, e pensare a una strategia di più forte protagonismo pubblico. Occorre certamente fissare delle regole rigide di tutela e valorizzazione del territorio, ma importanza fondamentale deve assumere il ruolo dello Stato, che interviene direttamente o incentiva e premia le forze private che operano entro le regole dell'in-

teresse collettivo e per la loro ulteriore valorizzazione, mentre penalizza con maggior rigore che in passato chi tende a violarle. Occorre che la difesa e il corretto uso del territorio diventi *conveniente* alle forze attive che in esso operano, dagli imprenditori agli operatori culturali e turistici, così da costituire un presidio non passivo, ma operativo e protagonista.

Se confidiamo solo nella difesa affidata alle proibizioni dello Stato, se ci limitiamo a disegnare una *mappa dei divieti*, essa sarà erosa e travolta dalla forza incontenibile della società civile, senza che la mano pubblica sia riuscita invece a selezionarla e incanalarla positivamente.

Le amministrazioni pubbliche, quindi, non solo sono tenute a governare un sistema di controlli più rigorosamente concepito e attrezzato, ma anche a progettare in concreto gli «interventi forza» per il riordino del territorio e per lo sviluppo delle attività produttive.

Guardiamo un po' più da vicino, se non le spiace, i problemi del territorio meridionale. E partiamo innanzitutto dalla situazione del rilievo. Drammatizzando un po', Meuccio Ruini sosteneva che l'Appennino è un'unica e immensa frana. Qual è in linea generale, e sotto tale riguardo, la situazione dell'Appennino meridionale oggi?

La modellazione del rilievo dell'Appennino meridionale si svolge con maggiore rapidità che altrove a causa della sua morfologia e della sua struttura geolitologica.

L'Appennino meridionale è stato sede di una intensa tettonica recente: la sua «giovanile» morfologia è causa prima di una erosione molto attiva che ne caratterizza l'evoluzione. I dissesti sono in genere causati dalla natura litologica delle formazioni affioranti, soggette a frequenti e diffusi fenomeni di instabilità superficiali e profondi, soprattutto nelle zone in cui importanza primaria viene ad assumere la gravità: pendici acclivi o comunque con pendenze al limite della compatibilità delle condizioni di equilibrio. I terreni argillosi che «scivolano» sulle sottostanti rocce costituiscono l'esempio più emblematico delle frane appenniniche.

Su queste terre ha gravato da sempre una instabile dinamica torrentizia, che si alimenta in bacini di modesta estensione, attraverso un regime di precipitazioni meteoriche particolarmente avverso. È nota la frequenza dei nubifragi in queste zone, con elevatissimi valori massimi delle altezze di pioggia. Ad essi seguono di conseguenza i frequenti dissesti superficiali, talora di notevole entità, il massiccio trasporto solido a valle, portate di piena molte volte incompatibili con le dimensioni degli alvei.

Le situazioni di dissesto potenziale sono quindi attualmente diffusissime nell'Appennino meridionale e non solo in quello. In quest'ultimo trentennio si è fatto molto, ma la situazione di queste aree è tale da richiedere, piú che altrove, una presenza operativa continua...

Che cosa in particolare si è realizzato, come si è intervenuti in queste zone?

Riducendo al minimo la descrizione degli aspetti tecnici piú complessi direi che la piú parte delle operazioni di sistemazione si è concentrata nella sezione montana dei bacini dei singoli torrenti. È qui che sono state costruite le «briglie», piccole dighe di sbarramento perpendicolari alle linee di afflusso, che hanno avuto il compito di trattenere il materiale alluvionale a monte, facendo cosí defluire a valle l'acqua libera da trasporti solidi. I risultati positivi di tale dispositivo sono stati molteplici. Intanto, nella zona montana, grazie all'ammassarsi dei depositi a tergo delle briglie, è diminuita la pendenza degli alvei, si è attenuata l'opera di erosione delle acque, e si sono rafforzate le pendici delle montagne. Al tempo stesso, a valle (dove si è pure intervenuti con opere di arginamento), l'acqua limpida ha cessato di allargare i greti con nuovi trasporti, e ha accentuato (proprio perché «limpida») la propria capacità di erosione del suo letto, continuando cosí l'opera di «correzione». Tutto questo, dunque, ha reso meno disordinati e devastatori i torrenti e al tempo stesso piú sicure le colture e gli abitati lungo le loro sponde. Generalmente si ignora quanta fatica e ingegnosità abbia richiesto la realizzazione di opere simili, in zone impervie, dove il lavoro degli operai si rendeva possibile anche grazie alle loro capacità «alpinistiche»... Eppure si deve in buona parte a interventi come questi se si sono limitate le esondazioni, se le terribili alluvioni che alcuni decenni orsono funestavano periodicamente la Calabria e la Basilicata hanno perduto la frequenza di un tempo e la consueta portata catastrofica.

