

### *Avvio dei lavori*

ALESSANDRO PALANZA, *Vicepresidente e Direttore delle Scuole di italiadecide*. In attesa che la nostra platea si completi sia per quanto riguarda i partecipanti sia per quanto riguarda il presidente Violante, in arrivo da Torino, vi proporrei di ragionare un momento sulla nostra Scuola, sugli scopi che si propone e, soprattutto, di collegarci anche all'esperienza dell'anno scorso.

Lo scorso anno abbiamo lavorato ottimamente qui ad Aosta. Qui voglio sottolineare l'importanza di questo luogo e di questa modalità di incontro nel Consiglio regionale della Valle d'Aosta.

La nostra è una scuola per la democrazia, quindi riunirci nel Consiglio regionale della Valle d'Aosta è molto importante, ma voglio sottolineare che non è una scuola della democrazia. In questa scuola non parliamo di procedure, di tecniche del consenso, di comunicazione. Parliamo di tutte queste cose, ma non in senso astratto, politico o accademico, bensì in un senso molto concreto. Parliamo di democrazia nel senso di fare la democrazia, di farla in concreto, e quindi parliamo di una democrazia applicata a temi, a contenuti, a cose.

Qui ci sono gli esperti delle cose e gli esperti della democrazia sono, invece, i partecipanti, gli eletti nei Comuni, quelli che sperimentano la democrazia giorno per giorno a contatto con le comunità, con il territorio, con le difficoltà reali. Hanno bisogno di strumenti, di tecniche e di contenuti, e quest'incontro crea la Scuola per la democrazia, per fare la democrazia.

Noi veniamo da tutte le Regioni d'Italia e siamo la maggioranza qui, anche se sappiamo che il nostro Presidente è cittadino onorario della Valle d'Aosta, quindi si schiera dall'altra parte. È come se *italiadecide* portasse tutto il territorio nazionale alle sue spalle come idea. Il nome di *italiadecide* nasce dall'idea di vedere se l'Italia è in grado di decidere come comunità territoriale nel suo insieme. Questo è il senso del nostro nome. Quando riuniamo i rappresentanti di tante comunità territoriali rappresentiamo, quindi, idealmente questo scopo, questa funzione della nostra associazione.

È molto importante per noi riunirci in Valle d'Aosta, comunità che rappresenta una specie di concentrato di democrazia territoriale per la grande intensità di tematiche ambientali, culturali, urbanistiche, naturalistiche che si concentrano in questa regione. Per noi, riunirci in Valle d'Aosta e incontrarci con tanti giovani amministratori valdostani è, quindi, una parte essenziale della nostra scuola, del nostro modo di lavorare.

È molto importante che lo facciamo nel Consiglio regionale, dove tutto questo si rappresenta e si esercita ogni giorno, ed è molto importante anche per i temi che trattiamo visto che la Valle

d'Aosta, appunto, è un microcosmo sperimentale proprio sui temi territoriali di democrazia del territorio e di problemi di carattere naturalistico, di paesaggio, di agricoltura, di riassetto idrogeologico e così via.

Ricordo il meraviglioso Museo delle Alpi, che abbiamo visitato lo scorso anno al Forte di Bard, dove abbiamo avuto idea della complessità del paesaggio alpino e di tutte le problematiche territoriali, storiche, umane, naturalistiche che esso comporta, ma anche dell'alta qualità dell'economia montana, soprattutto in un'epoca come la nostra, in cui tutto si esalta, tutto diventa un fatto globale.

Qui in Valle d'Aosta ci sono dei fenomeni globali. Nel corso del nostro seminario di studi andremo sul Monte Bianco, sulla nuova funivia, e avremo un esempio di come tecnologia, natura e processi economici di infrastruttura territoriale raggiungano il vertice di fenomeni di interesse mondiale.

Per questo, la Valle d'Aosta è per noi la palestra ideale per svolgere i temi che quest'anno ci siamo proposti di svolgere, che sono la continuazione di quelli dello scorso anno. Vorrei approfittare del tempo che ci è stato dato per ricordare la qualità del discorso fatto l'anno scorso attraverso i documenti che gli stessi partecipanti hanno redatto.

Molti di voi sanno, perché assieme alle autorità valdostane molti sono stati i partecipanti anche negli anni scorsi alle altre edizioni della Scuola per la democrazia ad Aosta, che l'anno scorso abbiamo parlato di un tema impegnativo e forte come quello della cooperazione strategica sui temi territoriali. Devo dire che forse questo non era il tema iniziale, ma è stato il punto d'arrivo, la risposta. Per rispondere alla complessità dei problemi del territorio in questa fase storica è necessario un concetto, una funzione, una modalità come la cooperazione strategica. È necessario che tutti i livelli territoriali concorrano al governo del territorio secondo la rispettiva funzione.

In particolare, in questo concetto di cooperazione strategica pensavamo al recupero. È stato molto interessante sul piano politico vedere che tanti rappresentanti dei Comuni l'anno scorso hanno espresso l'esigenza che lo Stato recuperasse una funzione strategica nel campo della pianificazione territoriale, non in senso strettamente pianificatorio, ma di portare strumenti, metodi, tecniche, supporto agli enti territoriali nello svolgimento della pianificazione territoriale. A questo proposito vi è anche l'idea di un modo di interagire tra i poteri che fosse cooperativo, di complementarietà, di reciproco stimolo e controllo, senza prevaricazioni dall'alto verso il basso, e anzi pensando ai livelli territoriali superiori come strutture di supporto e sostegno all'esercizio

dell'autonomia.

Questa è stata l'idea di fondo sulla quale abbiamo forse concordato tutti l'anno scorso, e cioè su come si potessero formare delle strategie territoriali che partissero dal basso, ma avessero il sostegno, le tecniche, i metodi, la qualità che potevano nascere dalla concentrazione di cultura, di governo che soltanto lo Stato nazionale può realizzare.

Questo primo punto si è tradotto in alcune proposte e indicazioni che riguardavano la legge urbanistica nazionale come una legge che dovesse avvenire poche idee, poche norme, ma che costruisse questa strumentazione di sostegno, che fosse assistita da un sistema premiale e da istituti e procedure di coordinamento tra i livelli territoriali, oltre all'altra funzione importantissima della definizione di nomenclature e standard tecnici omogenei. Non si può cooperare, infatti, non si può dialogare se non ci sono questi elementi.

La proposta che l'anno scorso avanzavamo si collega strettamente ai temi su cui quest'anno vogliamo proseguire: l'idea centrale è come si possano vivere come politiche di ordine nazionale questioni immense, come quella del riassetto idrogeologico, come quella della nuova agricoltura e dei temi di cui parleremo alla conclusione del nostro corso con il Ministro Martina, ma che diano luogo a una forma di pianificazione territoriale dal basso, che parte dai Comuni, passa alle Regioni e viene sostenuta appunto da una politica nazionale.

Da quest'idea siamo passati all'ultimo punto del nostro ragionamento dello scorso anno che riguardava gli strumenti, gli incentivi, la premialità per i Comuni. Questo è un tema molto concreto. Abbiamo pensato a come effettivamente i Comuni potessero essere aiutati a procedere su questa strada. Questo è stato il nostro discorso dello scorso anno. Se scorrette rapidamente il programma dei lavori di quest'anno, vedrete come questi discorsi si mettono in linea di continuità e di approfondimento.

Chiedo anche alle nostre autorità che adesso apriranno i nostri lavori di pensare che il nostro è un processo di studio, di riflessione, ma è anche un processo politico con uno scopo: quello di arrivare, come lo scorso anno, a un documento di sintesi, di proposta, che possiamo portare all'attenzione dei livelli nazionali.

Vi ringrazio e passo la parola a Luciano Violante.

LUCIANO VIOLANTE, *Presidente di italiadecide*. Alcuni di voi sanno già di che cosa si tratta. Ringrazio anche i consiglieri regionali presenti. Un grazie particolare va ai vertici del Consiglio

regionale, al Presidente Rollandin, che ormai da sette anni patrocinano questa formazione, che credo sia molto importante. Ho visto che molti di coloro che hanno partecipato alle precedenti sessioni hanno chiesto di partecipare di nuovo, perché questo è uno dei pochi luoghi di formazione.

Credo sia un merito particolare della Valle d'Aosta aver scelto questa strada di rapporto con la società italiana. Qui c'è un pezzo d'Italia, dalla Sicilia al Veneto e al Friuli, una componente significativa di giovani amministratori della Valle d'Aosta. Qui si è votato da poco, e quindi c'è stato un rinnovamento rilevante dei quadri amministrativi, da cui una domanda di partecipazione per conoscenza.

In questo la Valle d'Aosta si distingue dalle altre Regioni, nel senso che non pensa solo a sé, solo ai propri amministratori, ma a quelli di tutto il Paese, con la vocazione nazionale che questa Regione ha sempre avuto. Non ha mai avuto proposte di rottura, ma sempre di conciliazione, di relazione, di costruzione di un'identità basata anche con le specificità che ciascun soggetto ha, quindi non nell'annullamento delle specificità, ma con le specificità come parte dell'unità nazionale complessa.

Abbiamo chiesto ad alcuni dei maggiori rappresentanti delle competenze di cui tratteremo oggi di intervenire. L'indirizzo che seguiamo è quello di avere il massimo della qualità disponibile nel mondo della politica e della scienza. In particolare, ringrazio il Presidente della Commissione Ambiente della Camera, che introdurrà, ringrazio tutti voi, le autorità militari e civili presenti.

Nutro una grande invidia nei confronti del Presidente Rollandin non solo per la sua capacità politica, ma anche perché ha fatto il Tor de Géants, la più massacrante corsa d'alta montagna al mondo. Lui l'ha fatta e io gli ho mandato dei messaggi in cui gli confermavo la mia amichevole invidia.

### *Interventi*

MARCO VIÉRIN, *Presidente del Consiglio regionale*. Buongiorno a tutti. Buongiorno al Presidente Violante, che salutiamo tutti, al Presidente Rollandin, al rappresentante dell'ANCIGiovani Nicola Chionetti, all'onorevole Realacci, Presidente della Commissione ambiente della Camera, alle autorità civili e militari, ai colleghi consiglieri e assessori nonché a tutti i giovani amministratori provenienti da tutta Italia.

Ho il piacere di dare il benvenuto soprattutto a voi giovani amministratori locali, che partecipate

a questa VII edizione della Scuola per la democrazia. Lo faccio a nome mio personale e di tutto il Consiglio regionale della Valle d'Aosta, anche dei gruppi che mi hanno comunicato oggi la loro assenza a quest'edizione pur condividendone la validità e l'importanza, assenza legata essenzialmente a dinamiche interne al Consiglio regionale, frutto di visioni diverse. Qui voglio ribadire che, purtroppo, sappiamo che la democrazia – qui discutiamo di democrazia – è fatta anche di forti contrapposizioni politiche che non sempre, in una logica di maggioranza e di minoranza, trovano delle sintesi.

La Scuola per la democrazia è un'iniziativa che si rinnova anno dopo anno, come è stato detto, con lo stesso entusiasmo – ringrazio l'onorevole Violante per averlo ricordato anche oggi – da parte di tutti i soggetti che la organizzano, e quindi non solo dei partecipanti. Qui voglio ringraziare tutte le maestranze del Consiglio regionale, dell'associazione *italiadecide*, e anche del sostegno dell'Associazione dei Comuni italiani ANCIgiovani, e ringrazio il loro rappresentante qui al tavolo.

Per noi, quest'appuntamento, che ha visto in queste sette edizioni la partecipazione di oltre 500 ragazzi, giovani amministratori locali, è molto importante perché unisce i giovani provenienti da tutta Italia che cercano formazione e confronto, ma sui temi reali grazie alla prestigiosa presenza di relatori di primissimo livello, che ringrazio tutti per essere qui e per aver dato la disponibilità a esserci.

Abbiamo, quindi, la presunzione come Valle d'Aosta di dire che forniamo un servizio a tutto il Paese, contribuendo non solo a sviluppare competenze, ma a favorire soprattutto uno scambio di esperienze e legami tra giovani che hanno deciso di impegnarsi per la propria comunità e, soprattutto, per i propri territori.

Oggi, credo che chi sceglie di impegnarsi in politica faccia un atto di coraggio e, soprattutto, di passione. Purtroppo, chi è chiamato a rappresentare i propri territori si trova in enormi e crescenti difficoltà. Gli eletti sono oggi il terminale di tutte le responsabilità, a volte anche quando queste sono indipendenti dalle loro scelte politiche e amministrative. Pertanto, è sempre più difficile far crescere nei cittadini la voglia di impegnarsi in prima persona anche per la nostra comunità, perché i tempi sono critici, le risorse scarseggiano mentre si moltiplicano le responsabilità e la richiesta di diritti da parte di tutti.

Voi ragazzi, che rappresentate la nuova classe dirigente del territorio del nostro Paese, siete la dimostrazione che le giovani generazioni hanno voglia di partecipare alla vita pubblica per migliorare il nostro Paese, contribuendo così anche a riavvicinare le istituzioni e la politica ai

cittadini. I giovani hanno sicuramente quella determinazione per far sì che l'avversità di rotta e l'inversione di rotta si possa concretizzare partendo dal livello più basso, e cioè dai cittadini, ossia anche dal Comune.

Venendo al tema che abbiamo scelto per questa nuova edizione, a me caro, e cioè il territorio, voglio ricordare e mi preme sottolineare che questo è un solco tracciato già dallo scorso anno. Discutemmo a lungo su questi temi con il collega Violante in Ufficio di Presidenza proprio perché l'anno scorso abbiamo trattato il tema dell'urbanistica. Quest'anno non potevamo che continuare nel solco dei temi concreti da affrontare. Si parlava, infatti, di difesa del suolo nel governo del territorio nella particolare prospettiva soprattutto degli enti locali. È quello che, quindi, dovete affrontare voi tutti.

Il tema è particolarmente caro alla Valle d'Aosta per la peculiare conformazione del nostro territorio, in cui gli amministratori pubblici si sono spesso trovati a coniugare il rischio del dissesto idrogeologico con la necessità di evitare l'abbandono della montagna pianificando lo sviluppo sociale delle popolazioni che ci vivono. Tra qualche giorno, ricorre il 15° anniversario dell'alluvione in Valle d'Aosta, un evento calamitoso che ha segnato profondamente la nostra comunità, il nostro territorio, la nostra gente, un evento dal quale ci siamo risollepati, è vero, ma che non possiamo dimenticare. Il mio pensiero va oggi soprattutto a quei momenti e soprattutto alle famiglie colpite nei loro affetti. Stesso sentimento va a tutte quelle famiglie che hanno vissuto la tragedia del Vajont, di cui pure è in questi giorni la ricorrenza.

Rischio idrogeologico, quindi, rischio sismico, rischio valanghe sono alcuni dei fattori che condizionano pesantemente il nostro territorio. Purtroppo, non è sufficiente intervenire con misure legislative e con opere concrete per migliorare il rischio. Il rischio zero, infatti, ragazzi, non esiste, non esiste mai. Purtroppo, ce n'è sempre una parte residua. Oggi più di ieri l'amministrazione pubblica deve misurarsi con eventi eccezionali e non prevedibili, ed è quindi essenziale che si lavori sulla prevenzione affinché anche il cittadino sia sempre più consapevole dei potenziali rischi del proprio territorio e partecipi del sistema di prevenzione.

Il nostro compito è quello di lavorare con passione, consci delle proprie responsabilità sì, ma con umiltà sapere che purtroppo si può anche sbagliare. Nessuno ha la verità in tasca. Vi auguro, dunque, un proficuo lavoro, un sereno confronto tra le vostre diverse esperienze con la speranza che queste giornate siano fonte di arricchimento culturale e di accrescimento delle vostre competenze, e soprattutto perché possiate metterle a disposizione della vostra comunità. Grazie ancora e buon

lavoro. Ci vedremo in questi giorni.

LUCIANO VIOLANTE, *Presidente di italiadecide*. Naturalmente, come capita quando si introduce un po' di fretta, ho dimenticato una cosa importante. Questo tipo di iniziative vede la forte collaborazione di ANCIgiovani, senza la quale praticamente non si sarebbe potuta fare. Voi siete tutti appartenenti a questa fascia giovanile. Vorrei ringraziare Nicola Chionetti, responsabile di ANCIgiovani, per tutta la disponibilità che ormai da qualche anno, non soltanto da oggi, dà per la riuscita di questo tipo di iniziative.

Do ora la parola al Presidente Rollandin.

AUGUSTO ROLLANDIN, *Presidente della Regione*. Buona giornata a tutti. Ringrazio il Presidente Violante, che ancora una volta ha dato la sua disponibilità per svolgere qui in Valle d'Aosta questo ruolo importante e di preparazione di questa Scuola per la democrazia, che ormai effettivamente ha dato molto a tanti amministratori e continua a farlo. Saluto tutte le autorità e quelli che fanno parte dalle giornate di approfondimento.

Il tema scelto, territorio e gestione del suolo, è sicuramente per noi straordinario e di grande importanza. Siamo molto lieti anche dei relatori che sono stati chiamati a illustrarlo e ad approfondirlo. Il tema scelto trova una collocazione in Valle d'Aosta, che credo sia una realtà che, come tutti voi sapete, ha caratteristiche geomorfologiche tali che portano ad affrontare fenomeni che governano il territorio. Questa è un'azione quotidiana per gli amministratori a tutti i livelli.

Il territorio è una realtà, come già è stato ricordato, dinamica, viva e vissuta, non soltanto caratterizzata da una situazione geografica e da agenti fisici, ma anche animata da attività antropiche che sovente ne condizionano l'evoluzione e le reazioni. Il territorio di montagna ha dato già diversi segnali di eventi anomali, violenti crolli di pareti rocciose in alta quota, ripetute colate di detriti in aree deglaciate in caso di forti temporali, eventi alluvionali in pieno inverno in relazione a rialzi improvvisi delle temperature.

Questi eventi richiedono un forte impegno anche conoscitivo e vedono la Valle d'Aosta in prima linea, ad esempio, nelle collaborazioni con università ed enti di ricerca nazionali esteri, con amministrazioni francesi e svizzere per condividere modelli di gestione e conoscenze. L'innovazione continua e il trasferimento delle conoscenze scientifiche più avanzate sulle dinamiche dell'ambiente montano e sui rischi a esse associati costituiscono il cardine su cui

impennare politiche di gestione del territorio sostenibili, in grado di garantire la sicurezza e il benessere dei cittadini.

È evidente, quindi, che le azioni di governo devono relazionarsi strettamente con il territorio e coi suoi nuovi volti. A questo proposito, la conoscenza non solo delle realtà fisiche, ma anche e soprattutto delle dinamiche sociali e culturali che si sono sviluppate nei secoli, costituisce lo strumento principale di ideazione, valutazione e condivisione delle azioni a tutti i livelli istituzionali e sociali. Ecco perché da tempo si sta chiedendo a gran voce di introdurre il concetto di rischio compatibile anche nell'ordinamento giuridico, per poter tenere in dovuta considerazione la cultura di un popolo, che da sempre con i rischi idrogeologici convive e ha la consapevolezza del rischio basata sul rispetto e l'attenta valutazione dei fenomeni, che ha saputo costruire un modello di equilibrio con la natura.

Questa stessa cultura deve trovare oggi la sua naturale trasposizione nel concetto dell'autoproduzione, capace di creare cittadinanze attive, consapevoli e preparate ad affrontare i rischi insiti nel proprio territorio, senza subirli in modo passivo, ma contribuendo in modo determinante alla loro mitigazione. Regole e vincoli sono di volta in volta troppo esili o troppo stringenti a seconda dell'interesse posto in discussione.

La domanda di politiche di protezione ambientale si pone spesso in contrapposizione a richieste pressanti di provvedimenti emergenziali di fronte, ad esempio, a situazioni di crisi economica e finanziaria. Un elemento che si è sempre rivelato importante nelle calamità estese o puntuali e che ha consentito di gestirle dal punto di vista dei rapporti con le realtà locali è la tempestività degli interventi. La condivisione con le autorità locali delle priorità di intervento, la definizione di programmi di azione condivisi negli obiettivi di riduzione dei rischi e la regolarità dei flussi finanziari sono stati, comunque, gli elementi di successo che hanno caratterizzato gli interventi laddove sono stati evidenziati sia in Valle d'Aosta sia altrove. Domani mattina visiterete a Pollein, una di queste opere di protezione destinata a difendere un centro abitato storico, ma dove anche la delocalizzazione delle abitazioni più critiche ai vincoli sul territorio ha consentito di impostare una nuova gestione del rischio a livello locale.

Sostenibilità dello sviluppo, pianificazione e valutazione ambientale sono i temi non astratti di dibattito e di confronto politico. Ridurli a semplici tecnicismi o a fastidiose procedure burocratiche è una tentazione a volte forte per gli amministratori, anche quelli più attenti, specie di fronte a domande sempre più incalzanti ma anche spesso contraddittorie che provengono dalla società. La



vera sfida è tradurli in strumenti di partecipazione consapevole della società ai processi decisionali su infrastrutture e trasformazioni territoriali.

In ambiente montano, il confronto con i vincoli fisici, prima ancora che giuridici, dell'orografia e della trasformazione idraulica e geologica, rappresenta il nucleo del governo del territorio. Sostenibilità e valutazione ambientale degli interventi devono considerare e prendersi in carico il confronto con la pericolosità idraulica e idrogeologica del territorio. La nuova sfida è sicuramente intervenire prima della calamità. L'opera preventiva necessita di una stretta collaborazione con le popolazioni locali, alle quali devono essere spiegate le motivazioni dell'intervento ed essere chiesto di sopportare a volte i disagi ancora prima che l'evento accada.

A Courmayeur, dove sarete domani, sono state fatte due esperienze negli ultimi anni di interventi preventivi, che hanno creato forti disagi alla popolazione senza che vi fossero stati eventi calamitosi. In località La Saxe, la popolazione è stata evacuata per diversi giorni per effettuare i lavori di bonifica di una parete rocciosa. Alla località di Entrèves, a La Palud, sono state evacuate per settimane, per due anni successivi, in relazione all'allarme provocato da una frana di grandi dimensioni che incombe sugli abitanti. Le condizioni di sicurezza sono state recentemente ripristinate e la realizzazione di un importante vallo ha modificato profondamente la zona.