Nonostante la presenza di una consistente copertura boschiva, si registrano fenomeni franosi anche di grandi dimensioni. Quale influenza ha il bosco sulla conservazione del suolo e sulla funzionalità della rete idrografica?

Nel corso delle discussioni della Commissione De Marchi per la sistemazione idraulica e per la difesa del suolo, insediatasi presso il ministero dei Lavori pubblici verso la fine degli anni sessanta, si svolse un approfondito confronto di opinioni circa l'influenza della copertura boschiva sulla regimazione dei deflussi e sulla conservazione del suolo. Geologi e geotecnici, ingegneri idraulici, forestali, agronomi, portarono il contributo della loro specifica dottrina e delle esperienze vissute.

Il bosco è senz'altro efficace ai fini della conservazione del suolo: ri-

duce il potere erosivo delle acque meteoriche sui terreni poco coerenti, rallenta i processi di degradazione delle formazioni rocciose provocati dagli agenti naturali meccanici e termici, rende meno probabile la formazione di valanghe. Può anche accadere, però, che la sua efficacia protettiva non sia rilevante o addirittura venga meno quando esso interessi formazioni già in precarie condizioni di stabilità, non congruenti con i caratteri strutturali del bosco.

Per quanto concerne la funzione di regimazione delle acque, la sua utilità è evidente nei bacini di non rilevante estensione, nei quali la formazione delle portate di piena risente favorevolmente dell'effetto ritardante della copertura boschiva sui deflussi superficiali. Questo accade specie per l'azione moderatrice esercitata dal sottobosco, che rappresenta in sostanza un vero e proprio incremento dei volumi di invaso disponibili negli elementi minori della rete idrografica. Di contro, il bosco è molto meno efficace ai fini idraulici nei bacini di grande estensione, nei quali i tempi di afflusso dell'acqua meteorica agli elementi principali della rete sono molto lunghi e quindi i valori delle portate di piena non risentono che in maniera pressoché irrilevante delle azioni moderatrici anzidette.

Può fare qualche esempio?

Certo. Consideriamo il bacino del Po. La presenza del bosco è assai utile nel contenere le piene della parte alta dei suoi affluenti, ma non può esercitare grande influenza sul corso principale del fiume, che da quelli riceve le acque.

È nota tuttavia l'insufficienza di superficie boschiva del nostro paese. L'indagine condotta nel corso dei lavori della Commissione De Marchi evidenziò che l'indice di boscosità del nostro paese (20,8%) era di gran lunga inferiore a quello di altri paesi, le cui condizioni idrogeologiche, peraltro, sono più favorevoli (Germania occidentale 29,4%; Austria 40,5%; Jugoslavia 35,7%; Spagna 53,4%). Inoltre, nel nostro paese, tranne che per modeste superfici, le condizioni fisico-vegetative dei boschi non sono soddisfacenti: la provvigione totale dell'alto fusto, ad esempio, non superava allora in media i 100 metri cubi per ettaro, contro la quantità di 200-300 metri cubi, che si riteneva fosse «quella minima per assicurare al bosco una sufficiente stabilità biologica».

Dal suo ragionamento si deduce che non vi sono ricette taumaturgiche generali per un risanamento del nostro territorio. Eppure, si ha la sensazione - e lei stesso lo sosteneva pocanzi - che non si possono affidare le cose alla frammentazione dei singoli interventi specifici. Qual è allora l'ostacolo vero da superare nell'approntare una politica del territorio all'altezza dei problemi nazionali:

l'ampiezza delle risorse economiche che sarebbe necessario investire o l'inadeguatezza politica, culturale e istituzionale del nostro paese?

Una politica del territorio all'altezza dei problemi nazionali deve necessariamente comprendere due aspetti: uno, di carattere direi fisico-naturalistico, l'altro relativo all'organizzazione infrastrutturale e all'utilizzazione economica del suolo.

Il primo si lega a una consapevolezza finalmente crescente della necessità di tutela dell'ambiente e comporta – oltre che l'esplicazione di un più pieno senso del bene pubblico, specie da parte delle amministrazioni dello Stato – l'adozione tempestiva di misure che inquadrino le azioni di sviluppo economico-sociale in un rapporto nuovo con i beni naturali e ambientali. Da qui dovrebbe procedere un'opera di difesa e di conservazione del suolo secondo un disegno organico, fondato su strutture capaci di operare efficacemente, con previsioni programmatiche che consentano lunga continuità delle attività sistematorie.

Lei insiste molto sugli elementi di «continuità», «organicità», «programmaticità»...

Sì, e non a caso, anche se possono ricordare gli stereotipi del linguaggio politico corrente. In effetti, quando si parla di territorio non bisognerebbe mai dimenticare che ci riferiamo a una realtà mobile, in continua evoluzione. La continuità nel tempo deve essere una caratteristica fondamentale di ogni intervento sistematorio, perché le dinamiche di un territorio si possono correggere e razionalizzare, mai imbrigliare una volta per tutte. E ciò vale soprattutto per la nostra penisola, per le ragioni che ho cercato di illustrare all'inizio. Senza la manutenzione costante si va incontro al rischio di vedere distrutto, talora in breve tempo, quanto si è, spesso faticosamente, costruito.

La programmazione è fondamentale perché essendo limitate le risorse a disposizione, bisogna impostare un ordine di priorità secondo una strategia progettuale. Infine, il carattere organico dell'intervento è imposto dalla natura stessa dei fenomeni su cui intervenire. Il territorio è un tutto integrato, un sistema con le sue connessioni necessarie... Non si può intervenire in un ambito delimitato, senza avere la visione organica di un'area, di un bacino. Anche in questo caso il rischio è di realizzare un intervento isolato, che sarà presto travolto dalle dinamiche di altri fenomeni connessi che non erano stati previsti. È necessario, ad esempio, definire con chiarezza il rapporto tra le leggi di tutela ambientale (la legge Galasso in primis) e quelle di organizzazione territoriale. Ci auguriamo che il disegno di legge attualmente in esame al parlamento possa finalmente dotare questa attività di un idoneo – tale mi sembra – strumento di base.

Due recenti sentenze della Corte costituzionale del 1985 e del 1986, hanno affermato che la nuova disciplina paesaggistica, nel considerare l'intero territorio nazionale alla luce del valore estetico-culturale, esprime un valore primario autonomo e distinto dalla disciplina urbanistica, anche se incidente sull'uso del territorio. Di qui – e veniamo così al secondo aspetto della politica del territorio – l'esigenza di definire il significato che la dimensione urbanistica viene ad assumere oggi nel contesto nazionale, e il suo nuovo rapporto con l'ambiente.

Nel nostro paese le diverse fasi storiche di programmazione urbanistica e di pianificazione territoriale sono state ispirate da molteplici e differenti obiettivi. Le varie «scuole» hanno usato linguaggi diversi accentuando l'interesse di volta in volta per il momento progettuale, per le problematiche economiche, per quelle sociali, politiche, amministrative, utilizzando però l'alfabeto comune del «razionalismo», basato sull'espressione di un disegno di piano – dimostratosi in genere astratto – governato (o, meglio, che avrebbe dovuto essere governato) da un regime vincolistico di difficile realizzabilità.