È anche la pianificazione territoriale, intesa come gestione attiva del territorio, che deve confrontarsi con la pericolosità idraulica e geologica e individuare le regole di convivenza e di gestione della pericolosità stessa. L'autonomia speciale della Regione ha consentito di adottare specifiche normative, quale la legge n. 11, normativa urbanistica e pianificazione territoriale della Valle d'Aosta, e i suoi provvedimenti attuativi, nella quale il processo di pianificazione territoriale è stato disciplinato per tenere conto sia delle esigenze locali sia della questione del rischio idrogeologico, un processo lento che si è sviluppato nel corso di questi anni e che si è adattato alle esperienze pratiche e alle problematiche che derivano dal territorio stesso. Cito, ad esempio, la questione dei ricoveri per attrezzi e mezzi agricoli, che rivestono particolare importanza in una realtà montana, per i quali è stata definita una disciplina specifica.

È stato, inoltre, disciplinato come la pianificazione territoriale debba prendere in considerazione i vincoli che derivano dalle condizioni di pericolosità idrologica, temi che sono certo rivestono un carattere d'interesse per le soluzioni tecniche che sono state adottate in armonia con le norme nazionali. Gli interventi edilizi più complessi sugli immobili esistenti che ricadono in aree a diversa pericolosità idrogeologica o per le nuove costruzioni che ricadono in aree a bassa pericolosità,

poiché non è ammessa la nuova costruzione nelle altre zone, devono essere accompagnati da una specifica relazione di compatibilità dell'intervento con le condizioni di rischio.

Tale relazione considera gli interventi di riduzione della vulnerabilità e di protezione previsti di fronte ai fenomeni fisici che determinano la condizione di pericolosità. Sono certo che i temi che saranno affrontati in questi giorni forniranno elementi di riflessione in tale senso e che l'esempio della nostra Regione possa contribuire a questo scopo. Auguri di buon lavoro a tutti.

NICOLA CHIONETTI, *Coordinatore Nazionale ANCIgiovani*. Sono io, in realtà, a rinnovare i ringraziamenti all'associazione *italiadecide*, in questo caso ovviamente al Consiglio regionale della Valle d'Aosta, per l'impegno a proseguire questa bellissima esperienza che ho avuto l'onore di vedere, non dico sviluppare perché è sempre stata ad altissimi livelli, ma certamente a proseguire con grande dinamicità, a partire per esempio dall'argomento odierno.

Ricordo che era già emerso in numerose conversazioni nelle edizioni precedenti ed era stato oggetto di discussione tra i partecipanti, anche se oggi vedo parecchi volti nuovi, ma questo evidenzia appunto la capacità della Scuola per la democrazia e delle istituzioni coinvolte di saper rispondere a un'esigenza formativa reale che magari va un po' fuori dai normali ambiti di approfondimento.

Dico che è particolarmente importante, perché è stato anche oggetto di discussione nell'associazione e nella Consulta che oggi rappresento, e quindi mi permetto molto brevemente di portare tre spunti di riflessione, che vedo peraltro essere a vario titolo rappresentati nella tre giorni. Uno è quello specificamente legato alla gestione del suolo relativamente alla complessissima normativa che oggi sussiste, e anche alla divisione di competenze tra enti, quindi Comune, Provincia e Regione nei nostri casi più particolari. Io arrivo, peraltro, da una regione, da un territorio in cui l'elemento della gestione del suolo è particolarmente importante. Sono stati ricordati, appunto, tristi eventi. Da parte mia ricordo l'alluvione del 1994, che avuto esiti disastrosi sul basso Piemonte, e sulla Provincia di Cuneo in modo particolare.

Detto questo, ripeto che l'elemento della normativa è, come sempre in una pubblica amministrazione, molto importante. Se, da un lato, credo sia giusto che gli enti locali inizino un'attività di controllo più presente, più forte rispetto a quanto si era abituati in passato – parlo soprattutto delle attività imprenditoriali, che si ritrovano a dover gestire il suolo anche semplicemente con dei movimenti terra – dall'altro lato, esiste però anche un'esigenza di

semplificazione, proprio perché oggi in quell'ambito, a partire peraltro anche dai Comuni stessi, dalle richieste che arrivano dagli stessi amministratori, non è sempre così chiaro di chi siano le competenze. Certamente, in questo caso la normativa è sicuramente articolata, ma nello stesso tempo ogni tanto emerge la questione dell'efficacia e dell'efficienza di tutto ciò.

Sovente, almeno in quello che si è potuto registrare – parlo del mio territorio in modo particolare, ma è quello che è arrivato ed è emerso dal dibattito interno alla nostra Consulta – il risultato è che quest'articolazione di carattere più burocratico non ha saputo intervenire preventivamente rispetto a situazioni che poi si sono rivelate gravi, come nel caso degli ultimi anni, di alcuni già ricordati eventi drammatici. D'altra parte, attività di media e piccola grandezza si sono ritrovate nella difficoltà di relazionarsi con un apparato di controllo talora apparso particolarmente lungo e un po' farraginoso. Questo è un primo elemento emerso sovente. Lo riporto alla questione odierna.

Credo che sia soprattutto importante un elemento, questo invece più di carattere politico – deve, però, confrontarsi con la normativa – che è quello della programmazione. È stata ricordata negli interventi precedenti la necessità di non agire solo in termini emergenziali. Questo, però, significa anche che, dal punto di vista della normativa, per quel che attiene specificamente ai Comuni, dobbiamo chiarire bene quali siano le competenze, proprio perché il Comune è effettivamente, nel momento dell'emergenza, il primo fronte con cui ci si confronta, cioè il primo elemento istituzionale che deve far fronte all'emergenza. Non sempre, però, è il primo a poter esprimere un'attività di programmazione adeguata. Questo, almeno, è il nostro punto di vista.

Vedo che si parla di protezione civile, per cui l'altro elemento è specificamente l'intervento in emergenza, ma anche in questo caso credo che sia interessante e opportuno approfondire come la normativa sulla protezione civile sia cambiata e quanto quest'elemento possa agire in termini di prevenzione. Riporto a titolo esemplificativo, ma ce ne sono tanti, il caso di un'attività in prevenzione della Protezione civile: in alcuni Comuni, è stata sostituita un'attività di Commissione sopralluogo, cioè si fa una mappatura e di volta in volta si fa un controllo non solo nel momento dell'emergenza, ma anche in altri momenti.

Arrivo all'ultimo tema, che però è legato strettamente a questi, quello dell'agricoltura. È vero che una parte, un segmento importante delle problematiche che oggi ci ritroviamo ad affrontare, soprattutto sotto il profilo idrogeologico, almeno di una parte consistente del nostro territorio italiano, è legata a un progressivo spopolamento delle realtà agricole, siano esse più montane, più

collinari, ma anche di pianura, ma dico che sempre che i problemi iniziano dalla montagna, e noi raccogliamo un pezzo – io parlo della parte collinare – e poi arrivano in pianura. A quel punto, in pianura sono nella loro potenza devastatrice moltiplicati questi problemi.

Questo è un elemento particolarmente interessante, perché – la Protezione civile non può agire in sostituzione, perché è impossibile – un elemento di cura del territorio legato alle attività agricole è sostanzialmente venuto meno in termini consistenti. Affrontare quel problema è fondamentale sia sotto il profilo, di nuovo, della prevenzione, ma anche della programmazione. Qui si intersecano due elementi: quello della gestione del suolo e quello della competitività della nostra agricoltura su piani non solo nazionale ma europeo e anche internazionale.

Si è parlato della normativa per esempio legata ai ricoveri dei mezzi agricoli. Potremmo aprire anche il capitolo sulla normativa *tout court* legata ai mezzi agricoli, laddove abbiamo un'agricoltura sviluppata, anche se in maniera a volte un po' caotica, al punto da essere i primi costruttori per esempio di macchine agricole. La nostra normativa, però – mi permetto di dirlo, ma perché qui esco dai panni dell'amministratore e mi metto in quelli dell'agricoltore – non è esattamente la più competitiva sotto questo profilo.

Qui, ovviamente, entra in gioco la nostra capacità di saper giocare in Europa non solo a livello nazionale, e mi fa particolarmente piacere che oggi sia presente qui anche l'onorevole Realacci, perché ci sono alcuni elementi che ho l'occasione come ANCIgiovani di riportare alla sua attenzione, quindi all'attenzione del Parlamento e anche, indirettamente, del Governo, proprio perché su questo si gioca una partita credo molto delicata – peraltro, questo è anche l'anno dell'Expo – su cui l'Italia avrebbe grandissime risorse e potrebbe giocare ancora di più un ruolo, che in realtà sta già giocando, ma che potrebbe veramente far emergere con maggiore insistenza. Serve, però, un indirizzo anche normativo, oltre che politico, a parer mio nell'ordine di una chiarezza più definitiva e anche di una semplificazione che possa davvero fare del tema della gestione del suolo e di quello dell'agricoltura non un problema ma un volano di sviluppo. Se davvero ci fosse la possibilità di investire fino in fondo relativamente a tutta l'ampia gamma di queste problematiche, credo che si aprirebbe un capitolo decisamente interessante, che potrebbe vedere l'Italia a un livello decisamente superiore. Oggi, ci viene riconosciuta una certa capacità, una certa posizione, ma rispetto alla potenzialità molto si potrebbe fare.

Concludo con un invito ai giovani amministratori e – ne approfitto – in particolar modo a quelli della Valle d'Aosta. Siamo in fase congressuale, quindi la Valle d'Aosta dovrà andare al

rinnovamento, per cui il poter vedere qua molti giovani amministratori mi fornisce la possibilità di farvi un invito a partecipare a questa fase, che sarà probabilmente conclusa nel giro di quest'anno, per cui soprattutto voi che partecipate a momenti formativi, fatevi avanti nelle sedi opportune al momento del cambiamento.

Concludo davvero – concedetemelo – in maniera anche un po' più affettuosa del solito, perché per me questa è l'ultima occasione come coordinatore nazionale di portarvi il saluto della mia Consulta in questa veste. Anch'io sono arrivato alla fine della mia esperienza. Sottolineo, però, ancora, come ho fatto in apertura, la fortuna che ho avuto di ereditare un patrimonio di collaborazione tra l'associazione *italiadecide* e la mia Consulta. Ovviamente, l'invito che farò sicuramente al mio successore sarà di certo quello di continuare, ma sono sicuro che sarà così, questa bellissima esperienza, assolutamente formativa e importante proprio perché, appunto, ce n'è davvero un grandissimo bisogno. Grazie ancora a tutti. Vi auguro buon lavoro.

LUCIANO VIOLANTE, *Presidente di italiadecide*. Liberiamo subito il Presidente Rollandin, che deve andar via.

Avete avuto tre introduzioni di merito, come avete visto, non formali. Neanche Nicola ha fatto un discorso elettorale. Mi ricorda quello che mi disse Pajetta una volta. Io uscivo da Botteghe Oscure e, incontrandomi, mi chiede ove andassi. Gli risposi che andavo a tenere un comizio. Parliamo di molti anni fa, ero appena arrivato in Parlamento. Mi disse di stare attento, che i comizi erano pericolosissimi. Gli chiesi perché: «Siccome vengono a sentirti solo quelli che la pensano come te, l'unico effetto che puoi avere è che fai cambiare idea a qualcuno. Per il resto, non cambia assolutamente nulla». Forte di questa lezione, Nicola non ha fatto un comizio.

Ermete Realacci è una delle personalità più note del mondo politico, particolarmente significativa per le questioni ambientali, di cui parleremo oggi, perché è un uomo che ha molta competenza, molta esperienza e ha sempre molto equilibrio nelle sue affermazioni. In materia ambientale non sempre l'equilibrio si ritrova, mentre Ermete è una personalità che ci insegna molte cose, proprio per questa sua capacità, competenza, professionalità ed equilibrio.

*Le politiche del territorio tra sostenibilità e crescita*

ERMETE REALACCI, *Presidente VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici*,

*Camera dei deputati.* Grazie per le parole gentili e anche per l'occasione che per molti aspetti ghiotta, perché parlare con dei giovani amministratori e di questi temi è molto importante.

Voi avete messo molta carne al fuoco. Vorrei provare a ribaltare il punto di vista. Mi viene chiesto di condurre un ragionamento sul rapporto tra sviluppo sostenibile e crescita: vorrei in parte risuonare con le cose che avete detto, ma in parte provare ad affrontarle anche da un punto di vista diverso.

Ovviamente, potrei farvi una lunghissima relazione sulle sventure passate, presenti e future, che sono purtroppo tante. È stato ricordato prima da Viérin, non parliamo solo delle alluvioni della Valle d'Aosta. Siamo nell'anniversario dell'alluvione del Vajont, 2.000 morti dovuti a scelte dell'uomo. A me ha colpito quando sono andato lì, più volte, l'ultima in occasione del cinquantenario, che i sindaci del luogo mi abbiano detto che il Monte Toc, come si chiama il mondo che è franato, in dialetto significa "monte che frana". Forse il sospetto che l'idea di realizzare una diga così grande lì dovesse essere meglio valutata poteva venire.

Potremmo continuare, perché dal Dopoguerra a oggi abbiamo spesso qualcosa come 240 miliardi di euro e pagato un prezzo in vite umane enorme, migliaia e migliaia di morti, ai terremoti, al dissesto idrogeologico e alle alluvioni, in parte fenomeni assolutamente affrontabili. Pensate anche alla questione sismica. Noi siamo un Paese altamente sismico. Devo dire francamente che ho visto con certo stupore che a L'Aquila ci si è concentrati molto sui processi a chi doveva prevedere i terremoti, cosa piuttosto complicata, e non invece sul capire come si faceva a costruire case che resistessero ai terremoti, cosa fattibile per un grande Paese come l'Italia.

In questa situazione di territorio fragile, delicato, bellissimo com'è l'Italia, adesso c'è la partita dei mutamenti climatici. Secondo molti, per esempio Maracchi, uno dei migliori climatologi italiani, dagli anni Novanta a oggi sono aumentati del 900 per cento i fenomeni meteorologici estremi. Non che non ci fossero prima, ma adesso si sono molto intensificati. L'abbiamo visto di recente anche nel sud della Francia, figli di tanti fattori. C'è chi ha detto, e probabilmente è vero, che in quest'ultima vicenda francese ha contato molto il fatto che in questo periodo il mare ha alcuni gradi in più rispetto a quello che accade di solito.

Assieme all'importantissimo *summit* mondiale a Parigi, la COP21, all'inizio di dicembre, questo ci apre due frontiere fondamentali: come mitigarli, come si dice in termini tecnici, come contenerli, e si pensa e si spera di riuscire a contenere entro i due gradi, ma è una sfida non semplice; come adattarsi, cioè come fare i conti con quello che in ogni caso sta accadendo e accadrà. Per noi, questo

ha molto a che vedere con la gestione del territorio, con il dissesto, con queste questioni, che poi chiamano in ballo tantissime politiche.

Se penso solo all'attività della mia Commissione, abbiamo appena varato una legge di riordino del sistema protezione civile, cosa fondamentale. Molte volte, la gente muore non solo perché si è trattato male il territorio, ma anche perché la cultura della prevenzione è scarsissima. Consentitemi di dire che anche quando vedo le vicende francesi, in cui tanta gente è morta perché stava cercando di recuperare l'auto, mi si accappona la pelle, perché i rudimenti sono che, quando c'è un'alluvione in corso, bisogna essere avvertiti e si va verso i piani alti, non nei seminterrati. Questo è accaduto anche in Italia tante volte. È accaduto anche in Piemonte, dove all'epoca dell'alluvione degli anni Novanta, morì gente che stava a 24 ore di distanza dalla piena del fiume a guardare l'arrivo della piena. C'è un problema di cultura.

Ci stiamo occupando adesso e dovremmo votare nella prossima settimana per la delega sul tema della riforma del sistema degli appalti, tema fondamentale, che incrocia molte delle cose che dicevi prima: semplificazione, certezza. Abbiamo avuto un'iperfezione legislativa in molti campi, che non è una migliore garanzia per i cittadini, per le imprese, per il futuro. Spesso è il contrario. Diceva Tacito che moltissime sono le leggi in una repubblica molto corrotta. Questo sistema giuridico che abbiamo spesso ha aperto più varchi – potrei entrare nel merito, ma vi risparmio – alla corruzione, all'opacità e ai ritardi di quanto non abbia fornito aiuto al Paese.

Stiamo occupandoci del consumo di suolo, partita delicatissima, che va affrontata con grande attenzione. Si consumano in Italia circa 7 metri quadri al secondo, ma anche quella è una partita che va vista bene. Voi siete amministratori: una delle componenti del consumo di suolo è il fatto che abbiamo un sistema fiscale per i Comuni per cui gli oneri di urbanizzazione sono diventati, soprattutto per i piccoli Comuni, una componente della fiscalità generale. Bisogna capire come affrontare questo tema, perché non è solo la pressione degli interessi speculativi, che spesso contano troppo in politica, ma anche l'esigenza di fare cassa che spinge a fare scelte che non hanno poco a che vedere con gli interessi della comunità.

Il tema che, però, mi sta soprattutto a cuore è quello proprio di affrontare il titolo. Potremmo continuare sugli alti percorsi legislativi in atto, sulle cose necessarie. Peraltro, qualcuno forse sa che, per esempio, ho un'attenzione particolare ai piccoli Comuni, in gran parte montani, non per motivi caritatevoli, ma perché penso che l'Italia sia forte quando fa l'Italia in tutti i campi, nell'innovazione, nella qualità. Penso che una delle caratteristiche dell'Italia sia quella, appunto, di

avere una diversità di territorio, una bellezza, un'attrattiva, un *soft power*, come si direbbe, molto legato a questo. Cipolla diceva che la missione dell'Italia è produrre all'ombra dei campanili cose che piacciono al mondo. Questo significa territori, comunità e anche un'idea di sviluppo. Qui vengo al punto.

Penso che una componente di questo ragionamento, che come capirete è verticale, perché va dalla pianificazione urbanistica alla Costituzione, alle leggi, alle scelte economiche, a incentivi e disincentivi, sia avere un'idea di futuro. Penso che chi sostiene, e sono in molti, che usciremo dalla crisi con una ricetta alla Eduardo De Filippo – Eduardo era un grandissimo – del tipo “Ha da passa' ‘a nuttata”, cioè ricominceremo da dove ci eravamo fermati, sostiene una cosa sbagliata. Non usciremo e non stiamo uscendo dalla crisi come ci eravamo entrati.

Sono in corso dei cambiamenti. Dobbiamo avere un'idea di futuro. Secondo una bellissima frase di Seneca, non esistono venti favorevoli per il marinaio che non sa dove andare. Dobbiamo avere un'idea di futuro che faccia i conti con le forze in campo, che non è velleitaria, che abbia elementi induttivi, chiami a raccolta le energie, ma abbia un'idea di dove andare.

Quanto ai cambiamenti in corso nella nostra economia, abbiamo parlato prima dei fronti critici, dei rischi, dei problemi aperti, sono di dimensioni enormi a guardarli. Vi cito solo due esempi, ma potrei citarne molti. Pensate a quanto è accaduto nel campo dell'energia. Forse qualcuno ricorda che alcuni anni fa in Italia si volevano realizzare delle centrali nucleari, fermate da un referendum dei cittadini. Ho sempre detto che l'ENEL dovrebbe regalare un'azione a tutti i cittadini che votano no al nucleare, perché se avesse cominciato a costruire centrali, sarebbe una *bad company*.

Nell'Occidente, il nucleare è morto. Le uniche due centrali nucleari in costruzione in Europa sono una in Francia e una in Finlandia, a Flamanville e Olkiluoto. Per entrambe, le tecnologie sono francesi. Nel caso di Flamanville, la centrale ha sei anni di ritardo. I costi sono triplicati e l'unico tentativo di costruire una nuova centrale è in Inghilterra, dove il Governo ha dovuto offrire alla società che si candida a costruirla un prezzo dell'energia maggiorato per 35 anni, superiore a quello del costo dell'energia eolica in Inghilterra, tanto che l'Austria ha avviato un contenzioso a livello europeo per aiuti di Stato scorretti nei confronti di quest'unico tentativo di costruire centrali nucleari. Questo non riguarda solo le centrali nucleari.

Un ministro di un Governo del mio partito, un Governo non del secolo scorso, sosteneva ad esempio che costruire la centrale a carbone di Porto Tolle fosse strategico per il Paese. Era evidente che, al di là degli aspetti ambientali, era una sciocchezza dal punto di vista economico. Il nuovo



amministratore delegato dell'ENEL ha annunciato che non solo non costruisce Porto Tolle, ma chiuderà 22 centrali, non licenzia un lavoratore, ma chiuderà 22 centrali, quelle più vecchie, inquinanti, costose, molte a carbone, altre a olio combustibile.

Nel frattempo, nel giro di un certo numero di anni, commettendo anche degli errori in un senso e nell'altro, siamo passati da una situazione in cui l'energia era prodotta da dieci soggetti in Italia a quella in cui l'energia elettrica è prodotta da 400.000 soggetti, perché i pannelli fotovoltaici sono stati montati da aziende, cittadini, enti locali. Praticamente in tutti i Comuni italiani ci sono impianti di produzione di energia. È cambiamento enorme, il 40 per cento dell'energia elettrica prodotta in Italia oggi viene da fonti rinnovabili.

Questo cambiamento si sposa anche con cambiamenti nella società. Faceva prima riferimento il Presidente Rollandin, ma anche Viérin, alle domande contraddittorie che ci sono nella società, ed è vero, di cui dobbiamo saper cogliere il segno e tirare i fili positivi. Questi cambiamenti sono impressionanti per molti aspetti. Penso alla politica dei rifiuti e ricordo quando si pensava che le raccolte differenziate erano adatte agli svizzeri e ai tedeschi, ma non agli italiani. Oggi, anche nel sud ci sono posti che hanno livelli di raccolta differenziata elevatissimi. Salerno ha un livello di raccolta differenziata che credo sia, assieme forse a Verbania, il più alto tra i capoluoghi di Provincia. Milano è la prima città europea, assieme a Vienna, per raccolta differenziata. In Provincia di Treviso ci sono cento Comuni oltre l'80 per cento di raccolta differenziata.

Penso anche a cose ancora più complicate e forti. La prima esperienza di *car sharing* in Italia fu organizzata da Legambiente a Milano all'inizio degli anni Duemila. Credo fosse il 2002 o il 2003. Era, sostanzialmente, un atto di impegno civile, di militanza. Alcune centinaia di persone cercavano di organizzarsi per usare l'auto in condivisione. Se a me avessero detto sette o otto anni fa che a Milano 30.000 persone avrebbero usato il *car sharing*, lo avrei detto un obiettivo ambizioso. Attualmente, a Milano sono 120.000 le persone a usare il *car sharing*, in una città che ha un milione di abitanti, organizzato non dalla Legambiente, ma da varie società, una peraltro di proprietà della Mercedes e una dell'ENI. Così capiamo anche che cosa si sta muovendo in questo come in altri settori.