Ma tante e tante città, specie nel Mezzogiorno, sono state devastate nonostante l'esistenza dei piani-regolatori. E si tratta, nella maggioranza dei casi, di città che non hanno neppure conosciuto lo sviluppo industriale, che non sono state deturpate dall'avvento della fabbrica: il che avrebbe quanto meno fornito alle trasformazioni avvenute la giustificazione di una necessità economica superiore. Sono state puramente e semplicemente travolte dalla loro crescita senza ordine. Che cosa sarebbe accaduto senza piani-regolatori?

La mia critica non riguarda l'idea in sé del piano, quanto le forme e i criteri che hanno finito per ispirarlo. Lo strumento del piano-regolatore, infatti, avrebbe dovuto regolare nel tempo lo sviluppo urbano e assicurarne progressivamente la funzionalità nelle diverse fasi di attuazione. L'aver conferito a esso un compito di prefigurazione finale dell'assetto delle città e di tutto l'agro comunale ha finito col vanificarne l'efficacia, perché di fatto è diventato un insieme di vincoli (presto aggirati dai gruppi socialmente o politicamente più forti) più che uno strumento attivo di intervento programmato. D'altro canto, solo negli ultimi tempi, e in modo assai inadeguato, i piani-regolatori sono stati corredati da programmi di sviluppo delle aree urbane nelle diverse fasi.

Non è un caso che tali strumenti di pianificazione abbiano avuto successo solo laddove (come in alcune città dell'Italia padana) più antico e collaudato era il controllo cittadino sul territorio, e dove peraltro si è intervenuti tempestivamente con programmi operativi di integrazione.

Il fatto è che l'attuazione del piano era subordinata a una condizione di ardua realizzabilità: l'osservanza delle prescrizioni e dei vincoli in

qualunque parte dell'agro comunale si fosse intervenuto e nei diversi momenti di realizzazione. L'assenza di una efficace struttura di controllo ha invece favorito il fiorire di iniziative scollegate fra loro che hanno prodotto una perdita di funzionalità del sistema urbano: soprattutto per le incoerenze che si son venute a determinare fra insediamenti e strutture di servizio.

L'abusivismo ha poi travolto ogni vincolo, producendo un disordine urbanistico che oggi appare difficilmente riparabile.

Anche per quanto riguarda la pianificazione urbana io credo che dovrebbe oggi prevalere la «filosofia» attiva di cui parlavo in precedenza.

E non c'è stata anche, secondo lei, una palese inadeguatezza politica, culturale e istituzionale?

Credo che sono molte le cose che andrebbero coinvolte nella discussione. Per quanto riguarda la cultura, il discorso sarebbe certamente molto lungo e dovrebbe investire, forse, i suoi stessi caratteri all'interno della tradizione nazionale. Qui mi limiterei a ricordare i ritardi, ad esempio, della cultura urbanistica, che non riesce a procedere, nelle sue elaborazioni, con la stessa rapidità con cui avanzano la sensibilità e i bisogni diciamo così ambientalistici, da una parte, e lo sviluppo economico (con le sue dirompenti incidenze sul territorio) dall'altra. Essa è oggi posta al centro di nuove sfide, che la chiamano a tener conto dei complessi rapporti uomo-natura-sviluppo così come si vengono imponendo nel nostro tempo. In tale ambito c'è molto da innovare e da inventare: occorre un vero e proprio salto di cultura.

E veniamo agli aspetti politici e istituzionali. Le responsabilità della classe politica, le inadeguatezze operative di certo non mancano. In un paese industriale come il nostro la società civile si trasforma con una rapidità che sopravanza i tempi del processo decisionale in sede governativa: anche perché in politica occorrono i tempi per la creazione del consenso e la messa a punto delle «intese» fra le varie forze. E qui si tralasciano, ovviamente, le ragioni specifiche di ritardo connesse al funzionamento delle nostre istituzioni.

E a proposito di risorse?