Perché è stato possibile? Lo è stato per un incrocio tra nuove domande, innovazioni tecnologiche – senza le *App* non ci sarebbe il *car sharing*, comodissimo, per cui si vede dov'è la macchina più vicina, in generale molto più di quanto non si sarebbe potuto parcheggiare la propria se si fosse fatta la follia di spostarsi in macchina in città – e un cambiamento di costume, formidabile. Alla mia età,

credo anche alla tua, Luciano, la macchina era uno *status*, serviva per molte cose, anche per avere rapporti con l'altro sesso. Se ci avessero chiesto se volevamo la macchina, avremmo risposto di sì. Delrio mi ha detto che suo figlio, che studia a Milano, non ha voluto la macchina, perché usa il *car sharing*.

Questo significa non solo che è molto efficiente l'uso, ma anche che si rimorchia in maniera diversa. Non è banale. Come per l'agricoltura, l'orgoglio e il senso di sé quando si parla di economia e di scelte sono un pezzo importantissimo.

E sono un pezzo per esempio queste cose di una spinta verso forme di condivisione, di *sharing economy*. Per capirci, in Italia c'è di tutto. Ci sono i Casamonica e ci sono anche cittadini che si organizzano per gestire beni comuni. Sono molto orgoglioso, per esempio, che stia marciando molto un articolo che ho fortemente voluto nello Sbocca Italia, l'articolo 24, che permette il cosiddetto baratto amministrativo, cioè permette ai cittadini di organizzarsi per gestire pezzi di beni comuni e poi chiedere al Comune defiscalizzazioni. Alcuni Comuni, come Milano o Bari, lo stanno organizzando anche per dire che i cittadini che non hanno risorse per pagare la fiscalità comunale possono pagare "in natura". Sono forme di organizzazione diversa, di condivisione, che sono molto importanti. Più in generale, è importante capire che il nostro posto nel mondo è fare l'Italia, non imitare i modelli di altri. Nel fare l'Italia, il rapporto col territorio, con le comunità, con la qualità, con la bellezza è una componente centrale.

Ho cercato e portato il brano di un bravo economista americano, Galbraith, che all'inizio degli anni Ottanta scrisse una serie di articoli sul miracolo italiano, sullo sviluppo dell'Italia nel Dopoguerra. In questi interessanti articoli, da cui vi citerò un brano, in pratica a mio avviso distrugge l'Italia anche eccessivamente, perché avevamo anche vinto il Nobel con Natta per la biologia, avevamo il Donegani e così via: «L'Italia, partita da un Dopoguerra disastroso, è diventata una delle principali potenze economiche. Per spiegare questo miracolo, nessuno può citare la superiorità della scienza e dell'ingegneria italiana né la qualità del *management* industriale né tanto meno l'efficacia della gestione amministrativa e politica né, infine, la disciplina e la collaboratività dei sindacati e delle organizzazioni industriali – ci ha praticamente azzerato, a mio viso anche eccessivamente. La ragione vera – qui c'è il passaggio interessante – è che l'Italia ha incorporato nei suoi prodotti una componente essenziale di cultura e che città come Milano, Parma, Firenze, Siena, Venezia e Roma, pur avendo infrastrutture molto carenti, possono vantare nel loro standard di vita una maggiore quantità di bellezza».

Questo posizionamento del nostro Paese spesso non è percepito e sicuramente non può essere letto dal satellite, da Marte, dalle agenzie di *rating*, che hanno spesso detto fesserie sull'Italia. Ricordo che pochi anni fa, nel 2005, un'agenzia di *rating*, che non si accorgeva che gli elefanti stavano distruggendo la cristalleria, disse che l'Italia era finita perché, siccome la Cina faceva le stesse cose, per noi non c'era più spazio. Non è vero nulla. Noi facciamo ancora cose simili a quelle della Cina: ci collochiamo nella parte nostra. Abbiamo dimezzato la produzione di scarpe, ma il fatturato dell'industria calzaturiera è aumentato del 70-80 per cento. È chiaro che le *espadrillas* da 3 euro saranno realizzate nel Guangdong, ma tra un po' neanche più lì, perché anche lì cominciano a salire i prezzi. Per produrre, però, qualità ci vogliono territori, comunità che producono e sono legati alla qualità.

Torno al titolo della relazione. Il discorso tra sviluppo sostenibile e crescita oggi si pone maniera significativamente diversa dal passato. Non siamo all'epoca della nascita di Marghera, quando si doveva scegliere se distruggere quell'area. Ci sono dei passi impressionanti del piano regolatore di Venezia del 1962 in cui si dice testualmente che nell'area di Marghera vanno collocate le industrie che producono veleni pericolosi per l'ambiente e per la salute. Parliamo del piano regolatore di Venezia, perché era lo spirito dei tempi.

Oggi, la situazione è completamente diversa. La fondazione che presiedo, Symbola, fa un ragionamento in molti campi sulla qualità italiana. Non so se sia in distribuzione la sintesi del rapporto sulla *green economy*, Green Italy: ha censito nell'esistente, quindi non sono ipotesi su quello che bisognerebbe fare, la situazione dell'Italia, e si vede che dall'inizio della crisi circa il 22 per cento delle imprese hanno fatto investimenti che avevano a che vedere con l'ambiente, come per il risparmio energetico, le fonti rinnovabili, la tracciabilità dei prodotti, l'innovazione di processo e di prodotto e così via. Questo 22 per cento delle imprese è responsabile l'anno scorso del 40 per cento dei posti di lavoro prodotti, una percentuale che arriva al 70 per cento nei settori tipo ricerca e sviluppo, settori più di punta, esportano il doppio delle altre imprese, innovano il doppio delle altre imprese.

È una componente, per esempio, l'attenzione all'ambiente, che oggi è un fattore competitivo importantissimo, spesso neanche letto da queste imprese. Ieri, come Commissione ho presentato un eccellente lavoro realizzato dal Servizio studi della Camera e dal Cresme sul credito d'imposta e l'Ecobonus, di gran lunga le misure anticicliche più formidabili prodotte in Italia. Hanno segnato un passaggio dell'edilizia enorme, dal luogo costruito alla manutenzione ordinaria e straordinaria.

Bisognerà fare molto di più, intervenire. Qui torna il discorso delle regole per semplificare l'azione nei centri abitati, per permettere di demolire e ricostruire, per migliorare l'esistente, che spesso è un percorso di guerra con le norme che abbiamo. Per avere, però, un ordine di grandezza, l'anno scorso il credito d'imposta e l'Ecobonus hanno prodotto 28,5 miliardi di euro di investimenti, quasi 2 punti di PIL, e tra diretto e indotto 424.000 posti di lavoro.

Sono uno strumento enorme anche per affrontare i temi che dicevamo. Sto conducendo una battaglia, col Ministro Delrio d'accordo, per allargarlo all'edilizia sociale, alle imprese, ai condomini, ma anche per esempio al consolidamento antisismico. Non metteremo mai in ordine il nostro patrimonio se non cominciamo un'azione, che non risolveremo in un anno, nel senso che serviranno decenni, ma che dia maggiore sicurezza al sistema delle imprese. Questo varrà anche in tanti settori. Tu citavi prima le macchine agricole. Peraltro, nella Granda ne produce un po', come altre macchine.

Noi siamo un Paese cripto-depresso, nel senso che abbiamo un mare di problemi, anzi di più, e potrei fare un lungo elenco, ma siamo un Paese formidabile in molti campi. Ci sono al mondo solo cinque Paesi che hanno un *surplus* manifatturiero sopra i 100 miliardi di dollari: la Cina, la Germania, il Giappone, la Corea e l'Italia. Neanche vediamo Francia e Inghilterra da questo punto di vista. Si è appena chiuso il Salone della nautica di Genova. Noi abbiamo avuto, come in altri settori, ma nella nautica ancora di più, un bestiale crollo sul piano interno, ma dal punto di vista dell'*export* siamo il principale esportatore nel mondo, controlliamo oltre il 20 per cento del mercato, il nostro *export* è superiore a quello dei tre Paesi che vengono sotto di noi: Stati Uniti, Germania e mi pare Francia. Da soli esportiamo più di questi tre messi assieme. Di nuovo, quello che fa premio è un incrocio tra qualità, territorio, innovazione e attenzione all'ambiente.

Il territorio svolge un ruolo fondamentale, altrimenti non si riesce a capire perché costruiamo degli *yacht* enormi in Provincia di Bergamo. Ovviamente, non è proprio vocata a quei trasporti, ma il legame con i saperi che appartengono ai territori, alle comunità, è una componente di questa sfida. Nelle macchine agricole, come dicevi anche tu, siamo *leader* per alcuni segmenti. Non è così per i grandi trattori, ma anche se si cercano le ragioni della *leadership* si scopre che sono legate non solo alla nostra tradizionale capacità di essere più flessibili, di produrre prodotti più adattabili, ma al fatto che in questo campo produciamo macchine che consumano meno energia, meno acqua, meno prodotti chimici. Non lo ha detto nessuno ai produttori. Spesso non lo fanno neanche. È l'istinto animale, è la percezione di quali siano i punti delicati che porta i cromosomi antichi dell'Italia a

entrare in campo.

Mi diverte molto raccontare che i bambini di Pechino, di Shanghai, di Copenhagen, di Coney Island giocano su giostre italiane, perché le nostre giostre sono belle, in questo caso prodotte soprattutto nel sud del Veneto e un po' in Emilia, ma anche perché le nostre giostre battono le giostre tedesche in quanto più leggere e consumano la metà dell'energia. Potremmo continuare, parlare di ceramiche.

Relativamente al rapporto con i territori e con le comunità, sempre per parlare della Granda, penso alla Ferrero, che non ha mai licenziato un lavoratore in tutta la sua storia...

LUCIANO VIOLANTE, *Presidente di italiadecide*. Devi parlare del vino se parli della Granda...

ERMETE REALACCI, *Presidente VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici, Camera dei deputati*. Ci arrivo. Il vino è una straordinaria metafora di quello che l'Italia deve fare e di quello che è l'Italia. Voi siete giovani e forse qualcuno non lo ricorda, ma il vino italiano subì un trauma terribile nel marzo del 1986.

Lo ricordo bene essendo un ambientalista: a marzo ci fu il metanolo e in aprile Chernobyl. Che cosa accadde allora? Lasciamo perdere l'atto di stupidità criminale, perché non credo che volessero uccidere i piemontesi in questo caso.

La scelta di base che ci portò al metanolo fu una scelta che...

LUCIANO VIOLANTE, *Presidente di italiadecide*. Scusa, Ermete, non tutti sanno che cosa accadde.

ERMETE REALACCI, *Presidente VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici, Camera dei deputati*. Sì, subito. Fu una scelta che portava a competere sulla quantità e sul basso prezzo. L'idea era che il vino italiano era forte se si produceva grande quantità di vino a basso prezzo. Ovviamente, da un lato, questo ci spinse in un angolo – all'epoca, il vino italiano veniva spesso esportato per tagliare vini più pregiati o distillato per ricavarne altro; dall'altro, aprì lo spazio alla sofisticazione, all'adulterazione del vino.

Siccome con questa sofisticazione, Luciano, non so perché ma detassarono il metanolo, qualche

genio, ripeto piemontese in questo caso, produsse il vino adulterato col metanolo anziché con l'etanolo. Il piccolo problema è che il metanolo uccide in certe quantità, per cui morirono venti persone, molti rimasero ciechi, e quindi ci fu un trauma clamoroso. Che cos'è accaduto dopo quel trauma?

Senza la politica, di nuovo, si è cambiata rotta e, anziché a quantità a basso prezzo, si è puntato alla qualità legata al territorio. Si può fare molto di più, ma oggi siamo arrivati al punto che produciamo il 50 per cento in meno del vino rispetto a quello che producevamo alla metà degli anni Ottanta, ma in quegli anni il nostro *export* di vino valeva in moneta attuale 700 milioni di euro, mentre l'anno scorso abbiamo superato i 5 miliardi, raggiungendo se non sbaglio i 5,2-3 miliardi di euro, più di sette o otto volte di quello che accadeva allora. La capacità di produrre vino si è estesa. In quegli anni, a sud della linea gotica non c'era quasi un vino degno di essere bevuto. Adesso, la capacità di fare vini è diventata una caratteristica di tutta Italia. In questo c'è una tradizione rivisitata. Mahler diceva che tradizione non è culto delle ceneri, ma custodia del fuoco, come è imparare a fare vini, alcune volte con procedure sofisticatissime.

Il Sagrantino di Montefalco, un vino che non esisteva, è stato recuperato grazie alla mappatura genetica di un professore dell'università di Milano. C'è un incrocio in questo saper fare, che si è diffuso per l'Italia, che è territorio, ma è anche molto innovazione. Noi che abbiamo una certa età ricordiamo il terremoto della Valle del Belice, che per noi è sinonimo di sventura. Se, però, oggi si va nel Belice, ci si trova dei vigneti che sembrano dei giardini. Ha contato la grande diversità anche climatica dei nostri territori, perché un vitigno internazionale, uno Syrah, un Cabernet Sauvignon coltivati in Piemonte o in Sicilia danno effetti diversi, ma anche l'utilizzare come materia prima una cosa che abbiamo e gli altri non hanno, e cioè vitigni autoctoni.

Ho visto l'altro giorno un inserto sul *Corriere della Sera* in cui si parlava dei vitigni valdostani, e mi è venuta anche una curiosità organolettica, che però soddisferemo. Da noi, a fare il vino erano i greci, gli etruschi, i romani, i cartaginesi. Nella battaglia economica sul vino – oggi, esportiamo più dei francesi, anche se siamo un po' più bassi di valore – abbiamo battuto le grandi enologi emergenti (Australia, Nuova Zelanda, Sudafrica, Cile e California) in grado di produrre grandi quantità di vino di qualità mediamente buona, ma con poca personalità. Bere un vino italiano significa anche bere un pezzo di Italia. Noi non trascuriamo mai la forza del richiamo dell'Italia e del *made in Italy* per una quantità crescente di cittadini del mondo che spingono sulla qualità, che è il nostro mercato. Una nicchia dei ricchi cinesi contiene tutta l'Italia. Quando si parla di nicchie, se

facciamo i conti col mondo, diciamo come è fatto. tra Cina e India da soli sono 2,5 miliardi. Abbiamo messo a frutto i nostri cromosomi. L'Aglianico, che non esisteva, deriva da ellenico, e potremmo continuare in questa direzione.

In questo senso, il tema non solo della corretta gestione del territorio come rischio se trattato male – potremmo continuare a lungo, dall'abusivismo alle opere non portate a termine e così via – ma anche quello della forza del territorio, delle comunità, quindi delle amministrazioni, quindi dei Comuni, anche di quelli piccoli, che devono avere processi di razionalizzazione amministrativa senza perdere la propria identità, diventa una chiave straordinaria per il futuro. Lo è nell'impresa, lo è nell'industria, perché quello che stiamo dicendo adesso sul vino vale per la meccatronica, per le ceramiche, per l'oreficeria. L'anno scorso, Vicenza ha aumentato l'*export* del 20 per cento nel settore orafa. Obiettivamente, produrre gioielli belli all'ombra delle ville palladiane è più semplice. Non lo sai, ma è così. Se perdiamo questa connessione, questo senso, ci indeboliamo. Questo vuol dire tante cose.

Prima, parlavi dell'agricoltura: vuol dire a volte anche un problema culturale. Nel vino, questo passo si è compiuto. Tolta una di Chianti, per cui ce la si cavava anche allora, avere una vigna nel 1985 non era così *trendy*. Adesso, non è più così, e non solo se il possedimento è a Montalcino o nelle Langhe, ma anche se si è da altre parti. Non solo il reddito, ma anche l'orgoglio di ciò che si fa è determinante. Questo è un problema culturale che la politica deve accompagnare. Deve leggere il mondo con occhi diversi. Proust diceva che un vero viaggio di scoperta non è cercare nuove terre, ma avere nuovi occhi. Bisogna sapere che oggi, per competere nel mondo, non serve tanto – qualche volta serve anche quella – una ciminiera che fuma, ma la banda larga, un prodotto distintivo, un'identità che altri non possono copiare.

Sono amico, per esempio, di uno straordinario sarto di Ginosa di Puglia, Angelo Inglese. Una volta l'avevo invitato a un convegno che si teneva nel Cilento, dal titolo "Terra, sangue e banda larga", e un mio amico di origine ebraica mi disse che mi avrebbe seguito, ma di frenare su terra e sangue. Era chiaramente ironico come titolo. Lui non potette venire, perché era alla BBC a commentare il matrimonio di Kate e William. Gli chiesi che cosa ci facesse lì: lui realizza le camicie per la casa reale inglese, per i Primi Ministri giapponesi, ha un fortissimo *export* verso il Giappone, avendo conservato una sartoria artigianale di straordinaria qualità. Mi ha spiegato che i giapponesi – dirò delle sciocchezze – amano molto i particolari, e in quella zona fanno le asole con, per esempio, 16 anziché 12 cuciture.

Perché può farlo? Può perché oggi con la rete si può produrre qualcosa di straordinaria qualità, ma si poi si parla al mondo. Potremmo continuare. Spesso, questo livello di rapporto con il territorio e anche le risposte politiche che questo richiede – questo tipo di economia richiede poi risposte politiche, amministrative – interessano tutti i settori. Vi racconto di un altro caso e poi la faccio finita.

In Italia, c'è un'azienda che nessuno conosce, che si chiama Kaiser Italia e si trova a Livorno. Quest'azienda ha 50-60 dipendenti ed è tra i *leader* nelle esplorazioni spaziali per quanto riguarda gli esperimenti, quelli fatti copi satelliti. Collabora con i cinesi, con i russi, con gli europei, con gli americani. Hanno già partecipato a oltre 60 missioni spaziali. Il suo capo, Valfredo Zolesi, che ogni volta che parla sembra Kunta Kinte – “Mio nonno era un marinaio, sono figlio di Stefano il nostromo” – ha un legame con la sua terra inscindibile.

Addirittura – capite quale deve essere la sua forza da quello che sto per dirvi – è riuscito a mandare nello spazio una bottiglia di Sassicaia con una barbatella e a farla riportare indietro. Difatti, ogni tanto mi chiede di trovare un'occasione per berla, ma è complicato trovare un'occasione per bere una bottiglia di Sassicaia che ha orbitato intorno alla terra.

Questa capacità di nutrirsi di queste cose è una componente inscindibile della capacità italiana di stare al mondo. È il motivo per cui il mondo ci guarda, che ha molto a che vedere con le comunità, con la buona amministrazione, con i territori, e tiene assieme – su questo chiudo – l'elemento territoriale, quello ambientale, ma anche quello tecnologico. Carlo Azeglio Ciampi ha sempre detto che quello più originale della nostra Costituzione è l'articolo 9, che non ha paragoni con altre Costituzioni del mondo. Tutti dell'articolo 9 ricordano la tutela del paesaggio e del patrimonio storico-culturale, ma in realtà per l'articolo la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica, tutela il paesaggio e il patrimonio storico-artistico della Nazione. Tiene assieme le due cose.

Adesso alzo le mani, ma nel dibattito della Costituente ci fu anche un minimo di discussione se dovesse essere la Repubblica e lo Stato. Fu deciso per la Repubblica, perché era più inclusiva, più comprensiva, perché era una missione comune del Paese che la Repubblica tutelasse. Quando si è discusso – purtroppo, la discussione è stata abbandonata – anche di inserire, ma siamo arretrati mentre altri Paesi l'hanno fatto, l'ambiente in Costituzione, si trovò una formulazione, che forse Luciano ricorda, che passò anche in uno dei due rami: si aggiungeva all'articolo 9 la tutela all'ambiente e agli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni, la protezione della



biodiversità e la promozione del rispetto degli animali. Era lì che andava messo per coerenza, perché è chiaro che i costituenti non avevano la percezione di questa frontiera. Già quell'articolo, però, tiene assieme varie cose che sono la missione dell'Italia. Queste richiedono innovazione e coraggio, che a sua volta significa anche coraggio dell'amministrare e cuore.

Ricordo sempre che il grandissimo Sindaco di un piccolo Comune, Angelo Vassallo, poi assassinato per le sue battaglie per l'ambiente e per la legalità, era innanzitutto un vulcano, se ne inventava una quantità incredibile, ma aveva un legame col suo territorio straordinario. A parte che anche lui aveva una raccolta differenziata già parecchi anni fa al 75 per cento, era uno dei *leader* del Parco del Cilento. Era stato protagonista del fatto che il Parco del Cilento fosse stato promotore della richiesta, poi ottenuta, di dichiarare la dieta mediterranea patrimonio dell'UNESCO.

Ovviamente, per Angelo Vassallo qual era la capitale della dieta mediterranea? Pollica, perché c'era un professore americano, credo, che per un periodo era stato lì e aveva studiato le razioni K. Quando, oltre alla buona amministrazione, alle fonti rinnovabili, alla raccolta differenziata, all'azione con le associazioni, da Slow Food alla Legambiente, a Libera e così via, gli mancavano gli argomenti, se li inventava, o per lo meno questa è la mia tesi. L'ultima volta che sono stato con lui, due settimane prima che venisse ammazzato, ad Acciaroli, frazione di Pollica, sono rimasto impressionato. Era la seconda metà di agosto e i locali erano aperti 24 ore al giorno, perché facevano i turni. Dopo 12 ore cambiavano e coprivano tutto. Non si passeggiava per Acciaroli dalla quantità di giovani presente. Questo era figlio di queste scelte, della difesa del territorio, ma anche di scelte amministrative.

Aveva realizzato il porto ad Acciaroli, anche con un po' di proteste. Se non lo avesse fatto, né i pescatori né gli yacht avrebbero potuto andare ad Acciaroli. A cena si arrabbiai quasi perché lo prendevo un po' in giro, ma stava producendo un'altra iniziativa, purtroppo portata a termine qualche mese dopo la sua morte: si era inventato, a mio avviso, il fatto che Hemingway aveva scritto *Il vecchio e il mare* a partire da un pescatore di Acciaroli che si chiamava "u vecchiu". Non c'è traccia di questo e dubito che ad Acciaroli pescassero i marlin. Si sa solo che Hemingway che, come sapete, era un grande scrittore ma anche un grande corrispondente di guerra, a seguito dell'Esercito americano amava bere e si era ubriacato anche in un Comune lì dietro, ma è l'unica cosa di cui c'è traccia relativamente al suo passaggio.

Dico che contano l'amore e il coraggio, e ricordiamo anche che la fortuna aiuta gli audaci: all'epoca di quest'iniziativa, un mare di americani sono andati a cercare le tracce di Hemingway e,

siccome appunto la fortuna c'è, in quei giorni era ad Acciaroli un sedicente nipote di Hemingway, con un cognome diverso, che è stato la prova provata che c'era un legame. Che cosa dire di più di questo fatto?

Se vogliamo affrontare questo futuro, dobbiamo avere un cuore antico, tecnologie, istituzioni che si riformano nel segno dell'efficienza, della trasparenza, della semplicità, e tenere assieme tutte queste cose. L'Italia è sempre stato un Paese povero di materie prime, che quindi poi sulla creatività, sull'inventiva, sulla bellezza ha scommesso. Adoro, per esempio, un brano della Costituzione senese del 1309. I senesi erano molto aggressivi, non erano seguaci del metodo Montessori. Ancora oggi, a Siena forse il giorno che dà più orgoglio, a parte quello del Palio, che però è festeggiato solo da chi vince e non dagli altri, è quando ricordano la battaglia di Montaperti, in cui i senesi in inferiorità numerica massacrarono 12.000 fiorentini. Quello per loro è un momento importante, perché avevano relazioni diplomatiche spicce. Nel 1309, però, quest'orgogliosa città scrive una Costituzione bellissima in lingua volgare, anche se i giuristi scrivevano in latino allora, e la affigge in tutte le chiese, perché tutti i cittadini dovevano conoscerla.

Tre righe di questa Costituzione sembrano la sceneggiatura dell'Allegoria del Buon Governo di Lorenzetti, che viene dipinto venti o trent'anni dopo. I senesi dicevano che chi governa deve avere a cuore massimamente la bellezza della città, per cagione di diletto e allegrezza ai forestieri, per onore, prosperità e accrescimento della città e dei cittadini. È bellissimo. Chi governa deve avere a cuore massimamente la bellezza della città, detto da loro, non dal Rotary, per cagione di diletto e allegrezza ai forestieri. Pensate quanto c'è in questo: c'è l'inclusione, l'accoglienza, oggi lo chiameremmo *marketing* territoriale, ma anche la convinzione che chi affascina ha una marcia in più. Quello è l'Italia nel mondo. Tutto questo per cosa? Per onore, prosperità e accrescimento della città e dei cittadini. L'onore è un bene molto particolare. Non si misura e non si compra. È l'onore che porta Angelo Vassallo a morire per battersi per la legalità. Senza onore non c'è buona economia, non c'è prosperità e accrescimento della città e dei cittadini. Penso che lì ci sia un cuore dell'Italia. (*Applausi*)

LUCIANO VIOLANTE, *Presidente di italiadecide*. Siamo molto grati a Ermete per questo suo intervento. Tra i tanti importanti e positivi aspetti sui quali rifletteremo adesso insieme, ho colto la capacità di cogliere gli aspetti positivi del nostro Paese. Certamente, tante cose non vanno da noi, ma parlare solo di quello che non va e non parlare di quello che va ci impedisce di fare

ragionamenti positivi sul futuro e di costruire. In realtà, si costruisce facendo leva sulle cose che funzionano, per modificare quelle che non funzionano. Il quadro che ci ha delineato Ermete è di grande importanza ed è anche un metodo culturale per avvicinarci ai problemi.

Le geremiadi, le lamentele e così via sono soltanto processi di deresponsabilizzazione. Poiché le cose vanno male, è inutile muoversi. No, ci sono cose che vanno bene e cose che vanno male. Bisogna far leva sulle cose che funzionano per modificare il resto. Questo è il quadro, oltre a tutti gli elementi di contenuto che sono stati forniti.

Parlavi dei vigneti autoctoni. Qui, in Valle d'Aosta, come è stato accennato, hanno fatto degli esperimenti tradizionali. Quando, cinquant'anni fa circa, sono venuto in Valle d'Aosta, non esisteva un vino valdostano, e adesso ci sono un sacco di vini bianchi e rossi, spumanti persino eccellenti, tutti tirati fuori da vigneti autoctoni ritrovati, scoperti nel tempo. C'è la cultura, c'è la conoscenza, la pratica.

Devo dire quello che è emerso con forza dal discorso di Ermete – non so se apprezzerà quest'aspetto – che la bellezza è un valore economico, non soltanto un valore estetico. Diventa ormai un valore economico. Tutelarla, quindi, non è un dato di persone che vivono un po' in un ghetto dorato, ma una valutazione positiva, perché quella bellezza poi si ritrova, se custodita e alimentata, in tutti i prodotti che realizziamo, come specificità italiana. Le scarpe che producono in Cina andranno bene, ma non hanno la bellezza dentro. Questo è un punto inevitabile.

Adesso, abbiamo qualche minuto per discutere tra noi e porre questioni a sui temi posti, poi ci sarà una breve colazione al piano di sopra. Chi rompe il ghiaccio? Chi parla può presentarsi?

### *Discussione*

ALESSIO PASCUCCHI, *Sindaco di Cerveteri*. Visto che rompo il ghiaccio, anzitutto ringrazio l'organizzazione, il Presidente Violante e tutte le persone presenti per quest'esperienza. Ho avuto l'onore e la fortuna di partecipare già lo scorso anno, e vi ringrazio per quest'opportunità. Ringrazio anche l'onorevole Realacci, perché quello che ha detto Violante è esattamente quello di cui abbiamo bisogno. In genere, noi sindaci, noi amministratori locali siamo quelli che tutti i giorni fanno di tutto per disamorarci, quindi le esperienze positive sono quelle che magari ci danno qualche spunto in più per ritrovare l'ardore.

Vorrei fare una considerazione sul tema iniziale del suo intervento su che cosa può fare

l'amministratore locale, cioè come si trova nella gestione e nella tutela del patrimonio. In realtà, non vorrei portare un'esperienza locale, ma racconterò quello che sento avvenire anche in altri Comuni. Ci sentiamo un po' privi di uno strumento che ci consenta la tutela. Nello scenario classico di una città – quella di cui mi trovo a essere sindaco ha circa 40.000 abitanti e un territorio molto vasto, intorno ai 136 chilometri quadrati – spesso ci troviamo in situazioni di carenze di servizi, la principale richiesta dei cittadini, dalla rete stradale alle scuole, generalmente servizi primari. Oggi, un Comune che pensa a fare le cose oltre il primario è fantascientifico.

Ci troviamo in un duplice incastro. Anzitutto, alcuni Comuni hanno delle carenze di risorse o dei tagli. Non me ne voglia, ma almeno per la storia della mia città, viviamo quest'anno il più brutto dal punto di vista dei tagli della storia dell'Italia repubblicana. Non si era mai verificato un taglio come quello di quest'anno. Alcuni Comuni, in questo caso compresa la mia città, che magari hanno risorse passate legate al fatto che le amministrazioni precedenti non hanno lavorato, non una virtù ma un vizio, perché significa che quei soldi avrebbero potuto essere convertiti in opere, sono bloccati dal patto di stabilità. Questa è la situazione classica in cui ci troviamo. Qual è la conseguenza?

La tutela del patrimonio e del territorio rischia di diventare una merce di scambio. Nel mio caso, l'amministrazione ha fatto una grande battaglia negli anni sui temi ambientali, veniamo individuati come ambientalisti, spesso quasi con una caratterizzazione deteriorata del termine, ma ci troviamo necessariamente a usare i privati, quindi strumenti come l'urbanistica contrattata, il *project financing*, strumenti che necessariamente barattano un pezzo di suolo, per potere ottenere quei servizi che potremmo realizzare coi soldi che abbiamo in cassa.

Senza entrare nei paradossi, racconterò un aneddoto veloce e mi taccio, ma è sintomatico. Lei ha parlato di antisismica e lo scorso anno vinto un bando del MIUR e ottenuto 900.000 euro per mettere a norma due scuole che non erano in regola con la normativa antisismica. Il MIUR ci ha scritto che entro marzo avremmo dovuto spendere quei soldi. Contemporaneamente, ci ha scritto il MEF e ci ha detto che, se sforavamo il patto di stabilità, andava tutto a monte, quindi ci siamo trovati nel paradosso che o spendevamo i soldi entro marzo altrimenti dovevamo restituirli al MIUR o sforavamo il patto di stabilità. Poi una solita vicenda all'italiana ha messo una toppa al problema.

La questione fondamentale è questa. Spesso ci sentiamo completamente abbandonati dagli organi sovracomunali, ma soprattutto non abbiamo la forza o lo strumento per rispondere. O dobbiamo dire ai cittadini che non facciamo niente o, per farlo, dobbiamo metterci nelle mani dei

privati, perché le nostre risorse sono lì bloccate, ferme, e spesso neanche le abbiamo. Se non possiamo avere una scuola, un campo sportivo, un cimitero, cose essenziali, quando arriva l'emergenza, siamo costretti a dire di procedere con altri 100.000 metri cubi, di sprecare altri 7 metri quadri di suolo al secondo, purché sia realizzato il cimitero, non essendo comunque facile neanche questo. Non sappiamo come conciliare l'amore e la tutela del territorio, il famoso piano regolatore a metri cubi zero, con l'esigenza di dare delle risposte che non arrivano. (*Applausi*)

LUCIANO VIOLANTE, *Presidente di italiadecide*. Raccogliamo qualche altra questione, in modo che poi Ermete risponderà un po' a tutto.

FULVIO GALLENCA, *Sindaco di Foglizzo*. Ringrazio anch'io per la possibilità di essere di nuovo qui.

Vorrei riallacciarmi alle considerazioni ottimistiche e agli spunti dell'onorevole Realacci. Da quelli vorrei partire per approfittarne e rivolgere un paio di appelli su strumenti positivi che invece sono stati evidenziati. Bisogna avere un aiuto ulteriore e migliorare le norme, in modo che gli strumenti che ci sono abbiano un frutto migliore. Ad esempio, riferendoci all'Ecobonus e alle detrazioni per le ristrutturazioni, giustissime, dico più forse da professionista che non da amministratore che serve più stabilità, più certezza. Adesso siamo a ottobre, a novembre comincerà la corsa dei clienti che chiedono e quella dei professionisti a leggere *Il Sole 24 Ore* cercando di capire come assicurare il cliente che il 26 dicembre ci sarà la proroga. La stabilità c'è al 36 per cento per il prossimo anno. Non basta, come saprete anche dalle proiezioni economiche. Al 50 per cento, tutti fatturano e il PIL cresce. Al 36 per cento, col 22 di IVA, il 10 di sconto, risparmi in un anno invece che in dieci e va male da cinquant'anni. È stato uno strumento ottimo. Va stabilizzato, non solo per i pregi più etici, ma anche economici.

L'altro strumento su cui di nuovo voglio fare un appello – ne approfitto visto l'uditorio qualificato – riguarda la norma che ha dato vita al baratto amministrativo. Spesso, noi amministratori ci sentiamo, come detto prima, un po' abbandonati a individuare gli strumenti. Tante volte, si parla di temperarsi il cervello. Forse il baratto amministrativo è nato un po' da quello, da un sindaco che è andato oltre. Si dava la possibilità a comunità, prioritariamente a comunità giuridicamente costituite, ed è stato esteso a singoli cittadini.

È ottimo, tantissime amministrazioni vi guardano, ma bisogna dare gli strumenti per poterlo fare.

Poi si va in contrasto, ad esempio, con le norme, o perlomeno si ha il dubbio su come si applichi il rispetto delle norme per la sicurezza sul lavoro. In questi casi, come nei casi dei lavori socialmente utili svolti dai condannati, si rischia di scaricare delle responsabilità. L'appello, quindi, è di mettere nelle condizioni le amministrazioni di poter fare ciò su cui le norme danno un'apertura. (*Applausi*)

FRANCESCO BIVONA, *Sindaco di Regalbuto*. Vengo dalla Sicilia.

LUCIANO VIOLANTE, *Presidente di italiadecide*. È noto all'ufficio, nel senso che partecipa da molte edizioni.

FRANCESCO BIVONA, *Sindaco di Regalbuto*. Ringrazio il Presidente Violante.

Vorrei fare soltanto un paio di considerazioni, un po' per rappresentare quello che è stato anticipato dal Sindaco di Cerveteri, ma credo che sia ancora opportuno sottolineare qualche aspetto. Cito due esempi veloci, soprattutto sulla questione relativa all'impossibilità, spesso, dei sindaci di fare più di quello che già fanno.

Due esempi tipici, purtroppo per certi versi, li abbiamo in Sicilia. In realtà, non tutto dipende da noi, anche quando avviene nel nostro territorio. Il problema delle autostrade siciliane è un esempio tipico di come lo sviluppo si coniughi alla sostenibilità, e quindi alla possibilità di migliorare il territorio. In questo momento, per scelte sbagliate del passato, da un lato sulla Catania-Palermo, abbastanza famosa, si è interrotta questa comunicazione fondamentale e si è tagliata in due la Sicilia; dall'altro, qualche giorno fa l'autostrada Catania-Messina, che si interrompe con un'altra frana importante, ci crea un problema anche di comunicazione reale nei confronti del resto del territorio e rappresenta veramente l'emblema di come il dissesto nel nostro territorio l'abbia fatta da padrone.

Relativamente al bilancio con cui lo Stato partecipa all'Europa, il rapporto è da 7 a 11. Sicuramente, non riusciamo a spendere neanche quello per cui contribuiamo. È chiaro, quindi, che è necessario un intervento, che rappresenta anche l'incapacità della *governance* che oggi gestisce quei territori a poter agire nel momento in cui restituiamo buona parte di quanto potremmo spendere per il dissesto.

C'è la voce inascoltata dei sindaci, che non possono fare altro, per quei pezzi di territorio che segnalano, di fare soltanto segnalazioni alle quali non c'è mai risposta. Forse ogni tanto ci risponde

qualche ente superiore, che ci scrive di adottare tutte le misure necessarie a garantire la pubblica incolumità, che significa in quel caso nulla, perché non abbiamo ulteriori risorse.

Il secondo aspetto fondamentale sul quale credo che debba esserci un intervento serio è quello dell'IMU agricola. Se, da un lato, subiamo oggi i risultati di una politica di gestione del territorio scellerata per certi versi, e l'esempio delle autostrade è determinante; dall'altro, abbiamo uno spopolamento delle aree agricole interne, soprattutto del centro Sicilia. Il mio Comune, in Provincia di Enna, che è già tutto dire, oggi 60° in Italia per maggior prelievo, subisce un taglio di 700.000 euro per 7.500 abitanti: significa azzerare di fatto la possibilità di elargire servizi. E se non eroghiamo un minimo di servizi a una popolazione che invecchia continuamente, allora forse è il caso che non facciamo più neanche i sindaci. L'altro aspetto determinante e importante su cui riflettere, quindi, è appunto la questione dell'IMU agricola, della quale ovviamente stiamo subendo in questi giorni gli effetti in questi giorni, con l'abbandono quasi totale di molte aree agricole.

Se, da un lato, subiamo gli effetti di una politica vecchia e scellerata, oggi probabilmente subiamo un ulteriore aggravio di quella politica che però ci creerà un territorio sicuramente sempre più povero di controllori di contadini che hanno sì l'orgoglio di fare ancora il proprio lavoro, ma oggi probabilmente decidono di fare altro, forse di andare anche fuori nuovamente, perché il territorio non riesce più a dare loro una possibilità per il futuro.

Questa è una rappresentazione per certi versi drammatica, ma credo che sia una considerazione necessaria e che si debba intervenire. Se la politica non interviene lì, abbiamo finito. (*Applausi*)

LUCIANO VIOLANTE, *Presidente di italiadecide*. Grazie. Chiederei davvero a questo punto di rispondere alle tre questioni poste. Voglio solo informarvi che, dopo la colazione che serviremo al piano di sopra, alle 15.30 riprenderemo con il professor Urbani, che terrà la prima relazione.

ERMETE REALACCI, *Presidente VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici, Camera dei deputati*. Innanzitutto, una precisazione di carattere antropologico. Essere definito ottimista so che è parente di essere definito "frescone". Ho ben chiari, ed essendo un ambientalista potete immaginarvelo – potrei citarvi brani drammatici e non a caso ho citato l'esperienza di un grandissimo e coraggioso Sindaco ottimista, che però è morto per il tipo di attività che faceva in divisa dell'ambiente, appunto Angelo Vassallo – i problemi, ma sono assolutamente convinto che, se non si mobilitano talenti e risorse, non si affrontano i problemi. È troppo facile, troppo nobile

descrivere un mondo e poi, davanti all'immanità, all'enormità dei problemi, fermarsi. Il mio non è tanto un atteggiamento ottimistico, ma proprio politico, anche se non partitico. Con una bellissima frase, Bob Kennedy diceva che scopo della politica è addomesticare l'istinto selvaggio dell'uomo e rendere dolce la vita sulla terra. Abbiamo un mare di problema, ma dobbiamo capire un po' come farlo.

Detto questo, provo a rispondere sapendo che non sono il dittatore dello Stato libero di Bananas, e quindi alcuni problemi che avete posto sono quelli che mi trovo davanti anch'io. Parto dall'ultima. Sono vere le cose che si dicevano, ma devo dire anche che non difendo la categoria dei sindaci. Ho molta attenzione soprattutto ai sindaci dei piccoli Comuni, ho fatto tante battaglie – abbiamo anche una legge che adesso stiamo cercando di far approvare su questo in Parlamento in maniera trasversale – ma i sindaci non sono tutti uguali. Lo spreco di denaro che c'è stato in Italia, anche in Sicilia, negli anni passati è stato enorme. La Sicilia non ha speso quasi un miliardo di euro per la depurazione e adesso paghiamo le multe per la depurazione non fatta.

Lo so, ma non è sempre colpa degli altri. Non sto parlando di te, figurati, ma vedo nel Comune di Giarre, che come è noto ha un'intensità di opere pubbliche incompiute elevatissima, i fondi destinati allo stadio del polo, sport che immagino diffusissimo in Sicilia, perché ho visto sempre grandi partite di polo girando per l'Italia. Peraltro, lo stadio non è stato ultimato non solo perché sono mancati i fondi, ma perché era progettato male, per cui le persone cadevano le une addosso alle altre. Adesso lo stadio, costato svariati milioni di euro, è stato fortunatamente recuperato, come si dovrebbe fare per tante incompiute, dalla Protezione civile, che con 400.000 euro ci ha realizzato una pista da elicotteri, riuscendo anche a realizzare un po' di campetti non per il polo, ma per il pallone per i ragazzi di Giarre. È stato il sindaco a chiedere quello stadio. C'è un problema di cultura generale che riguarda tutti.

Credo molto anche in un atteggiamento, che non c'è in genere da parte delle amministrazioni, un po' darwinista. Sono quasi sempre contrario, ad esempio, a parlare del sud, perché ci sono tanti sud. Al mio amico Angelo Inglese, che a Ginosa di Puglia cuce abiti che si vendono in tutto il mondo partendo da nulla, perché non era figlio di nessuno, dopo la vicenda della BBC un'azienda inglese ha offerto una cifra che noi umani non possiamo immaginare per comprarsi il marchio, ma lui non gliel'ha voluto vendere. Ricordo che mi chiamò a luglio chiedendomi che cosa dovesse fare, se vendere o meno, e io gli risposi che doveva scegliere lui, ma che se mi telefonava, questo significava che non voleva vendere, per cui gli avrei detto che non doveva. Non ha venduto e poi mi



ha detto di quanto si trattava: una cifra da mettere a posto lui, i suoi figli e i suoi nipoti senza fare nulla per una vita, e gli chiedevano solo di non fare altro. Si dava il marchio, ma non doveva essere usato il cognome. Dobbiamo partire dai punti, sia nelle amministrazioni sia nei territori sia nelle comunità, che ci provano. Un ragionamento spalmato, invece, non funziona.

Le altre sono tutte cose vere. Relativamente all'Ecobonus – siamo di fronte a un grandissimo Presidente della Camera – perché pensate che io abbia fatto uscire ieri quello studio fatto dal Servizio studi della Camera e dal Cresme con quei dati, peraltro accessibili sul sito e ne parlano anche *Il Sole 24 Ore* e altri giornali? Perché quei dati dimostrano che quella “roba” funziona, va stabilizzata, allargata, usata per altre cose. L'ho fatto uscire in questa settimana perché c'è la legge di stabilità la prossima settimana. Anche tra amministrazioni dello Stato ci sono atteggiamenti diversi. Tu dici, per esempio, una cosa ovvia per chiunque guardi la realtà ad altezza d'uomo: non è la maniera in cui la Ragioneria fa i conti, perché i conti su quanto è aumentato il fatturato in un settore e quanto si è recuperato di nero non si fanno. Alla fine dice quale costo ha affrontato, ma non lo ha fatto, perché senza quella parte non avrebbe 420.000 occupati in chiaro, avrebbe solo una parte, ad esempio 28,5 miliardi di euro in chiaro e avrebbe perso un mare di soldi.

Lo so anche personalmente: sono un parlamentare legato alla Toscana, ma la mia mamma vive a Formia, un paese del sud del Lazio. Ovviamente ha una certa età. Qualche anno fa c'era ancora il 36 per cento, ma il nero nell'edilizia in Campania – non solo in Campania – si difende bene. Mia madre, una maestra in pensione, doveva fare dei lavori a casa; è andata da un mio ex amico dell'epoca del liceo, che ho frequentato a Formia, di Lotta Continua allora, poi entrato nel PCI e che fa l'imprenditore edile. Questo le ha detto: signora, col reddito che ha lei, vuole fare questa cosa che ci rimetterà un mare di anni a recuperarla o facciamo tutto in nero e facciamo uno sconto? Mia madre onestamente non l'ha fatto, perché poi le facevo un casino, ma questo a volte nella cultura dell'amministrazione non c'è. Lo stesso ragionamento vale per le risorse del patto di stabilità. Capisco che possa esserci stata un'emergenza in cui si doveva stringere, ma sono oramai vari anni che quella maniera di interpretare il patto di stabilità non è diventata una cosa che tutela il Paese, ma una maniera che lo danneggia. Sono d'accordo, ma purtroppo non sono in grado di darti garanzie, perché è una battaglia aperta quella sull'Ecobonus, ogni anno ci proviamo e vediamo.

Arrivo all'articolo 24 e concludo. La sperimentazione è in atto, capiamo come funziona. Ho visto un'esplosione di quest'articolo, perché appunto città grandi e Comuni lo stanno usando. Devo dirti che, anche se ho sensibilità per i sindaci, non è stato un sindaco a fare quell'articolo, ma io assieme

a Delrio.

Penso, però, che convenga fare il regolamento a valle delle cose che dici, quando un po' di amministrazioni anche serie si sono cimentate con l'impresa. Certo, sarebbe stato meglio farlo prima, ma adesso che cominciano a esserci, può essere anche un tema per il quale la tua Scuola può rappresentare un elemento di catalizzazione. Chiamiamo a raccolta quest'esperienza in corso, perché sono sicuro che quello incroci una sensibilità, la partecipazione della comunità, la *sharing economy*, forme diverse di rapporto e anche forme diverse di organizzazione di servizi. Alla fine, stiamo parlando anche di una sussidiarietà organizzata. Per quanto riguarda l'articolo 24, penso che quello possa avere un grande sviluppo.