Per quanto concerne il problema delle risorse, non c'è dubbio che esso sia decisivo in linea generale. Una politica del territorio è un'«impresa» che costa. E in Italia con l'enorme deficit di bilancio che conosciamo non navighiamo certo in un mare di ampie possibilità. Tuttavia, non bisogna trascurare una novità importante: la programmazione poliennale della spesa ormai in atto nel nostro paese da alcuni anni ci con-

sente di impostare progetti concreti di interventi, magari gradualmente, ma coerentemente finalizzati. Ciò che oggi appare importante è garantire che i flussi di finanziamento siano governati da una logica di continuità degli interventi, decisi sulla base di un piano organico che tenga conto delle priorità.

Spesso l'intervento dello Stato in materia di infrastrutture, specie nel Mezzogiorno, è apparso e appare come una mera e tradizionale pratica di «opere pubbliche». Esso finisce perciò con l'essere considerato una specie di surrogato, se non un diversivo dello sviluppo. D'altro canto, almeno a partire dalla fine dell'Ottocento, l'impegno dello Stato in fatto di strade, acquedotti, consolidamento di abitati, ecc. ha non poche volte assunto l'aspetto di un sostegno momentaneo all'occupazione, del soddisfacimento di domande politiche locali, insomma ha finito col costituire la risposta a pressioni disorganiche più che porsi come intervento dotato di respiro strategico. Lei è stato provveditore alle Opere pubbliche in Calabria negli anni sessanta: quanto diversa è stata la sua esperienza rispetto a queste caratteristiche appena richiamate? In che misura l'opera di trasformazione del territorio si collegava allora a prospettive più generali di crescita economica e sociale, a un più organico sviluppo?

Ho lavorato per lunghi anni nel Mezzogiorno con incarichi di responsabilità pubblica, nel settore della infrastrutturazione e della dotazione di attrezzature di interesse collettivo, oltre che nel settore della conservazione del suolo. Devo dire con franchezza che quasi non mi sono accorto del carattere di sostegno momentaneo all'occupazione conferito all'attuazione di quei programmi. Ritengo si sia realizzata come finalità primaria un'opera di salutare dotazione di infrastrutture economiche e sociali di cui – su questo mi pare non si possano avanzare dubbi – il Mezzogiorno aveva assoluto bisogno.

L'aver molto spesso battuto il tasto (ciò che di recente è stato fatto con ancora maggiore energia) sull'aspetto sociale e politico dei lavori pubblici, e, di contro, l'aver diffuso il convincimento che la infrastrutturazione del Mezzogiorno abbia raggiunto livelli adeguati alla possibilità di rimontare (per l'incidenza che tale componente ha sul processo produttivo) l'handicap di produttività che affligge il Sud, rischia di contribuire a rallentarne ulteriormente il processo di dotazione infrastrutturale di cui ancora c'è bisogno nel Mezzogiorno.

Certo, errori si sono commessi, molti benefici di quell'attività si sono trasferiti al Nord in profitti di imprese; non c'è stato sempre un coordinamento fra obiettivi di sviluppo economico e processo di infrastrutturazione. Ma – è bene essere chiari su questo argomento – il Sud è ancora molto indietro nella sua organizzazione territoriale.

Una recente indagine della Confcommercio – giugno 1987 – mette in evidenza l'enorme carenza delle infrastrutture nel Sud. Fatto uguale

a 100 l'indice per l'Italia, si hanno per il Mezzogiorno indici ben lontani da tale valore, sia per le infrastrutture economiche che per quelle sociali: nelle prime, si va dall'85 dei trasporti, al 73 delle comunicazioni, al 64 dell'energia, al 38 delle infrastrutture idriche; nelle seconde, si va dall'84 dell'istruzione, all'82 della salute, al 65 del turismo e dello sport, al 64 delle infrastrutture culturali. Sono dati che si commentano da soli.

Ma allora, in questa luce, qual è il giudizio storico che si sente di dare dell'opera della Cassa per il Mezzogiorno in questi ambiti?

Giudizi storici (ma non è presto per dare un «giudizio storico»?) sull'opera della Cassa per il Mezzogiorno sono stati già dati dai settori più disparati della politica e della cultura.