Possiamo aspettare qualche mese, fare un censimento delle esperienze maturate, capire i punti critici e affrontarli. (*Applausi*)

LUCIANO VIOLANTE, *Presidente di italiadecide*. Grazie, Ermete.

Do ora la parola al Presidente Viérin, in conclusione della mattinata.

MARCO VIÉRIN, *Presidente del Consiglio regionale*. Come già ricordato, saliremo al piano di sopra, uscendo da qui, a destra, e vi accompagneranno a un incontro più conviviale fatto nella maniera più semplice possibile, perché poi continueranno i lavori.

Approfitto dell'occasione di parlare di nuovo con voi per ringraziare a nome di tutti l'onorevole Realacci. Visto che ha parlato di orgoglio e di bellezza dei territori, l'unico pensiero piccolo che dobbiamo esprimerle o esprimerti per la Valle d'Aosta riguarda l'orgoglio del nostro territorio, magari pensando che potremmo lanciare, anziché la dieta mediterranea, quella delle Alpi. Questa potrebbe essere un'idea. Grazie a tutti.

(*Sospensione dei lavori*)

LUCIANO VIOLANTE, *Presidente di italiadecide*. Riprendiamo i lavori.

Come sapete, Alessandro Palanza è Direttore delle Scuole italiadecide, oltre che Vicepresidente di italiadecide.

ALESSANDRO PALANZA, *Vicepresidente e Direttore delle Scuole di italiadecide*. Non so

quanti di voi mi abbiano ascoltato stamattina, ma ho fatto già una piccola introduzione anche sui contenuti, collegando il nostro discorso ai temi che abbiamo trattato lo scorso anno e dando anche una direzione di lavoro, che è quella di dire che, come lo scorso anno, vorrei che il nostro lavoro appunto riuscisse a produrre un documento di carattere politico, con alcune indicazioni di priorità.

In questo ci aiuteranno anche i nostri docenti, che voi già conoscete perché già lo scorso anno molti di loro sono intervenuti su questi temi. Continuiamo con loro un discorso, e il primo è appunto Paolo Urbani, con cui ricominciamo proprio dal discorso della pianificazione e della pianificazione territoriale, per poi passare ai temi più specifici che vogliamo affrontare quest'anno, ossia quello della difesa del suolo con gli interventi del dottor Rocco, che ci porterà l'esperienza della Valla d'Aosta, e del dottor Puma, che ci parlerà della sua conoscenza che parte dal bacino del Po. Da qui i gruppi di lavoro dovrebbero cominciare a elaborare i temi di questo documento.

Do la parola al professor Urbani.

*Le tutele differenziate. Dal provvedimento di vincolo alla pianificazione*

PAOLO URBANI, *Professore ordinario di Diritto amministrativo – Facoltà di Architettura – Università degli Studi di Chieti-Pescara*. Sandro Palanza ha già ricostruito il *fil rouge* rispetto all'altro anno, nel quale molti di voi erano presenti. Oggi, si tratta solamente di continuare quel discorso. Poi ci sono i nuovi arrivati. L'altro anno abbiamo inquadrato la questione sul problema della pianificazione urbanistica, della disciplina, dell'assetto dei suoli e così via, naturalmente mettendo in evidenza una serie di questioni che oggi si riproporranno, che si sono riproposte anche stamattina in un paio di domande che sono state rivolte all'onorevole Realacci.

Le questioni che affrontiamo sono assolutamente inscindibili, ovvero oggi parliamo di quelle che definisco tutele differenziate, ossia di tutte quelle discipline che, in realtà, non attengono alla disciplina delle trasformazioni, ma sostanzialmente a quella delle conservazioni. Naturalmente, il territorio è sempre lo stesso, attraversato da mille esigenze, economiche, sociali e di tutela, ed esistono discipline differenziate che si occupano della trasformabilità del territorio (per noi, i piani regolatori, l'urbanistica di competenza dei Comuni); dall'altra parte, ci sono i territori sensibili, come si potrebbero chiamare con una sintesi, e che in realtà appartengono a discipline che hanno a che fare con altri interessi da soddisfare e tutelare.

Nel lavoro di squadra che ci siamo imposti, Franco Karrer era già presente anche l'altro anno.

Oggi facciamo un lavoro di squadra perché questi due mondi, con i quali gli enti locali continuano a misurarsi, tendono a rimanere separati. Guardate che il concetto di governo del territorio all'interno del Titolo V è, mantenendosi le discipline settorializzate, un semplice auspicio. Ci ho scritto, ma non sono riuscito a trovare nulla di innovativo. La Corte costituzionale ha detto che il governo del territorio si compone dell'edilizia e dell'urbanistica.

Detto questo, questi due mondi che non si intrecciano tentano una mitigazione, un collegamento più che altro attraverso le discipline comunitarie, le direttive, la VAS, la VIA, l'incidenza ambientale, la valutazione ambientale strategica, cioè un richiamo, di cui ci parlerà autorevolmente Franco Karrer, nel senso che le scelte che si prendono sul territorio devono essere fatte non solo *cum grano salis*, ma attraverso un procedimento di accertamento, di valutazione. Naturalmente, questo procedimento incide poi sulla trasformabilità dei beni, non avendo nulla a che fare, se mi è permesso, con il nostro ordinamento, che da tempi risalenti invece ha ragionato sulla sensibilità del territorio attraverso discipline di tutela, di cui adesso mi permetterò di fare un elenco, non solo risalenti, ma che agiscono per discipline specifiche e puntuali in rapporto ai diversi interessi che devono essere soddisfatti.

Il profilo, quindi, è quello eterno di tentare di coordinare le varie fattispecie, la tutela con la trasformazione. Qui non si scappa. Io appartengo anche, come Realacci, alla categoria degli ottimisti, giurista positivo non da *ius positum*, ma che vede un bicchiere quasi mezzo pieno. Figuratevi che quando ho saputo ieri che Marino si è dimesso, nel mio ottimismo ho pensato che mi era un po' dispiaciuto, tutto sommato, perché qualcosa era cambiato.

Prendete come volete questo mio ottimismo.

LUCIANO VIOLANTE, *Presidente di italiadecide*. Questo è il Giubileo della misericordia.

PAOLO URBANI, *Professore ordinario di Diritto amministrativo – Facoltà di architettura – Università degli Studi di Chieti-Pescara*. Il Giubileo della misericordia. Bellissimo.

Come avete visto, l'altro anno ci siamo occupati di urbanistica, e adesso ci occupiamo di disciplina delle conservazioni. Permettetemi di delineare un quadro esaustivo della disciplina. Ovviamente, nella seconda parte del mio intervento mi occuperò, in particolare, di difesa e tutela del suolo, dalle ruine e dalle conseguenze rovinose che può avere, ma se non comprendiamo il sistema di tutele posto in essere da un ordinamento risalente ai primi del Novecento per arrivare

fino agli anni Quaranta, non comprendiamo – qui è la mia visione ottimistica – un ordinamento italiano straordinariamente avanzato rispetto a queste questioni. Altro è l'inosservanza, altro sono le patologie, ma la disciplina è assolutamente ed è stata razionale negli anni.

Voglio semplicemente citarvi a mo' di esempio che, a parte le antiche discipline di tutela sulla difesa del suolo, di cui parleremo tra poco, negli anni Quaranta viene approvata la legge sui parchi. Nel 1939 viene approvata la legge sul patrimonio storico-artistico e la legge sulle bellezze naturali. Ebbene, la legge sui parchi aveva dietro Benedetto Croce, che volle fortissimamente il Parco Nazionale d'Abruzzo, ma si adoperò per quelle discipline. Le leggi sul patrimonio storico-artistico e sulle bellezze naturali sono dovute a Bottai, ma dietro Bottai, su cui è uscito un bellissimo libro della figlia nonostante sia il periodo fascista che ne mette in evidenza gli interessi culturali, c'era Santi Romano. Per venire a oggi, la legge n. 183 del 1989, demenzialmente conculcata nel decreto legislativo n. 152 sulla delega ambientale, scritto con i piedi, è dovuta ad Achille Cutrera, parlamentare e grande giurista. Non voglio citare ancora la legge n. 36 sui servizi idrici, che si deve anche questa a Galli.

In quegli anni, viene approvato il codice civile, 1942, che ancora oggi regge. In quegli anni, viene approvata la legge urbanistica del 1942. Cerchiamo di avere un quadro di quello che è stato il sistema ordinamentale, sicuramente più avanzato di quello degli altri Paesi europei. Penso solo ai beni culturali, all'opera del Granducato di Toscana, all'imposizione della tutela dei beni materiali e culturali e ai Borboni. Pompei, se non vi fossero stati vincoli, non sarebbe sopravvissuta.

Fatto questo quadro ottimista, naturalmente dobbiamo comprendere che queste che si chiamano discipline differenziate da parte della dottrina e che la dottrina chiama anche discipline parallele – essendo sempre lo stesso il territorio, camminano parallelamente con l'urbanistica, ma mai ci finiscono dentro – hanno un impianto unitario, di cui è una meraviglia riscontrare il funzionamento. Mi permetto questa sistematizzazione molto rapida.

Il legislatore individua la finalità della normativa, il cosiddetto settore protetto; immediatamente quelle leggi individuano l'interesse pubblico degno di tutela ai fini dell'unitaria salvaguardia di quell'interesse o di quel territorio; si individua il soggetto che meglio può soddisfare quell'interesse per cui la legislazione ha individuato che quell'interesse è meritevole di tutela, e naturalmente lavoreremo nei gruppi sul fatto che gli interessi non sono tutti uguali, hanno diverso peso e dimensione, e quindi non possiamo pensare genericamente agli enti locali, anzi gli enti locali ne sono esclusi in questo caso, perché gli interessi sono sovralocali, e quindi dipende dalla dimensione

dell'interesse e dal soggetto che meglio può curare quell'interesse. Come, però, diceva Giannini, quello individuato non è un soggetto genericamente inteso che copre una dimensione dell'interesse super-locale, ma un soggetto specializzato (l'Autorità forestale, la Sovrintendenza ai beni paesaggistici), che per competenza è in grado di valutare evidentemente il contrasto degli interventi con la tutela di cui adesso diremo. Siamo, quindi, nell'ambito di discrezionalità tecnica, non di mere discrezionalità amministrative, ma queste cose non ci interessano più che tanto.

Ancora, individuato il soggetto specializzato, la legge individua gli strumenti amministrativi messi a disposizione del soggetto specializzato stesso per proteggere quell'interesse pubblico. Siamo, quindi, di fronte a soggetti dotati di potestà amministrativa. Il provvedimento amministrativo, però, si sfrangia in mille elementi: l'autorizzazione, il nulla osta, qualunque tipo di elemento che tende a tutelare l'interesse.

Qui, ovviamente, emerge nella categoria del provvedimento amministrativo il concetto di vincolo, che naturalmente riguarda una prescrizione, un comando, una disposizione nella misura in cui siamo di fronte a un vincolo paesaggistico posto dalla Soprintendenza, dall'Autorità forestale, all'interno di un parco e così via, in cui la proprietà in qualche modo – impropriamente, diceva Giannini – è dimidiata. In realtà, con il vincolo si determina il contenuto della proprietà, non si dimidia la proprietà. In realtà, Giannini – richiamo sempre questo giurista – parlava di categoria proprietaria a uso controllato: nella misura in cui si appongono questi vincoli su questi beni, soprattutto quando parleremo dei vincoli legati alla difesa del suolo, non è detto che questi non possano essere rimossi, ma possono essere sanati, eliminati nella misura in cui si dovessero realizzare opere che eliminano, come diremo tra poco, l'elemento del rischio.

Ancora, sempre in queste leggi c'è la partecipazione necessaria in caso di proposte di interventi sul territorio protetto. Nel momento in cui, quindi, interviene la pianificazione urbanistica sul territorio – dobbiamo parlare delle leggi del 1939, del 1925, quando i piani non c'erano, i Comuni non ponevano prescrizioni sull'edificabilità dei suoli in gran parte, tranne i centri strettamente abitati – questi vincoli si misurano con essa. Sapete bene che, anche quando un vincolo viene apposto sul territorio, esso viene recepito nel piano, ma quell'area non è un territorio *off limits* del Comune, che può pianificare ugualmente quell'area. Naturalmente, il profilo è quello di verificare, attraverso l'autorizzazione e il nulla osta o altro del soggetto preposto alla tutela dell'interesse differenziato, la compatibilità di quell'intervento di trasformazione con la tutela.

Questo è un punto centrale, ma fatemi finire solamente l'elenco delle invarianti di queste leggi e

della categoria del vincolo, cui adesso ci arrivo nel rapporto con la pianificazione urbanistica: tutte le leggi in questa materia prevedono le censure da parte dell'ordinamento nel caso dell'inerzia del soggetto preposto alla tutela dell'interesse, perché quest'ultima da parte del soggetto pubblico qualunque esso sia costituisce un *facere*, se non viene osservato il quale può portare a poteri sostitutivi, a censure e ad altro. Anche questo è un altro elemento, quindi, e dipende dalla pluralità dei soggetti e da quale vigilanza da parte di questi soggetti sull'osservanza della disciplina. Penso alla povera Autorità di bacino che deve vigilare. Ci sono sanzioni, anche qui lucidissimi, in tutte queste leggi, sanzioni in caso di violazione delle norme, e azioni di ripristino per l'ordine violato. Questo è l'impianto. Nonostante possa esserci una legislazione alluvionale in questo periodo, che modifica, questo è l'impianto, ed è l'impianto anche della n. 183 del 1989.

Venendo alle questioni dei vincoli, ovvero al vincolo posto nei parchi, al vincolo paesaggistico, che a sua volta nella nuova configurazione del decreto legislativo n. 42 del 2004 ha assunto connotati di carattere ambientale. Il concetto di paesaggio naturale viene recuperato dal decreto legislativo del 2004, laddove in passato emergeva anche quello artificiale, quello opera dell'uomo, da tramandare alle generazioni future. Nel concetto di paesaggio rientra nuovamente quello della protezione dell'ambiente naturale, che in molti casi coincide, collima e urta col vincolo idrogeologico, col vincolo di carattere forestale. Non volevo mescolare il tema con la difesa del suolo, ma esistono le norme e poi il vincolo forestale, il vincolo idrogeologico, che più ci interessa oggi.

Qual è, però, il profilo? Ecco il *vulnus*. Le norme sono chiare, e qui l'ottimismo, ma qual è il *vulnus*, l'elemento che ha creato tanto imbarazzo, tanti conflitti a livello locale? Ormai nella dottrina è emerso il concetto che esistono i vincoli nudi e i vincoli vestiti. Non so se ho inventato io il vincolo nudo. Qual è l'elemento centrale? Il vincolo nudo è, classicamente, quello paesaggistico di un tempo, quando era determinato nel suo contenuto, e poi declinandone gli aspetti culturali e paesaggistici. Mi permetto di leggervi solamente un paio di elenchi delle bellezze naturali trasfuse nel 42: i «complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale»; le «bellezze panoramiche considerate come quadri naturali, e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze». Non so se le norme di oggi siano in grado di scrivere in questi termini.

In questo caso, quello paesaggistico è un vincolo che veniva apposto sui territori con vincolo provvedimentale come dichiarazione di notevole interesse pubblico. Se prendete qualunque vincolo

di quegli anni, è scritto che qualunque intervento dev'essere valutato, soggetto ad autorizzazione per valutare la compatibilità di quest'intervento con la tutela del valore. Parliamo di vincolo nudo, cioè senza individuare che cosa evidentemente si possa fare su quel territorio, quali interventi di trasformazione edilizia o del territorio siano compatibili con la tutela del valore. È una discrezionalità a 360 gradi del soggetto soprintendizio che ha la potestà di autorizzare quell'intervento. Di qui, se ci riflettiamo, sono stati dichiarati compatibili con la tutela del valore interventi di lottizzazione in Comuni o aree costiere in Calabria, mentre in altre Regioni non è stato fatto. Parliamo, quindi, di vincolo non vestito. Oggi, il decreto n. 42 impone che tutti i vincoli già esistenti come vincoli provvedimentali individuati debbano essere "determinati" nel loro contenuto, quello che è ammesso e quello che non è ammesso, d'intesa col ministero.

Per quale motivo il legislatore del 1939 è incappato in questa *défaillance*? Perché non c'erano i piani regolatori a intervenire in quelle zone che potevano rimanere incontaminate dallo sviluppo della tecnologia, dalla possibilità degli scambi, territori intonsi improvvisamente attraversati da autostrade, ovviamente necessarie, o da interventi di espansione edilizia. Quali interventi potevano essere incompatibili con la tutela del valore in un'area di quel genere, in cui non c'era una prescrizione urbanistica che ne imponeva, invece, la trasformabilità? Zero, nulla. Da questo punto di vista, il regime, il sistema era tutelato.

È solo nel 2004 che questo tema, sviluppato nei convegni, affrontato negli articoli, sollevato a destra e a manca, ha raggiunto una sua concretezza, e quindi anche il vincolo paesaggistico oggi è vestito. È bene che, però, proprio perché siete amministratori, mi permetta di spiegarvi l'efficacia, la portata, la durata del vincolo. È chiaro che il vincolo è un comando. Come vedremo da qui a poco, potrebbe essere inserito in un piano. Da qui a poco, infatti, dirò che le tutele parallele si ordinano per piani (paesistico, di assetto idrogeologico), ma fermiamoci ancora lì dove l'amministrazione competente emana un provvedimento individuale, singolo, una dichiarazione di notevole interesse pubblico.

In quel caso, ci troviamo di fronte a una situazione per la quale il vincolo – per fortuna, la giurisprudenza anche costituzionale l'ha esteso a tutte le categorie di vincoli – prevale immediatamente su qualunque diversa disposizione di piano, oggi piani regolatori, in eventuale contrasto. È, quindi, un *laser* che perfora il territorio. *Tempus regit actum*. Ovviamente, il procedimento di formazione del vincolo, che sia in un piano o in una dichiarazione di notevole interesse pubblico nella misura in cui siamo di fronte a un contraddittorio, in cui il proprietario



cerca di resistere a quel tipo di vincolo, non è efficace. Ormai, però, i vincoli si trasfondono nei piani, e allora quanto dura il procedimento di formazione del piano paesaggistico, di un piano di assetto idrogeologico?

Grazie alla vecchia legge del 1952, dell'introduzione delle misure di salvaguardia per i piani regolatori, in cui sostanzialmente il sindaco poteva soprassedere al rilascio della licenza edilizia nella misura in cui ci fosse contrasto con la nuova proposta di piano oggetto di adozione, scattano le misure di salvaguardia. Sono estese oggi a tutti gli strumenti di pianificazione (piano paesistico, piano di assetto idrogeologico, piano del parco) dal momento dell'emanazione delle misure di salvaguardia, che scattano automaticamente. Non bisogna scrivere che sono misure di salvaguardia. Dal momento della loro adozione, queste disposizioni prevalgono automaticamente, e quindi emerge la funzione soprassessoria del dirigente a cui si allarga la discrezionalità, altrimenti sarebbe atto dovuto, perché naturalmente l'intervento sarebbe conforme rispetto al vecchio piano. La discrezionalità viene ampliata con quella legge del 1952, che fu fatta perché partivano i famosi piani di ricostruzione e c'erano i vecchi piani regolatori, perché si doveva ricostruire l'Italia. Ebbene, in quel caso di misura soprassessoria il dirigente può rinviare la decisione in merito a quel progetto. Naturalmente, qui si aggrava la situazione, perché siamo anche di fronte all'autorizzazione del soggetto preposto alla tutela dell'interesse differenziato.

Signori, questi sono beni di proprietà privata. C'è una tutela dell'articolo 42 della Costituzione. Possono essere vincolati a tempo indeterminato e senza indennizzo? Credo che sappiate o devo riassumere rapidamente la sentenza della Corte costituzionale del 1968, la n. 55, con Sandulli, e la n. 56 nello stesso giorno, una sui vincoli preordinati all'esproprio, l'altra sui vincoli differenziati, in particolare quelli paesaggistici. Che cosa voglio dire?

In quella seconda sentenza, dei vincoli paesaggistici, su cui evidentemente vi fu un ricorso di costituzionalità sollevando la questione che non si poteva comprimere la proprietà a tempo indeterminato e senza indennizzo, altrimenti saremmo stati di fronte a un'espropriazione larvata, ragionamento utilizzato per i vincoli preordinati all'esproprio, in realtà con una mossa del cavallo la Corte costituzionale se ne uscì sostenendo che si trattava di beni originariamente di interesse pubblico, che non potevano quindi contenere nessuna misura di edificabilità virtuale, e quindi potevano essere apposti a tempo indeterminato e senza indennizzo. Ribadisco: beni originariamente di interesse pubblico, corrispondenti alle categorie di beni incanalate in queste leggi-cardine.

Permettetemi di concludere, poiché forse non tutti sono a conoscenza: dov'è che la Corte

costituzionale sancì, in realtà, l'incostituzionalità dei vincoli preordinati all'esproprio, quelli che vi trovate di fronte all'interno dei Comuni e delle zone forse SIC (siti di importanza comunitaria) per poter garantire gli standard urbanistici e le opere di urbanizzazione secondaria? Perché anche quelli, come diceva l'articolo 40 della legge urbanistica n. 42, hanno valore a tempo determinato e senza indennizzo? No, la Corte costituzionale disse che l'apposizione di vincoli su beni determinati senza indennizzo e a tempo indeterminato era incostituzionale in questo caso. Ormai, possiamo finalmente dire, i giuristi l'hanno detto sommessamente, adesso lo scrivono e lo scrive anche la giurisprudenza, che secondo la Corte lo *ius aedificandi* è insito nel diritto di proprietà, unico in Europa. Secondo quell'interpretazione, per salvare l'imposizione di vincoli preordinati, l'esproprio a durata indeterminata, lo *ius aedificandi* era insito nel diritto di proprietà, a prescindere dalla previsione di piano, e in quanto tale quello zoccolo duro compreso a tempo indeterminato costituiva un'espropriazione larvata, in contrasto con il terzo comma dell'articolo 42, che ci dice che la proprietà può essere espropriata per finalità generali dietro indennizzo.

Relativamente alla questione importante per noi, si disse che invece i vincoli paesaggistici – la questione è stata estesa oggi ai vincoli naturalistici, a quelli nelle zone SIC, a quelli idrogeologici e così via – sono categorie di beni originariamente di interesse pubblico. Voglio semplicemente dirvi, per poi concludere su questo punto, che la giustizia amministrativa, in molte sentenze, sulla questione che la compressione della proprietà privata configurerebbe un'espropriazione larvata, come nel caso del verde privato, ma anche del verde pubblico, chiamata a sindacare della legittimità di questo provvedimento, che nasconderebbe un vincolo pre-espropriativo, ma sostanzialmente espropriativo, ormai del 70 per cento delle sentenze dei TAR e anche del Consiglio di Stato, dice che l'edificabilità non è l'unico elemento di valutazione per misurare il valore della proprietà.

Esistono altri parametri per misurarne la compressione, segnatamente, con uno scrutinio sul principio di proporzionalità che tocca al giudice amministrativo, il valore d'uso e quello di scambio. Immaginatevi che cosa accade se questi si azzerano. Ovviamente, queste sono patologie, situazioni su cui i Comuni intervengono in questo modo con vincoli a quel punto non espropriativi, ma conformativi, per rimediare agli scassi della precedente pianificazione. Forse, se si fosse ricorso a un metodo perequativo, parziale e *a posteriori*, in molti casi si sarebbe evitata la predisposizione dei vincoli preordinati all'esproprio, ma qui mi cheto.

Siccome ho preso un sacco di tempo, vado alla questione che ci affanna. La questione è che qui facciamo una bella discussione tutti insieme, poi il ragionamento che abbozzo sarà sviluppato o

controllato dall'ingegner Puma, perché stiamo parlando di difesa del suolo. Lo svilupperemo anche, se vorremo, all'interno dei gruppi di lavoro. Naturalmente, il profilo che adesso voglio affrontare ancora un momento, che riguarda tutti i vincoli, è quel benedetto problema della conferenza di servizi.

Nella misura in cui si deve autorizzare un intervento di qualunque natura in area sensibile e vincolata, è evidente che bisogna procedere, in assenza di risposte rapide, in 30 giorni alla convocazione della conferenza di servizi, con tutto ciò che ne consegue, anche per le misure acceleratorie introdotte dalla cosiddetta legge Madia n. 1, il cosiddetto silenzio assenso, che mette in difficoltà non tanto voi consiglieri o sindaci, ma i dirigenti che devono rilasciare i provvedimenti abilitativi. Da questo punto di vista, il profilo della difesa del suolo si inserisce perfettamente all'interno della problematica dei territori sensibili di quelle aree, che comportano necessariamente una tutela o un'attività di prevenzione. Di solito, quando ai miei studenti spiego la questione della difesa del suolo, uso le quattro P: prevenire, prevedere, programmare e provvedere. È evidente che, nell'ambito del discorso della difesa, della protezione del suolo, il problema non è la contingenza, l'immediatezza, l'urgenza, ma creare le condizioni, come ho sentito dai rappresentanti della Regione, di quegli interventi preventivi che tendono a mitigare, a risolvere e così via.

Molto brevemente, anche qui siamo di fronte a categorie di vincoli, ma prima di entrare in questo specifico finale vorrei segnalarvi, come ho accennato, che o per la legge n. 183 del 1989, che ha introdotto le autorità e quindi la pianificazione di bacino, che insegue la tutela fin dove necessario, nel senso che il perimetro del piano di bacino è legato agli affluenti; o perché fin dal 1939, quel famoso piano paesaggistico che con grande intuito Bottai introdusse nella 1497, oggi è centrale per la pianificazione paesaggistica, riguarda tutto il territorio comunale; o perché i parchi si ordinano per piani; per queste ragioni non ci troviamo più di fronte al rapporto tra pianificazione urbanistica e vincolo, ma a quello più complesso della pianificazione urbanistica e – *superior stabat lupus* – della pianificazione sovraordinata, nella quale è inserito il vincolo, che non è più un atto provvedimentoale o una dichiarazione di notevole interesse pubblico. Sì, ne ha tutte le caratteristiche, ma è diventata una prescrizione di piano.

Qui c'è l'altro *vulnus* della superficialità del legislatore e dell'inadeguatezza dell'attuazione delle norme, come spiegherò. I piani sono a scala diversa, hanno cartografie diverse, i piani differenziati hanno norme tecniche di attuazione. Come conciliamo queste disposizioni, queste scale diverse nel momento in cui si scende sul piano regolatore, addirittura a livello catastale, per capire dove sono i

vincoli? C'era una norma, di cui adesso non ricordo nemmeno il numero, del 112 del 1998, adesso defunta, che diceva che il piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) diventava il recettore di tutti i vincoli differenziati, cosicché sostanzialmente il cittadino guardando in alto aveva una bella cartografia del PTCP e capiva dove stava casa sua. Naturalmente, le province sono superate, rimane ancora il piano, ma mi risulta che l'unica Regione a fare questo coordinamento sia stata la Liguria. C'è, quindi, l'elemento di questa difficoltà a trovare un'integrazione da questo punto di vista. Naturalmente, più il contenuto del vincolo è discrezionale e attribuisce al soggetto preposto alla tutela di quell'interesse un ambito di manovre di valutazione, più c'è la possibilità che quell'autorizzazione di carattere tecnico, avallata dal Comune nel rilasciare il permesso di costruire o altro provvedimento abilitativo, sia in contrasto con quella tutela.

Orbene, sulla difesa del suolo ho preso solo tre leggi, tutte risalenti. Nei confronti di questi profili emerge con chiarezza che, mentre il paesaggio è e l'ambiente sono tutelati, il suolo è difeso. Cambia, signori, il senso dei termini. È difesa del suolo e degli abitati. Quattro elementi a quel tempo c'erano e oggi ci sono ancora: il bosco, il suolo, le acque. Questi sono i tre parametri che, immodestamente, non essendo un illustre urbanista tecnico, vedo nella cura dell'interesse pubblico posto dal legislatore. Ne aggiungo un quarto: la pendenza.

Si laurea tra qualche giorno una mia laureanda e mi ha fatto scoprire una legge che mi risulta essere ancora vigente – le tesi di laurea sono utili sia ai professori sia agli studenti – e, anziché andare un po' più in là verso il 1902, a parte le leggi del 1865, la famosa legge di unificazione nazionale, l'allegato F, le acque soggette a pubblica amministrazione, troviamo una legge del 1877, n. 3917 del 20 giugno, sul vincolo forestale. In quegli anni, in cui i territori non venivano travolti da trasformazioni, sbancamenti, tecnologie che permettevano interventi allora impensabili, il problema era il divieto di disboscamento dei terreni.

Allora, leggo semplicemente questa norma del 1887 in un punto a caso, relativo ad esempio al divieto per situazioni di pericolo grave all'incolumità pubblica per terreni boschivi che avrebbero potuto «disboscandosi o dissodandosi, dar luogo a scoscendimenti, smottamenti – 1887 – interramenti, frane, valanghe e, con danno pubblico, disordinare il corso delle acque o alterare la consistenza del suolo ovvero danneggiare le condizioni igieniche locali». C'è tutto. Se mi è permesso dirlo, siamo ai vincoli *ex lege*, come quelli della Galasso. Addirittura, cioè, è scritto che questi vincoli stanno sulle cime dei monti fino al limite superiore delle zone del castagno. Non si tocca in alto: pendenza, conservazione del bosco. La tutela del bosco è strumentale, non finalistica.

Non difendo il bosco perché è bello, ma perché mi impedisce le ruine. Va soddisfatta, quindi, quest'esigenza, compresa quella – legge del 1908 – di difendere gli abitati da eventi calamitosi.

Sono arrivato quasi alla fine. Voglio citarvi queste due norme. Quella è l'archetipo, poi naturalmente, se teniamo insieme quegli elementi (bosco, suolo, acque), è evidente che il ragionamento della legislazione di lì a poco si sposta sulle acque e al testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche di diverse categorie. Siamo, cioè, di fronte a situazioni per le quali, sostanzialmente, l'acqua è una risorsa, ma anche un pericolo. Siamo al cosiddetto concetto di difesa dalle acque, dai fiumi, dai torrenti, dai laghi e così via. Qui emerge un tema di quegli anni: la pulizia delle acque pubbliche, e quindi quello delle disposizioni che prevedono che nessuno può, nell'alveo di fiumi, torrenti e così via, fare interventi di un certo tipo. Siamo ai vincoli vestiti, nel senso che addirittura non si possono porre piantagioni di alberi e siepi, fabbriche, scavi, sommovimento del terreno a distanza dal piede dell'argine e loro accessori. È in questa legge che è scritto che c'è l'inedificabilità assoluta a 10 metri dalle sponde dei fiumi, inedificabilità assoluta. Poi arriva il vincolo paesaggistico, che ci dice che ci sono 150 metri dai fiumi che sono considerati beni paesaggistici dalla legge Galasso, ma quello è un vincolo paesaggistico. Stanno qui le norme. Qui ci spostiamo dal bosco alle acque che possono creare disagio.

La terza legge che ho preso è la n. 3267 del 1923, regio decreto, che in realtà – ce ne sono molte altre – è riordino e riforma della legislazione in materia di boschi e territori montani. Per la prima volta, a quanto mi consta, dal vincolo forestale passiamo a quello idrogeologico. Qua c'è una competenza *tout court* del soggetto preposto alla tutela, l'Autorità forestale. Il primo comma dice che sono sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici i terreni di qualunque natura e destinazione. Abbiamo allargato, quindi, l'elemento di tutela, la spazialità. Naturalmente, c'è un'operazione di perimetrazione sulla falsariga di quello che poi farà l'Autorità di bacino. Ulteriormente, quindi, qui si introduce anche una disciplina (tutela dell'interesse pubblico soggetto preposto, provvedimento da porre in essere, contenuto del provvedimento).

Queste sono le questioni che attengono alla difesa del suolo e comportano un'attività preventiva. Sappiamo, infatti, sicuramente che *certus an, incertus quando*, quello che deve succedere può succedere. Naturalmente, tutto questo ragionamento è entrato all'interno della pianificazione di bacino. Qui dico due cose e concludo. Autorità di bacino configurate per questo problema dell'equilibrio e del rapporto tra Stato e Regioni su materie che non sapevano se fossero di competenza esclusiva o meno dello Stato, costituite come organi misti, nelle quali sostanzialmente

sono presenti anche le Regioni, come mi dice Puma oggi queste Autorità diventano distrettuali, e quindi sono tutte nazionali in base alla Direttiva acque e alluvioni, e quindi diventano dei grandissimi soggetti, ma il problema sono le competenze e le funzioni.

Ho scritto da anni – credo che Puma sia d'accordo – che l'Autorità di bacino programma, ma non controlla. Il controllo è distribuito tra la miriade di soggetti competenti a livello locale: le province, i consorzi di bonifica, le Regioni, quello che resta dell'Autorità forestale, chi progetta le opere. Oggi, ma questa è materia dei nostri seminari, con il 112 del 1998, nella misura in cui le discipline sono rimaste differenziate, quanto meno quelle sulla tutela del suolo, si è cercato di riunificare attorno al torso regionale, come direbbe Giannini, tutto l'insieme delle competenze, che sono quelle della prevenzione, della pianificazione, della programmazione delle opere e così via, ma mantenendo semplicemente, enfaticamente sulle Regioni quest'elemento, senza contare che dal punto di vista della competenza nella programmazione delle opere le competenze sono frammentate.

Pensate semplicemente ai casi in cui la pianificazione di bacino decide di imporre un vincolo di carattere idrogeologico. Sapete – tra parentesi – che oggi i contenuti dei piani di bacino sono molto diversificati, perché sono passati dalla tutela delle acque a quella sismica, per cui oggi il contenuto di questi vincoli varia moltissimo rispetto alle vecchie categorie che abbiamo elencato in queste leggi. Il piano di bacino può stabilire contenuti molto ampi, ma se il vincolo idrogeologico è posto e poi l'Autorità di bacino che, se si fanno delle opere di regimazione, si può rimuovere il vincolo, chi programma queste opere? L'Autorità di bacino, soggetto competente, dice che vanno fatte in un certo modo – se permetterete, citerò poi un piccolo esempio – non di conglomerato cementizio, ma di riso soffiato, quello che vi pare, ma poi la competenza a fare il bando non è dell'Autorità di bacino, bensì della provincia: come la mettiamo? Oltretutto, è vero che si possono realizzare opere di regimazione?

Non so se vi ho raccontato di un tema a me carissimo: la difesa di Roma dall'esondazione del Tevere. Sapete che il primo piano stralcio di assetto idrogeologico dell'Autorità di bacino del Tevere fu impugnato davanti al TAR e davanti al Consiglio di Stato, su cui giudicò anche la Corte costituzionale, perché i vincoli che erano stati posti dentro questo piano a difesa dell'esondazione di Roma e di cui adesso dirò, avevano un contenuto a tempo indeterminato e incidavano direttamente sulla proprietà, con effetti conformativi. Per carità, i piani di bacino possono solo programmare, dare solamente qualche indicazione, suggerimento, stiamo scherzando: incidere sulla proprietà!? E

questa cosa passò.

Bene, ci sono territori a monte di Roma, Castelporziano, Castelnuovo di Porto e così via, a molti chilometri, dove il fiume Tevere continua la sua corsa, che si sono visti comprimere il territorio comunale di tutte le possibili lottizzazioni o trasformazioni urbane lungo un raggio di distanza dagli argini del Tevere per chilometri. Santo Dio, perché? Perché non si poteva irreggimentare il Tevere, altrimenti sarebbe arrivato con una forza incredibile a Roma. Ne è prova già quello che è successo per Castel Sant'Angelo, dove ovviamente l'acqua non gira perché è bella a vedersi, ma per rallentare la corsa. Ci sono nel centro storico i segni di dove arriva l'acqua nel 1700, nel 1800 e così via. Nonostante il danno che fecero i piemontesi regimentando le acque in quel modo e distruggendo tante bellissime cose, in realtà il profilo era di lasciare esondare liberamente le acque a monte, in modo che evidentemente perdessero la loro forza e liberamente esondassero: vincolo idrogeologico ai lati. Non si può piantare nemmeno un albero. Non si possono mettere colture che possano deviare il corso delle acque esondanti.

Ecco la visione dall'alto, la distanza di una pianificazione di bacino che guarda dall'alto, e che quindi naturalmente ragiona però con lo strumentario delle leggi degli anni Venti e Trenta. Grazie. *(Applausi)*

LUCIANO VIOLANTE, *Presidente di italiadecide*. Molte grazie a Paolo Urbani.

Vorrei dire, soprattutto per i ragazzi valdostani presenti, che presso l'Archivio di Stato di Torino ci sono delle magnifiche carte del Settecento, che sono consultabili, dove è scritto quanti sono gli alberi di ciascun bosco della Valle d'Aosta, con la verifica ogni due anni che facevano gli emissari dei Savoia per controllare che il numero di alberi non fosse diminuito. Non so come contassero, ma lo facevano. Quest'attenzione enorme per la salvaguarda dei luoghi risale al passato.

Adesso c'è Raffaele Rocco, coordinatore del Dipartimento programmazione, difesa del suolo e risorse idriche della Regione Valle d'Aosta. Sentiremo adesso un contributo di chi è pratico della gestione di questo tipo di problemi di cui ha parlato così bene Paolo Urbani.

*Le politiche di difesa del suolo in Valle d'Aosta*

RAFFAELE ROCCO, *Coordinatore del Dipartimento programmazione, difesa del suolo e risorse idriche della Regione Valle d'Aosta*. Buongiorno e benvenuti ad Aosta. In quanto

rappresentante della Regione rinnovo il benvenuto a tutti e vi ringrazio per l'invito.

Evidentemente, venire dopo il professor Urbani un po' mi intimidisce, perché la ricostruzione giuridico-normativa che è stata fatta trova poi in me, tecnico della Regione, e in tutti gli altri tecnici l'esecutore, colui e coloro che forse sono anche in parte responsabili di quella differenza tra le grandi idee e i grandi disegni contenute all'interno delle norme e la loro applicazione pratica. Lo pongo con un grosso punto interrogativo. Indubbiamente, spesso a leggere le norme si pensa che ci sia scritto tutto e che si debba solo applicarle. Per applicarle, però, dobbiamo andare sul territorio visto che oggi si parla di territorio e gestione del suolo. C'è anche l'altra componente, quella sociale, culturale. Stamattina, il mio Presidente faceva proprio riferimento a questo dialogo continuo tra le due parti.

Il tema che mi è stato assegnato è quello della politica di difesa del suolo. Mi occupo di politica di difesa del suolo in Valle d'Aosta ormai da 25 anni, quindi ho visto e scritto molte cose e di molte sono anche abbastanza responsabile. Mi assumo la responsabilità di alcuni atti e di alcune soluzioni prese in Valle d'Aosta almeno dal punto di vista tecnico, o quanto meno dalla capacità di convinzione degli amministratori dell'epoca, non ultimo il Presidente del Consiglio, Marco Viérin, mio assessore negli ultimi otto anni prima di diventare Presidente, e col quale devo dire che abbiamo fatto un passo in avanti interessante. Questa è l'esperienza che vorrei portarvi, che mi sembra opportuna per dei giovani amministratori.

Ho vissuto, abbiamo vissuto in tanti il cambiamento proprio di percezione della questione della lotta al dissesto idrogeologico o, comunque, della difesa del dissesto idrogeologico negli anni Novanta, quelli della nascita dell'Autorità di bacino. Qui in Valle d'Aosta abbiamo partecipato fin dall'inizio ai lavori dell'Autorità di bacino del Po. Abbiamo collaborato. Devo dire che abbiamo anche proficuamente preso alcuni degli aspetti fondamentali del nuovo modello di pianificazione e gestione del territorio. Questi nuovi modelli hanno trovato nella normativa urbanistica della Valle d'Aosta, in particolare la legge n. 11 del 1998, un tentativo di coniugare le esigenze di difesa del territorio dai rischi con le politiche urbanistiche o comunque di pianificazione del territorio.

Si è operato il percorso di inserire nella legge urbanistica del 1998 l'obbligo a cura dei Comuni di predisporre delle cartografie dei terreni a rischio di frane, inondazioni e valanghe. Secondo me, queste cartografie hanno un pregio fondamentale rispetto a quanto si trova nei PAI. Mentre questi ultimi contengono la rappresentazione di quelli che sono stati i dissesti storici, quindi di quello che è capitato nella storia, le cartografie richieste dalla normativa regionale sono carte di suscettibilità.



Per chi è non tecnico, sono carte nelle quali sono perimetrare anche quelle aree che potenzialmente potrebbero essere oggetto di frane. Prima, dicevamo della pendenza, una delle caratteristiche tipiche dei suoli. Poi in montagna la pendenza fa spesso la differenza. Per quanto riguarda le aree inondabili, invece, sono quelle che potrebbero essere inondate con i tempi di ritorno, 50, 100, 500, 200, a seconda del tipo di corso d'acqua.

Ecco quindi che emerge una rappresentazione di quello che bisogna definire il pericolo idrogeologico in Valle d'Aosta, che è una fotografia di tutto il territorio. Se si guarda la pendenza, il corso d'acqua, la valanga, le zone che definiamo bianche sono effettivamente pochissime e spesso si trovano al confine tra due Comuni, perché sono gli errori delle carte dei due Comuni. In realtà, tutto il territorio risulta classificato in zone a bassa, media ed elevata pericolosità. Ecco che si pone un problema di come gestire, a mio avviso, questa situazione. Qui non gestiamo più alcuni punti a macchia di leopardo, ma un intero territorio, che comunque ha un'etichetta di rischio, per quanto basso.

Abbiamo avviato allora una politica di individuazione dei vincoli sul territorio. Non esiste alternativa. Dico tranquillamente – è una conclusione alla quale ormai siamo arrivati da un pezzo – che non esiste un'economia di un qualsiasi Paese in grado di sostenere una politica di intervento strutturale di difesa quando interessa un territorio così vasto. Non è sostenibile economicamente né in nessun altro modo. Bisogna, quindi, passare attraverso delle altre misure, sicuramente i vincoli all'edificabilità, ma è fondamentale anche mettere in piedi un sistema di previsione di allertamento. È l'unico strumento che ci consente quanto meno di salvare la vita umana, che poi dovrebbe essere il primo obiettivo.

Ecco che la politica regionale si è mossa negli ultimi vent'anni proprio su questo: sviluppare una capacità di individuazione delle aree a rischio, di valutazione del rischio conseguente per queste aree e di costruzione di un sistema di allertamento efficiente ed efficace. Abbiamo cercato di declinare le quattro P a cui faceva riferimento il professor Urbani in tutti i modi, tentando anche da un punto di vista operativo. Sicuramente, il cardine è il vincolo. Non è possibile ipotizzare una politica di difesa del suolo che non impedisca l'aumento dell'edificato nelle zone a rischio. È impossibile. È illogico. Laddove ci sono le condizioni perché ci sia un danno, un pericolo per la pubblica incolumità, non è possibile urbanizzare. Poi decideremo che cosa si intende col termine urbanizzazione.

Diventa fondamentale il passaggio attraverso i piani regolatori. La legge del 1998 doveva portare

all'interno dei piani regolatori l'individuazione degli obiettivi del piano territoriale paesistico. Era la legge di attuazione. Come capita in tutti questi casi, fino all'ottobre del 2000 c'era qualche piccola difficoltà nel far passare certi concetti. Come ricordava stamattina il Presidente Viérin, c'è stata poi una grande, seria alluvione. La memoria andava quanto meno a un secolo prima per dimensioni e caratteristiche di quell'evento. È successo quello che nessuno ipotizzava che potesse succedere. Nel 1993 avevamo avuto una piccola alluvione, ricordo che andai dall'allora assessore, a cui dissi che forse era il caso di mettere qualche vincolo sulle aree inondate, di porsi il problema. Mi fu risposto che non era il momento, che c'erano difficoltà e via di seguito. Stranamente, conservai quell'atto amministrativo scritto da un ingegnere e nel novembre del 2000 lo ritirai fuori e chiesi di rifare quell'operazione, oltretutto potenziata da un altro aspetto.

Qui c'è anche un'altra considerazione. Una politica di difesa del suolo e di gestione del territorio non può che passare attraverso strumenti di conoscenza del territorio, che significa conservare carte, mappe, foto, studi, dati su quello che sta succedendo sul territorio. Subito dopo l'alluvione, tre giorni dopo, facemmo fare un volo aereo, quindi riuscimmo a mappare tutte le zone che erano state interessate dall'evento. La proposta fu di porre i vincoli su quelle aree e si disse che quelle aree erano inedificabile, che si poteva fare solo la manutenzione straordinaria, al limite straordinaria. Si poteva fare, per esempio, la delocalizzazione. Gli unici esempi delocalizzazione passati sono quelli fatti immediatamente dopo l'evento alluvionale.