Credo non possano esserci dissensi sull'indispensabilità dell'intervento straordinario per la creazione nel Mezzogiorno di un sistema infrastrutturale teso a favorirne lo sviluppo. In tale settore, come in genere nel complesso dell'intervento straordinario, si è proceduto con incisività e tendenze variabili al variare della evoluzione delle politiche nazionali, delle lunghe congiunture economiche, delle grandi trasformazioni intervenute nei sistemi economici e nella stessa società civile. Se una critica c'è da fare, a tutta l'esperienza che abbiamo alle spalle, è quella di una continua sfasatura temporale tra l'intervento straordinario e le grandi variabili prima citate. Un andamento ritardato di cui sono responsabili l'appesantimento delle procedure e – nell'ultimo quindicennio – l'incertezza della definizione dei nuovi compiti delle strutture dell'intervento straordinario nell'ambito della nuova articolazione regionale dello Stato.

L'opera di sistemazione e regolazione della rete idrografica realizzata dalla Cassa è stata sicuramente meritoria. Anche in tale ambito, tuttavia, si sono dovuti man mano rivedere i criteri dell'impostazione originaria.

Giudizio parzialmente positivo si può dare per l'attività volta a dotare l'agricoltura di infrastrutture per l'irrigazione. In tante aree la «coscienza irrigua» non si è fatta strada per tempo, e sfasature anche di ampia portata si sono verificate tra accumulo delle risorse idriche e distribuzione.

Può fare degli esempi precisi?

Si può dire che ciò si sia verificato nella maggior parte dei comprensori irrigui dell'Italia meridionale (Basilicata, Puglia, Sicilia). Al momento in cui le dighe erano ultimate e gli invasi erano colmi d'acqua, la

rete distributiva era ancora da costruire. Ciò nonostante i risultati sono stati buoni in molti comprensori, specie nelle grandi pianure: vaste zone, alcune delle quali sedi un tempo di utilizzazioni aleatorie, sono ora al centro di un'agricoltura di alto reddito. Penso a tante vaste aree della Capitanata, in Puglia, o in Sicilia, agli invasi realizzati nella piana di Metaponto con le acque del fiume Sinni, dell'Agri e del Bradano. Secondo valutazioni attendibili la superficie irrigabile del Mezzogiorno è oggi di circa 500 000 ettari, e per i tre quarti si tratta di «irrigazioni nuove», cioè create in questo dopoguerra. Ad esse ha dato un contributo fondamentale, oltre all'azione di bonifica, la costruzione delle grandi infrastrutture.

E per quanto riguarda le acque potabili?

Credo che un giudizio assolutamente positivo meriti il grande lavoro che si è compiuto per dotare il Mezzogiorno di acquedotti. In questo campo si è svolta un'opera che definirei quasi capillare, che è riuscita a dare acqua da bere a un gran numero di centri abitati, che prima ne erano sprovvisti e a potenziare gli acquedotti di tutti i centri di maggiore consistenza demografica.

Oggi cominciano di nuovo a scarseggiare le dotazioni idriche perché i consumi sono andati elevandosi progressivamente. Ma l'attività di potenziamento degli acquedotti è adesso in pieno sviluppo anche per iniziativa delle regioni. Molti ritardi possono essere evitati, ma bisogna anche ricordare che opere del genere non si realizzano in un giorno.

E per quanto riguarda le strade?

Beh, si tratta di un capitolo fondamentale dell'intervento straordinario. Nel Mezzogiorno la Cassa ha costruito circa 2000 chilometri di strade attraverso 232 progetti, seguendo obiettivi e finalità diversi. In una prima fase, negli anni cinquanta, essa operò soprattutto per collegare attraverso grandi arterie alcuni centri urbani e per dotare le rispettive aree di sistemi infrastrutturali. Appartengono a questa prima fase la Pompei-Salerno, la Terracina-Gaeta, la strada dei Due Mari in Calabria, ecc. Negli anni sessanta invece l'indirizzo prevalente è stato quello di collegare le aree interne del Mezzogiorno con i grandi assi stradali e autostradali (costruiti o in corso di costruzione). Ricorderò a questo proposito la Basentana, le strade a scorrimento veloce nei fondivalle dell'Agri, del Sangro, del Trigno e del Biferno. È di quell'epoca anche la grande tangenziale di Napoli. Cogli anni settanta inizia la fase dei «progetti speciali». È allora che si avviano sistemi stradali (alcuni dei quali ancora in costruzione) con una più spiccata finalità di promozione