È logico che, partendo da una fotografia di vincolo così ampia, fu poi facile convincere i Comuni a fare le famose carte della pericolosità, perché a quel punto i vincoli andavano tolti, bisognava tornare indietro. Dovendo tornare indietro, quella di cartografia divenne la fase di approfondimento tecnico-scientifico di quella che era effettivamente la suscettibilità, avendo però come contraltare, quindi come strumento di discussione col sindaco, con le persone, un evento appena avvenuto, per cui era facile imporre certi vincoli. Si era appena verificata un'alluvione, nessuno poteva dire che l'inondazione non c'era. Potevamo discutere di quanto poteva essere alta, ma che l'acqua ci fosse era evidente. Un'alluvione, tra i tanti aspetti negativi che evidentemente queste tragedie presentano, ha costituito l'impulso a questo nuovo modo di affrontare la gestione del rischio. Ripeto: vincoli, sistema di allertamento.

Arriviamo più o meno al 2009-2010. Si pone un problema, che secondo me è uno di quegli aspetti che va risolto da un punto di vista giuridico. Noi conosciamo la pericolosità al territorio. Gli strumenti che abbiamo per intervenire sono di alcuni tipi, tra cui i vincoli. La capacità di intervenire

per realizzare delle opere strutturali, per ben che vada, può essere limitata solo agli interventi di difesa degli abitati esistenti, anche qui con costi veramente notevoli. Esiste, quindi, un problema, e qui è nato l'altro aspetto, che ho imparato "a mie spese" che forse sfugge sempre ai tecnici: la gestione del territorio è anche una questione di punti di vista, c'è il tecnico, c'è il cittadino, l'amministratore di maggioranza, quello di minoranza, il sindaco, il proprietario, il giornalista che riporta certe informazioni, e anche il magistrato.

Qui mi ricollego a un aspetto che riguarda i sindaci. Il sindaco è l'autorità di protezione civile, l'unico soggetto con l'autorità per intervenire per la tutela della pubblica incolumità, anzi l'obbligo. Siamo al famoso, per chi ha dovuto subirlo, articolo 40 del codice penale: non impedire un evento che può cagionare un danno equivale a cagionarlo. Qui nasce il vero problema operativo. Stamattina, è stato giustamente chiesto che cosa facciamo, come dobbiamo operare. È questo il problema: non si tratta tanto – non voglio ridurre – di rispettare il vincolo idrogeologico, ma di rispettare l'altro articolo, che può diventare pesante per un sindaco che non fa. Ma che cosa può fare?

Cade un masso su una strada: che cosa faccio? Intervengo? Non ho i soldi. Tengo chiusa la strada se c'è il pericolo che cadano massi. In teoria, infatti, dovrei evitare l'evento, quindi tengo chiusa la strada. Se, però, tengo chiusa la strada, in una vallata alpina questo significa tenere bloccata l'intera vallata. È qui che, secondo me, il sistema ben costruito trova dei limiti e l'esigenza di individuare delle soluzioni operative e che per forza passino attraverso l'altra faccia della pianificazione del territorio per tutto il nostro Paese, l'Italia – anche la Valle d'Aosta da questo punto di vista ha tutto da imparare – ossia l'aspetto culturale del coinvolgimento del cittadino nella gestione del territorio o, comunque, nell'autodifesa.

Questo, però, presuppone l'introduzione di un altro aspetto: il livello di rischio accettabile, compatibile, decliniamolo pure come vogliamo. Solo ponendo un concetto di rischio accettabile o compatibile, si ha il parametro rispetto al quale confrontarsi nell'azione di riduzione del rischio, e quindi nelle azioni da adottare. Se devo azzerare i rischi, ammesso e non concesso che tecnicamente riesca a individuare tutte le fattispecie che possono verificarsi, mi ritrovo comunque con costi esorbitanti. Forse uno dei corti circuiti di quei 40, 50 o 20 miliardi, quanti che siano, nasce proprio da questo. Se devo difendermi da un'alluvione con tempo di ritorno 3.000 anni, devo spendere, ma vale la pena o forse posso fermarmi a cent'anni, forse a cinquanta?

Evidentemente, qui sto parlando dell'ipotesi di ragionamenti corretti o, comunque, non

patologici. Posso entrare in un'altra serie di fenomeni, per i quali per esempio tecnicamente non ho la stessa capacità di previsione di quello che può succedere, come qui in montagna le frane, i crolli. Non so dire quando e dove capiterà, so solo riconoscere la parete da cui possono cadere. Ecco che gli elementi che inserisco sono tanti e tali per cui forse torniamo a un vecchio aspetto che caratterizzava tutte quelle vecchie norme dell'Ottocento, la cura e il controllo del territorio, l'abbandonato presidio del territorio, che non è esclusivamente lo stare sul territorio, che crea anche altri problemi. Al giorno d'oggi, tutti abbiamo bisogno della strada per la quale possa transitare, ad esempio, un fuoristrada largo 5 metri. Forse, lo stare sul territorio può essere a sua volta un elemento di interferenza rispetto ai "processi naturali". Bisogna avere la capacità di leggere i segnali che arrivano dal territorio, dalle aree individuate come quelle più propense a causare certi dissesti. Stamattina, abbiamo continuato a ripeterci di non parlare di patologie del sistema, ponti inadeguati, certe strade, corsi d'acqua.

Se il soggetto che ha in carico la responsabilità di vigilare sul territorio – usiamo il termine giusto – non si organizza per un presidio dello stesso, ossia conoscenza dei punti critici, controllo di quegli stessi punti con scansioni temporali da definire in relazione al rischio, se pure ha l'assicurazione che il lavoro di vigilanza è condotto bene e secondo criteri accettati in modo generale dal mondo scientifico – poi vi spiegherò la ragione di quest'altra sottolineatura – per cui comunque ha fatto tutto quello che poteva, manca comunque un pezzo in tutta questa costruzione.

Se devo individuare dei comportamenti da tenere, sicuramente questi sono la conoscenza e la vigilanza sul territorio. Sono quelli che, oltretutto, hanno dei costi compatibili. Stiamo parlando di individuare punti su cui effettuare il controllo, che non è il piano di Protezione civile, sia ben chiaro. È il piano di gestione dei rischi. Il piano di Protezione civile, così come inteso geneticamente, come un elenco di numeri di telefono presso i quali attivarsi, di persone da chiamare, serve poco a questi fini. Se, però, mi pongo nell'ottica che ho fatto tutto quello che dovevo non dico per evitare – se ce la faccio, lo evito – ma per dire che ho fatto tutto quello che era in mio potere per controllare, per fare in modo che quella possibile situazione di danno fosse evitata o quantomeno ne fosse limitate le conseguenze, è evidente che questo è un ulteriore passo operativo che serve.

È evidente che abbiamo un altro aspetto, quello tecnico-scientifico. Di colleghi ingegneri e geologi che vanno in giro per i Comuni, specie i più piccoli, a vendere sistemi che possono risolvere i problemi del mondo e in più vi fanno il caffè al mattino ne è piena l'Italia così come tanti altri posti. Qui entriamo in un altro aspetto. Stamattina, si accennava al ruolo dello Stato. Forse, col

senno di poi, detto da un regionale, aver mandato in soffitta istituti come il Servizio geologico nazionale, il Servizio idrografico, la Forestale, il Genio civile, non è stato forse il massimo della vita. Le Regioni cercano di tamponare, ma quel ritardo nella raccolta di dati, banalmente nella raccolti di dati di temperatura e di pioggia, è stato di almeno vent'anni nella migliore delle ipotesi, se non di trenta, e oggi li stiamo scontando. Oggi, nessuno è in grado di dire se, effettivamente, siamo di fronte a un cambiamento climatico o meno qui da noi, perché ci mancano trent'anni di dati. Oggi, facciamo i confronti con le piogge del periodo Cinquanta e Sessanta, Cinquanta e Settanta con le piogge di oggi: chi sa che cos'è successo in mezzo?

Se nel nostro Paese, dopo quindici anni che si sta realizzando la Carta geologica, non si è ancora finito, forse manca un tassello. Se dobbiamo investire 5 miliardi di euro nella difesa dei rischi idrogeologici, non riusciamo a trovare 20 milioni per finire questa Carta geologica? Stiamo parlando di ordini di grandezza del tutto diversi. Stiamo parlando di tre ordini di grandezza: investimenti minimi che tornano quando dobbiamo attivare concretamente nel piccolo le azioni che servono di prevenzione. Questa è la prevenzione vera. L'argine arriverà. Anche se arrivano i soldi oggi, l'argine sarà pronto tra due anni nella migliore delle ipotesi: che cosa facciamo da qui a due anni?

Il Presidente Viérin ha voluto che domattina vi portassimo a visitare un'opera realizzata subito dopo la famosa alluvione di ottobre, le briglie di Pollein, opera imponente, realizzate perché un evento aveva semidistrutto il paese. È evidente che non si può delocalizzare un paese, meno che meno una realtà come la nostra, quindi lì si realizzano le opere. Se, però, la nuova frontiera è la prevenzione, forse non siamo nemmeno così preparati culturalmente. Sempre domani, quando saliremo sulla funivia a Courmayeur, vedrete un vallo lungo 900 metri, un bellissimo muro, bello inerbito, che difende due frazioni di Courmayeur da una frana che non è venuta giù.

Ormai – qui introduco forse il passaggio finale, perché è finito il tempo – in tutto quello che succede in Italia, nei titoli scandalistici, negli allerta che poi non sono allerta per cui, se c'è l'allerta e poi non c'è il danno, si è attaccati perché si sono sprecate le risorse, se non c'è l'allerta e c'è il danno, si è attaccati perché si è degli assassini, il sistema (Comuni, Regioni e Stato) ne esce massacrato. La nostra credibilità, la mia credibilità di funzionario regionale è pari a zero. Oggi, ci confrontiamo con i siti internet che gridano al lupo al lupo, ma nessuno chiede conto di quello che succede e via di seguito.

Le opere di prevenzione non possono essere fatte da un'amministrazione non autorevole e

credibile. Non ci crede nessuno. Che cos'è successo con il vallo di Courmayeur? I tecnici, non io, scienziati incaricati *ad hoc* dicono che sta per venire giù una frana da 9 milioni di metri cubi, si fa un'evacuazione: legge di Murphy, la frana non viene giù, fortunatamente, perché 9 milioni significa seppellire due frazioni. Passa un anno, siamo di nuovo nelle stesse condizioni, la frana si rimette in movimento, ma continua a non venire giù. Gli scienziati dicono che sta per venire giù, quindi si passano le giornate a guardare se questa frana venga o meno. Alla fine, si dice che forse non viene giù tutta, ma a pezzi. Se è così, possiamo fare l'opera di difesa, che quindi viene imbastita, ma a metà di quest'opera salta fuori che la frana di venire giù non ne vuole sapere. Sta scendendo – non so avete presenti quei budini o le polente che rotolano – tranquilla, beata. Evidentemente, l'attacco è che è stato fatto apposta per far lavorare l'impresa amica di turno, che si sono sprecati 6 milioni di euro e così via.

AmMESSo e non concesso che abbiamo sprecato 6 milioni di euro, sotto ci sono due centri abitati in cui ogni metro quadrato degli appartamenti che vi insistono vale da 10.000 a 12.000 euro. Quel vallo comunque protegge dalla frana, e prima o poi qualcosa da quella frana verrà giù. Comunque, quindi, la protezione viene fatta, ma dobbiamo andare dal cittadino a spiegarglielo, e se c'è una cosa che sappiamo fare malissimo è spiegare ai cittadini queste cose. Non riusciamo a comunicare.

Un suggerimento, un consiglio riguarda la comunicazione. Ormai, la comunicazione sta diventando l'oggetto principale, anche di attenzione da parte della magistratura. Non parliamo di L'Aquila, ma anche di quello. Stranamente, l'aspetto si sta spostando, più che sul piano ingegneristico e geologico, su quello della modalità della comunicazione, delle nuove tecniche ricche di rilevazione e censimento, di conoscenza del territorio, satelliti, droni. Adesso, tutti si riempiono la bocca i droni e altri sistemi. È tutto sviluppo scientifico che deve essere perseguito.

Veramente concludo. L'esperienza che vi porto come Valle d'Aosta è quella di una Regione che ha investito in vincoli e ricerca scientifica. Quello che vi ho fatto distribuire è un progetto di cooperazione territoriale – si chiama, non per niente, RiskNat – del valore di 12 milioni di euro, sviluppato nell'ultima programmazione europea, in cui è visibile da un punto di vista scientifico in collaborazione con i colleghi francesi, piemontesi e liguri, questa transizione, questo passaggio dai temi normali, che prima erano come individuare le aree a rischio, come progettare l'opera di difesa, a come valutare da un punto economico finanziario l'intervento, valutare costi e benefici, la necessità di un concetto di rischio accettabile, la necessità di un saper comunicare al cittadino le procedure di rischio. È detto in modo tecnico, forse in modo anche poco comunicativo, perché è

stato scritto da tecnici, quello che ho tentato di dirvi in questa mezz'ora di chiacchierata. Vi ringrazio. (*Applausi*)

LUCIANO VIOLANTE, *Presidente di Italiadecide*. Ringrazio il dottor Rocco. Credo che loro conoscano benissimo l'esperienza dei cittadini che criticano quando si costruisce l'opera in prevenzione, ma una vostra collega mi poneva giustamente un problema, mentre mangiavamo qualcosa, che era questo: bisogna educare anche i cittadini, fare una pedagogia civile nei confronti del cittadino, che non deve aspettarsi sempre che tutto funzioni perché la politica funzioni. Tutto funziona perché anche il cittadino fa la sua parte. Credo che questo debba essere un tema su cui magari riflettere: come sollecitare il cittadino a essere parte attiva in questi processi.

Do ora la parola al professor Karrer.

*La pianificazione e la valutazione ambientale, territoriale e urbanistica*

FRANCESCO KARRER, *Professore ordinario di Urbanistica – Università degli Studi di Roma “La Sapienza”*; già *Presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici*. Spero che questa mia comunicazione non risulti troppo retrò, potremmo dire un po' *vintage*, visto che si parla di pianificazione. Siamo in una situazione nella quale, tanto per dire cose di estrema attualità, prepariamo un documento di economia e finanza in aprile, a settembre lo modifichiamo, adesso vedremo con la legge di stabilità in che misura probabilmente a gennaio cambieremo il DPEF di settembre. Questa, del resto, è una storia antica della pianificazione, quando non chiamavamo legge di stabilità appunto, come la chiamiamo oggi, quella che un tempo chiamavamo legge di bilancio, poi legge finanziaria. Era sempre un classico, perché si creavano dei collegati cosiddetti della legge finanziaria, molti dei quali non arrivavano mai a compimento. Più o meno sempre verso la fine dell'anno, si faceva la legge di bilancio o legge finanziaria e a gennaio la cambiavamo. Che, quindi la pianificazione sia fonte di frustrazioni è molto probabile. Cercherò di essere ottimista, ma facendo il pianificatore da molti anni è complicato, nel senso che un po' di frustrazioni si prendono nel tempo.

Gli interventi precedenti, molto interessanti, molto ampi, molto stimolanti, hanno messo in evidenza che non dobbiamo parlare solo e pensare a pianificazioni di sviluppo. Abbiamo oggi una grossissima questione intorno alla pianificazione dell'esistente. Oggi, pianifichiamo più o

dovremmo – qui abbiamo delle difficoltà tecniche – la gestione che non, appunto, la predizione, come dicevamo una volta. Questo non significa, però, che non dobbiamo avere capacità predittiva o fare predizione, previsione, altrimenti anche l'esistente, senza un po' di futuro, non c'è. Dice un importante filosofo italiano contemporaneo che le società contemporanee sono destinate a questa condizione un po' contraddittoria di non avere quasi più memoria del passato, di non avere futuro, e quindi di essere costretti a vivere in una condizione di presente, quasi di staticità. È così?

Io credo ci sia un progetto anche sull'esistente. Del resto, avete sentito pochi secondi fa il dottor Rocco, che ci ha detto che il piano che la Regione molto lodevolmente fa è, sostanzialmente, un piano di gestione della previsione del rischio – forse meglio dovremmo dire dei sistemi di precauzione, dei sistemi appunto di prevenzione – piuttosto che non altro. È, però, molto impegnativo, dal un punto di vista della conoscenza, delle risorse necessarie, delle incertezze scientifiche. Ha fatto bene a porre l'attenzione su questo tema. Sono stato anni Presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e vi assicuro che trovare un punto d'intesa sul livello di rischio accettabile è molto complesso. Noi tutti pensiamo che le norme sismiche servano a non far cadere le case. Non è così. Servono a mettere in sicurezza, a dare il tempo alle persone di uscire dalle case. Nessuno assicura che non cadranno, ma il tempo necessario per uscire. Quant'è questo tempo è, ovviamente, un problema molto complesso. Dipende dal tipo di edificio, di struttura, dai materiali, da un'infinità di cose, dalle condizioni di partenza di quel suolo, ma è qualche cosa di molto complesso. Da questo punto di vista, è necessario imparare a comunicare.

Se prendete il libro scritto dalla responsabile del servizio di sicurezza sismico della California, lei dice che il problema è solo nella comunicazione. È stato tradotto anche in Italia, proprio su richiesta dei tecnici che sono stati coinvolti nelle vicende giudiziarie di L'Aquila, proprio per avere anche un conforto scientifico da qualcuno che viene da altri Paesi, dove il tema della prevenzione ai terremoti è stato molto approfondito, e che però dice che appunto il problema è solo che la struttura che se ne occupa dovrebbe essere sostanzialmente di comunicazione, perché tanto questo è il problema.

Il mio compito è quello di non apparire troppo nostalgico della pianificazione, anche se l'altro ieri è stato presentato un libro sui 60 anni del Piano Vanoni, quindi è un momento nel quale qualche memoria emerge, ritorna. Non voglio annoiarvi troppo su questi temi, ma devo anche cercare di far comprendere come le questioni che giustamente in modo separato sono state considerate, gli interessi differenziati, le separatezze come dicono i pianificatori, possono essere portate verso una



convergenza malgrado l'oggettiva non coerenza, non ingegnerizzabilità concreta di molte di quelle norme, che restano di settore, che è compito del piano, specialmente dei piani di area vasta, coordinare.

Del resto, questa era l'espressione, ma qui si tratta di comprendere se il nostro concetto di coordinamento si riferisca al processo o al prodotto. Il rischio è che siamo sul coordinamento di processo, non di prodotto. Molte di quelle norme di cui ci ha parlato Paolo Urbani poc'anzi non hanno quasi effettività. Prendete la Carta della montagna, fatta con la nascita delle comunità montane, agli inizi degli anni Settanta: il vincolo idrogeologico copre tutta Italia praticamente, un lavoro bellissimo, estremamente analitico. Mi pare che non tutte le parti d'Italia poi furono oggetto, perché pure in quel caso mancarono le risorse per completare la Carta della montagna. Nelle parti in cui il territorio è stato analizzato, però, tutto sembra vincolato. Se aggiungete i parchi, i vincoli paesaggistici, quelli che vengono dai piani, altro che il 10 per cento, che sembrava essere qualche anno fa l'obiettivo della tutela del territorio. Siamo molto di più, in realtà molto di meno. Tutto quello che è soggetto a vincolo ha, purtroppo, una scarsissima effettività.

Detto questo, vedete proiettata alle mie spalle una sorta di diagramma a blocchi, tentativo che da molti anni i pianificatori fanno di spacchettare – uso una parola non *vintage*, ma molto attuale – il processo di piano. Questo dovrebbe già in qualche modo portare a comprendere come non si tratti di qualche cosa di finito, ma di qualche cosa di continuo, e quindi anche di mettere d'accordo la questione del medio, del lungo, lunghissimo periodo. L'attività di pianificazione, di previsioni dell'esistente nella sua evoluzione dovrebbe essere continua, mentre l'attività di pianificazione, come ben noto, si fa a momenti. Devo fare il piano, lo faccio, poi dura una vita farlo. Non si fa, però, il post-piano, si guardano gli effetti raggiunti, gli errori eventualmente commessi, e quindi con esercizi di retroazione si ritorna e si corregge. Si corregge anche dal punto di vista metodologico scientifico, non soltanto da quello dell'effettiva possibilità di correggere.

Naturalmente, se parlo di effettiva possibilità di correggere, il mondo si divide in due, nel senso che, da una parte, ci sono le cose correggibili in corso e, dall'altra, quelle che non lo sono. Sono le cose che, se ho commesso un errore, lo si tiene e, addirittura, potrebbe produrre altri errori. È chiaro che, rispetto a queste due dimensioni, le attività preventive di tutti i tipi cambiano. Quando Banca d'Italia aveva la possibilità di manovrare sul tasso di cambio o sul tasso di rendimento della moneta, quindi sugli interessi, se avevi sbagliato una previsione economica perché avevi alzato troppo o troppo poco il tasso del rendimento, contrordine compagni!, e con la stessa modalità con la quale

avevi detto 4,5 per cento, dicevi 4 per cento o 5,1.

Questo non è stato mai possibile, per esempio, nel caso della progettazione fisica. Per la pianificazione fisica questo non è stato mai possibile, perché ovviamente, se ho sbagliato a tracciare un itinerario di strada, quell'errore me lo trovo; se ho commesso uno sbaglio nel dimensionare la briglia di un fiume, me lo trovo. Non è che il tasso di cambio o il rendimento non facciano danni, ne fanno molti anche quelli, ma sono correggibili. Lo strumento correttivo è della stessa natura dello strumento che ho usato per programmare. Nel caso, invece, della pianificazione fisica, ci sono due discriminanti molto forti, perché appunto il mondo della pianificazione fisica è un'altra cosa.

Concettualmente, però, la logica, il processo metodologico sono gli stessi. Se guardate quel diagramma, nel quale un percorso teoricamente di tipo lineare –parto da un obiettivo e vado a un risultato – è spaccettato e riportato a quella forma chiusa. La forma chiusa consente da un punto di vista dell'illustrazione del concetto di mettere in evidenza le grandi fasi nelle quali si articola quel processo e, soprattutto, il complesso delle questioni che in quel percorso si debbono affrontare. Molto spesso, quel percorso di tipo lineare è raccontato come un flusso che è come nel linguaggio cinematografico, con *flash back*, in cui ci si ferma, si torna indietro.

Tra l'altro, sapete che queste logiche nascono tutte dalla pianificazione militare, poi aziendale, poi vanno sulla pubblica amministrazione con tutte le questioni derivate sulla possibilità di applicare pienamente certi metodi che vengono da altri mondi anche appunto alla pubblica amministrazione. È un dibattito che va avanti e che non avrà mai soluzione. Quello che è corretto dire è che, comunque, sono elementi che aiutano, di razionalizzazione, se non altro per verificare, aggiustare, imparare a decidere.