dello sviluppo delle aree investite. Rientrano in tale ambito la Transcolinare Aprutina, la Rieti-Isernia-Benevento, le strade interne costruite per assicurare una piú ampia viabilità alla Campania, e cosí via.

Si è trattato di un intervento di modificazione del territorio di proporzioni imponenti (che peraltro di rado ha prodotto gravi squilibri ambientali), il cui valore può essere apprezzato solo da chi riesce a ricordare che cosa erano le strade del Mezzogiorno all'indomani della guerra.

Tutto è andato per il meglio dunque?

Diciamo che non è del tutto sufficiente. Intanto rimangono ancora importanti strade da ultimare (ad esempio: la Palermo-Sciaccia, la Rieti-Avezzano, la Sora-Cassino). Con la legge 183 del 1976, inoltre, l'intera competenza sulla costruzione di opere di grande viabilità è passata all'amministrazione ordinaria, segnatamente all'Anas.

All'intervento straordinario è stato invece lasciato il compito di completare opere in costruzione. Attualmente la ex Cassa deve ultimare 39 progetti per un ammontare di circa 1000 miliardi.

Quali sono i settori in cui l'intervento straordinario ha funzionato in maniera inadeguata e per quali cause?

Il Progetto speciale per lo sviluppo delle aree interne, ad esempio, avviato alla metà degli anni settanta, non ha dato una risposta globalmente soddisfacente. Non tanto perché gli interventi, malamente definiti «a pioggia» (e come avrebbero dovuto essere, se calati in cosí numerose realtà insediative di modeste dimensioni e abbisognevole delle piú disparate infrastrutture e attrezzature per servizi?) non sono stati sufficienti nel numero e nelle dimensioni a risolvere i problemi di quelle aree.

La lievitazione dei costi ha investito anche le grandi opere, ma ciò è dipeso da tutta una serie di reazioni quasi sempre concomitanti: inefficienza degli stanziamenti iniziali, frequenti carenze progettuali, modifiche in corso d'opera, ampliamento degli interventi a «rete» su aree contermini ugualmente abbisognevole degli stessi servizi, revisione dei prezzi per incrementi dei costi soprattutto a causa del processo inflazionistico che ha investito l'economia mondiale, e soprattutto italiana, nell'ultimo quindicennio.

A questo proposito credo che il discorso sull'incompiuto e sulla «rete di Penelope», vada ridimensionato. Non si discute certo l'esigenza di por fine alle opere ancora in corso, non si possono non chiudere tutte le concessioni ancora in piedi anche per opere già ultimate; ma non si può non constatare che su circa 40 000 opere eseguite la quasi totalità è in

esercizio, e da tempo, mentre solo 2500-3000 sono in fase di completamento.

Insomma lei è ottimista o pessimista? Pensa che stia iniziando un capitolo nuovo per il territorio meridionale?

Vorrei augurarmelo. Intanto c'è da sperare che la nuova legislazione venga resa operativa al più presto. Il mio personale convincimento è tuttavia che anche la corretta e produttiva applicazione della legge 64 non sarà di per sé sufficiente a creare nel Mezzogiorno quella dotazione di infrastrutture capaci di annullare il divario con il Centro-Nord. Si rende oggi necessaria – se vogliamo davvero rispondere ai bisogni di crescita di questa vasta area del paese – una ben più ampia mobilitazione dell'intervento ordinario dello Stato, in aggiunta all'impegno straordinario. Ma è anche necessario che i singoli, gli imprenditori, gli operatori culturali, così come il ceto politico, tutti nel Mezzogiorno sentano con intelligenza e nuova energia di trovarsi in una fase nuova di opportunità e di possibilità.