Quello che dovrebbe interessare di più a voi, sostanzialmente decisori, sindaci e consiglieri, tra i punti nei quali è articolato quel diagramma è, a mio modo di vedere, la prima e la seconda casella e, in particolare, un po' tutta la linea orizzontale alta, dopodiché il discorso è tutto tecnico, almeno in teoria, poi so che nelle vostre amministrazioni dovete fare tutto e non soltanto i consiglieri e i sindaci, che siete costretti anche a portare forse le multe a casa perché il vigile urbano non c'è o perché comunque in quel momento sta facendo qualche altra cosa. In teoria, dovrete essere quelli che definiscono la linea orizzontale, essenziale in un processo di piano, in quanto è proprio quella della decisione culturale, politica. Le finalità che il politico stabilisce, infatti, si devono tradurre in obiettivi strumentali.

Stamattina, abbiamo sentito molte bellissime cose, raccontate molto brillantemente, ma dire

sostenibilità per un politico è facile, per me che voglio fare un saggio è facile, ma se voglio tradurre il concetto in qualche cosa di realmente perseguibile sono guai. Devo cominciare a dire che cosa significa, stabilire un traguardo, trovare un accordo su un punto di partenza, cosa tutt'altro che facile. Siamo sicuri che quel territorio è sicuro? Siamo certi che quel territorio sia inquinato? Quanto è inquinato? È bello? Per chi? Per tutti? In che misura? Non è cosa semplice. Tra l'altro, checché se ne dica, questo è un atto negoziale. Non c'è scientificamente qualcuno che possa dire rispetto a qualcun altro.

Guardate la questione della difesa del suolo o addirittura del consumo di suolo zero. Siamo tutti a dire di sì: ma di che suolo parliamo? Vogliamo interrogarci su questo? Di suoli ne esistono tanti quante sono le dimensioni scientifiche che si occupano del suolo. Il suolo dell'agronomo è diverso da quello del geologo. Il suolo dell'architetto urbanista, dell'ingegnere pianificatore è diverso dal suolo dell'antropologo, da quello che studia il *nomos* della terra. Sono tanti suoli diversi. Sarebbe bene che lo precisassimo, altrimenti rischiamo di fare quello che stiamo facendo: una legge che dovrebbe nascere anche secondo le impostazioni comunitarie come legge di difesa dell'agricoltura sta diventando una legge contro la città, che è una perversità. La 765 non aveva lo stesso obiettivo? Era identico. Le tante leggi che sono state fatte per contenere i processi espansivi sono tutte in questa linea. Poi non ci ha assecondato il sistema fiscale, della fiscalità immobiliare, altra schizofrenia: da una parte si denuncia il consumo di suolo e, dall'altra, ci sono delle facilitazioni per pagare meno tasse per certi suoli rispetto ad altri.

Oppure non ci si rende conto che, se viene a mancare l'alimentazione della crescita, viene a mancare l'alimentazione per sostenere la gratuità dei servizi urbani. Ormai, nel mondo chi ragiona in termini di aumento delle densità insediative dice anche che una città densa non è una città gratuita: pagherai i parchi, perché non c'è l'alimentazione. Da qualche parte, quindi, viene meno l'alimentazione che consente oggi certe cose. Sono meccanismi molto complessi.

Il passaggio dalla finalità agli obiettivi è proprio il punto culturalmente e politicamente più importante. Siamo tutti capaci, infatti, di dire le parole d'ordine, ma tradurle in qualche cosa di tecnicamente perseguibile è più complicato. Se dico che i servizi devono essere per tutti, significa che tutti devono potervi accedere, per cui bisogna avere un sistema di risorse o un sistema di espropriazioni che consentano certe operazioni, altrimenti si deve cominciare a selezionare, che naturalmente è un problema complesso, di scelte. Si privilegiano determinate parti sociali rispetto ad altre, e allora bisogna prendere delle posizioni.

Un tempo, si parlava di urbanista di parte, cioè quello che assumeva, insieme all'Amministrazione, la parte dei più deboli. Comuniciamo che questo è un piano fatto da questa parte. Non si può pensare di fare un piano indistinto rispetto a questi obiettivi facendo credere che si realizza la felicità di tutti. Non è così. Ci sarà qualcuno che perde e qualcuno che vince. Vogliamo contemperare? Diciamolo, ma specificando il livello di contemperazione che vogliamo raggiungere.

Quei due momenti della costruzione del processo di piano che parte dalla finalità generale e arriva alla definizione di obiettivi tecnicamente sostenibili, o perseguibili – sostenibili nel senso di raggiungibili – è particolarmente importante, così come lo sono gli altri elementi di quel percorso in orizzontale. In quella fase, infatti, si mette proprio a punto la perseguibilità dell'obiettivo, perché devo confrontarmi col sistema di risorse in tutti i sensi di cui dispongo. Non posso pensare di fare, come purtroppo oggi si tende a fare, norme regionali per Regioni povere che pretendono di pianificare come si può fare a Stoccolma. Ho messo in cartella il piano di Vibo Valentia, la legge regionale della Regione Calabria, attraverso le linee guida scritte successivamente alla legge, con l'applicazione della legge: vi assicuro che neanche a Stoccolma potrebbero sostenere i costi per quel piano. È la somma delle aspirazioni di un mondo scientifico molto vasto, non totale. Mancano, ad esempio, i trasporti, non si capisce perché, ma ci sono pagine intere sull'agricoltura, perché sarà stata scritta prevalentemente da qualcuno del settore. Sembra un trattato di geologia. Il costo non può essere sostenuto dalle Amministrazioni, è infattibile. Se si verifica quanti piani sono stati realizzati con quella legge, ovviamente il numero è talmente basso che si può dire che allora forse c'è qualche cosa nel manico, nella concezione della legge che non va.

Quali sono i vincoli rispetto ai quali dobbiamo misurarci? Qui c'è un'analogia proprio col concetto di sostenibilità. Prima, Paolo Urbani ci ha raccontato tutti i vincoli preordinati che derivano dalle varie legislazioni di settore, che come sapete rappresentano degli interessi prevalenti, costituzionalmente tali, e quindi assolutamente prevalenti. Non a caso, oggi si parla di prevalenti, o meglio preordinati rispetto a prevalenti, preordinati proprio in quanto ordinati prima. Sono degli interessi rappresentati dai precipitati rappresentati dai vincoli con quelle nature, che vanno precisate a volte attraverso piani, a volte sono di per sé stesse già significative, già applicabili e così via. Quelli rappresentano, però, una parte del ragionamento.

Poi c'è tutto il tema delle risorse economiche. Se dici che vuoi realizzare in un piano regolatore la casa a tutti, devi dimostrare quali sono le risorse che hai. Il pianificatore bravo va dal politico e gli dice che non si può, che bisogna cominciare a stabilire classi di reddito, numero di famiglie, a

temporalizzare l'obiettivo, le possibilità, a misurare come si formano le risorse. L'intervento pubblico nel campo dell'edilizia sociale oramai è praticamente zero, ma forse il pianificatore aspira a una quoticina del fondo investimenti del ministero? Che cosa significa? Quanti appartamenti faccio? Dimensiono, ragiono. Naturalmente, ci sono problemi di scelta. Com'è la lista delle attese? Mi misuro, quindi, in concreto con gli obiettivi che devo perseguire.

Tra questi elementi di vincolo, o di risorsa – posso leggerli nei due opposti significati – c'è, fondamentale, quello dell'organizzazione: com'è strutturato questo Comune? Che capacità organizzative effettivamente ha? Si deve affidare tutto a un professionista esterno, in grado di controllare il prodotto e di produrlo? Capite che cambia radicalmente tutto. Bisogna dimensionare l'obiettivo alle capacità effettive di realizzazione, fase strategica particolarmente importante, politicamente e culturalmente impegnativa al massimo. A me piacerebbe domani, nel corso degli incontri, con qualcuno che volesse occuparsi di questo, provare proprio a fare la lista delle finalità e quella degli obiettivi che possiamo mettere a capo di un piano d'area vasta, di un piano locale, proprio per dimensionare, per vedere in concreto.

Questo momento storico culturale – ve lo dice uno che svolge quest'attività di pianificazione, come vi ho detto, da un po' di anni – è caratterizzato dal fatto che ci accontentiamo di parole d'ordine, di *slogan*: avendo pronunciato degli *slogan*, abbiamo risolto il problema. Non è così. Il problema si risolve risolvendolo, non dichiarandolo. Oggi c'è una fase nella quale l'enunciazione del problema corrisponde quasi alla risoluzione del problema stesso. Non è così.

Proprio nei termini della questione della sostenibilità, se considerate l'evoluzione che a livello internazionale ha avuto la parola d'ordine da quando la Brundtland la introduce a oggi, le cose sono molto cambiate. È cambiato soprattutto il fatto che, oltre ai tre famosi pilastri della sostenibilità (ambiente, società, economia) un iperstatico perfetto, come direbbe un ingegnere – a tre gambe è meglio che a quattro – è stato introdotto il quarto: l'organizzazione, la famosa *governance*, la capacità di tenere in piedi le tre cose. Se, infatti, dico che un obiettivo è perseguibile, devo essere in grado, capace, avere risorse, e quindi tutto si tiene in quest'esercizio che è già di per sé stesso un piano, un progetto.

Questo mi consente di dire che questo ragionamento accomuna non solo piani, progetti e programmi, ma anche le politiche. Politiche, piani, programmi e progetti sono, infatti, le quattro questioni che l'Europa ci dice essere quelle di fondo, rispetto alle quali dovremmo costruire le nostre azioni. Quando si dice da parte dell'Unione europea che non è finanziabile – è stato

recentemente il caso di un PON – è perché non c'è coerenza esterna, manca il riferimento alla *policy*. È inutile che faccio il piano città, il PON città se non ho una politica delle città. È un banale ragionamento di coerenza. Se non ho una direttiva nazionale che mi dice qual è il ruolo e quali sono le città, su cui poi costruirò il piano, lo faccio senza avere la *policy*. È un po' curioso. Servono, quindi, politiche, piani, programmi e progetti. È una sequenza anche logica del processo decisionale.

Alla base, comunque, vi sono sempre gli stessi concetti. Mi pare che proprio l'anno scorso facemmo delle analogie su questo punto. Ripeto rapidamente che il ciclo del progetto della Merloni o del 163 è esattamente lo spaccettamento di cui sto parlando. C'è uno studio di fattibilità, c'è un documento di progetto, c'è un preliminare, c'è un definitivo, c'è un cantierabile esecutivo. In mezzo poi c'è una validazione, le approvazioni varie e così via. Come vedete, la logica è la stessa. Di che cosa vi sto parlando io? Delle finalità, della verifica degli obiettivi strumentali e della loro effettiva raggiungibilità e delle modalità con le quali penso di raggiungerli, per cui comincio con la colonna “verticale” di quest'ipotesi di flusso che ho articolato in quei quattro momenti, nei quattro lati di questo quadrilatero.

La parte verticale raccoglie, sostanzialmente, molto di quello che abbiamo detto nella giornata di oggi. Inizia, infatti, con un punto fondamentale: pianificare significa scegliere o progettare – è la stessa cosa – significa avere, costruire delle alternative, ovviamente praticabili, non strumentalmente proposte in modo che sia una sola quella praticabile. Devono essere alternative confrontabili, cosa non semplice, perché qui c'è poi un livello anche di sottile differenza tra l'alternativa e la variante, nel senso che l'alternativa è macro e la variante è interna a una stessa alternativa – possono esserci più varianti – per cui bisogna essere molto accorti.

C'è poi il processo di valutazione. Avendo ben definite le varianti, posso ragionare. Lo strumentario delle tecniche di valutazione è rilevante, sostanzialmente affidabile, ovviamente avendo prestabilito i criteri e, nel caso di pianificazioni di prevenzione del rischio, appunto il rischio accettabile, quello che stabilisce il *target*. È come con l'inquinamento: non devo superare un certo rumore, una soglia ammissibile. È chiaro che quello mi dà il *target* dell'ammissibilità, e quindi una sorta di misura, di vincolo alla valutazione.

Inutile che vi ripeta che ci sono tutte le analisi costi/benefici, tutte le analisi multivariate, in *put out*, i modelli, i grafi. Sostanzialmente, il nostro ingegner Rocco prima ci ha ricordato McHarg e la sovrapposizione delle carte e *Design with Nature*, perché anche quello è un metodo. Un Comune

che non può permettersi dei *software* troppo sofisticati, si ricompri – dico polemicamente – il tavolo luminoso, ci metta le carte a varia natura sui vari tematismi e vede come stanno le cose. Può farlo anche il bambino col vetro della finestra. Non tutti sono dotati di tecnologie molto sofisticate, anche se adesso stranamente è un limite che è stato abbastanza superato, ma non del tutto. Si può, però, fare.

È chiaro che quello che sto dicendo è molto simile all'altro aspetto del problema, quello della valutazione. Come vedete, sto mettendo la valutazione dentro il processo decisionale. La stessa VAS, secondo la direttiva comunitaria, è endoprocedimentale, sta dentro il procedimento, non fuori, serve per scegliere, non per giustificare. Non a caso, gli strumenti tecnici della valutazione sono gli stessi di una scelta progettuale, gli stessi che si usano quando si fa una valutazione ambientale strategica, uno studio d'impatto, una valutazione d'incidenza o un'autorizzazione integrata ambientale. Non sono molto diversi. Concettualmente, sono gli stessi. Addirittura, nelle valutazioni d'impatto ambientale si sono esaltati questi strumenti. La valutazione d'impatto ambientale, proprio come esercizio tecnico, ha aiutato moltissimo le scienze, prevalentemente descrittive, a misurarsi col problema della misurazione.

Non a caso, è cresciuta moltissimo la fitosociologia nelle scienze botaniche, perché proprio l'esercizio e l'obbligo della valutazione quantitativa ha imposto la definizione di descrittori, prima, e indicatori, poi, misurabili anche da scienze che invece tradizionalmente erano di tipo descrittivo. Ovviamente, anche la descrizione rimane comunque una dimensione scientifica. Tra l'altro, per tornare ai temi che aveva affrontato Paolo Urbani, il vincolo ricognitivo *d'antan* è il risultato di un processo di descrizione. Il sovrintendente va, descrive, poi spesso non chiude la descrizione, quindi rimane qualche pezzo di territorio che non si sa se appartenga all'area di vincolo o meno, perché ha dimenticato di chiudere il percorso, ma era un modello ricognitivo che nasceva proprio dalla dimensione scientifica della ricognizione.

Al vertice inferiore del lato destro c'è quel momento della decisione e della scelta. Ho fatto la mia valutazione, ho scelto che quello è il modo migliore – sono i corsi d'azione – per raggiungere quella serie di obiettivi, e quindi posso passare all'attuazione, che secondo la teoria è anch'essa di tipo processuale. Non attuerò tutto, ma proporzionalmente. È chiaro che oggi il ragionamento di ingegnerizzare dal punto di vista finanziario questi processi è essenziale, perché il meccanismo di formazione della risorsa finanziaria è decisivo. È più decisivo addirittura il meccanismo della disponibilità che non la disponibilità in quanto tale, paradossalmente. In un'opera pubblica, è più

importante avere la regolarità della disponibilità della risorsa che non l'entità della risorsa in assoluto, naturalmente a parità di dimensioni. La certezza della disponibilità, la certezza della regolarità dell'erogazione consente di programmare in un certo modo la realizzazione dell'opera e, ancora prima, di trattare il valore economico dell'opera.

Uno dei punti fondamentali che porta sempre alla questione del superamento delle previsioni di costo è il fatto che la stazione appaltante debole perché non ha mai la certezza del finanziamento, quindi non tratta bene. Un conto è comprare una cosa avendo i soldi in tasca, altro è comprarla avendo una promessa che qualcun altro vi darà dei soldi chissà quando.

A questo punto, mi viene in mente, proprio ricordando la vicenda del Tevere a Roma, i tanto amati e odiati piemontesi. Il caso degli argini del Tevere è il primo in cui un'opera pubblica sfiora in modo molto consistente rispetto alle previsioni, ma è molto interessante vedere quello che scrive il Presidente della Commissione. C'è un bellissimo lavoro della Società degli idrologi per l'occasione dei 150 anni dell'Unità d'Italia, per cui hanno ricostruito tutto molto bene, con tutti i passaggi. Il Presidente della Commissione, un grande ingegnere dell'epoca, di fronte al fatto che nel corso della realizzazione si stava superando moltissimo la previsione di spesa, dice che lo sapeva e che lo sapevano anche i suoi colleghi della Commissione, ma che sapevano anche che, se avessero detto il vero, non si sarebbe mai realizzata l'opera. Io dice proprio. Nessuno avrebbe mai messo tutti quei soldi per finanziare gli argini del Tevere a Roma.

La fase orizzontale in basso è molto importante, nella quale si vedono tutte le distinzioni tra le pianificazioni fisiche e le pianificazioni "a-fisiche", quelle che possono riguardare l'economia, il sociale e così via. Quando si dice che c'è il *monitoring*, si fa, nel caso delle pianificazioni fisiche, un osservatorio. Tra l'altro, sapete che il primo osservatorio sulla realizzazione di un'opera pubblica è stato fatto qui in Valle d'Aosta per l'autostrada, sul modello dell'École nationale des ponts et chaussée francese, sui laboratori delle opere pubbliche. Dopo si è fatto anche nel caso dell'Appennino, sia per quanto riguarda la ferrovia sia per quanto riguarda l'autostrada.

Come sempre, però, come è successo in Val di Susa con la TAV, a quella struttura che nasce per essere un laboratorio, un osservatorio, si assegnano compiti paramministrativi, quindi le si fanno approvare le varianti dei progetti. Questo fa parte del film italiano. Lì si vede la differenza, perché il *monitoring*, nel caso di una pianificazione a-fisica, significa che posso correggere in corsa l'eventuale errore; nel caso della pianificazione fisica dell'opera d'ingegneria nella quale ho sbagliato, leggo lo sbaglio, posso provare a correggere, ma è molto più complicato. Non a caso,



quindi, sono più importanti tutti gli strumenti di valutazione *ex ante*, la VIA, la VAS, la VINCA e simili. Sono molto più importanti, proprio perché c'è quest'irreversibilità dell'effetto dell'azione.

Il resto del gioco è molto teorico e riguarda molto più il pianificatore che non l'Amministrazione. Quella che vuole imparare dal piano fatto in precedenza dovrebbe usare questo stesso ragionamento, ma è chiaro che molto di più forse interessa al pianificatore, perché è il momento nel quale si verifica il grado di raggiungimento dell'obiettivo fissato. È quel momento in cui si ha la verità: ma su che cosa? Questo è il punto fondamentale del ragionamento.

La pianificazione, che è una tecnica – se ci metto obiettivi demografici, è demografica, se altro, sarà qualcos'altro – serve a ridurre il *gap* tra attese e risultati. Perseguire l'obiettivo al 100 per cento, quindi cogliere proprio col fucile di precisione il bersaglio, va certamente bene, ma anche andare intorno alla rosa molto spesso è già tanto. Misurare quel divario è utile, perché serve a imparare, a migliorare tutto il percorso, tutto il processo. Oggi, questo tipo di ragionamento, quando volessi portarlo in un piano urbanistico, si arricchirebbe al punto tale che con i sistemi di *geographic information system*, con l'applicazione della *public participation*, faccio quel giochettino dal mio ufficio del Comune e vado direttamente a casa di cittadini che possono rispondermi, possono pianificare con me attraverso un GIS al quale ho applicato un sistema di pubblica partecipazione. Non c'è bisogno neanche più dell'Assemblea al Municipio tal dei tali, perché teoricamente posso arrivare a casa dei cittadini, con un'Amministrazione capace, tecnologicamente dotata, con cittadini che hanno superato il *digital divide*, quindi veramente *smart* e non a parole. È noto che la città diventa *smart* se lo è la società. Non servono cavi in più per farla diventare *smart*. Deve essere *smart* la società in quanto tale. Posso addirittura utilizzare questi sistemi in forme molto avanzate.

Come vedete, questo strumento così raccontato ha una sua neutralità: lo applico al piano fisico, lo applico al piano d'area vasta e al piano locale, lo applico anche alle varie articolazioni, tipologie di piani locali. I piani urbanistici, per riportarli a grandi categorie teoriche, di due tipi: da una parte, c'è quello razional-comprensivo della legge del '42 che continua nella tradizione delle leggi urbanistiche regionali, su cui si è innestato a un certo punto l'approccio di tipo incrementale, più figlio della cosiddetta pianificazione strategica; ma è questa la differenza di fondo? Probabilmente, no. Posso mettere dimensione strategica anche dentro una pianificazione razional-comprensiva: il punto è se quella pianificazione ha valenza amministrativa o meno. La vera pianificazione strategica non ha valenza amministrativa. È una pianificazione altra. Poi noi siamo capaci di scrivere nella

legge Delrio che il piano strategico dell'area vasta è annuale e viene approvato il piano strategico, cioè il futuro, una cosa incredibile.

Qualcuno ricorderà, da questa parte del tavolo, il dibattito che ci fu intorno al piano Pieraccini, il secondo o il primo a seconda di come lo consideriamo, ma anche ultimo, piano quinquennale italiano. Era previsto un aumento del reddito mi pare del 3,5-4 per cento, e invece fummo talmente bravi che arrivammo al 5, per cui, come diceva Giorgio Ruffolo, tutti in galera dovevamo finire perché abbiamo sbagliato la previsione. Avevamo detto per legge, perché approvato per legge, che avremmo fatto una certa percentuale, che non ricordo, poi siamo stati così bravi che abbiamo fatto di più, quindi tutti in galera perché non abbiamo rispettato quello che avevamo detto con il piano approvato per legge.

La differenza di fondo è questa: un piano a valenza amministrativa e un piano di indirizzo. Non a caso, il piano strategico è approvato dal consiglio d'amministrazione dell'impresa. Normalmente, quando si trasfonde all'Amministrazione, non lo si approva, perché rimane uno strumento di indirizzo, che guida magari gli altri piani, amministrativamente cogenti. Fa da coordinamento, da cornice, da quadro. C'è, quindi, un problema di chiarezza e precisione terminologica, che si è persa. Quando raccontavo queste cose un po' di anni fa, era chiarissima la differenza tra pianificazione e programmazione. La pianificazione era generale e di indirizzo, non cogente; la programmazione era cogente, attuativa. Oggi, anche il Devoto-Oli ci dice che non c'è più differenza assoluta.

Potremmo procedere a provare a mettere dentro a questo schema i vari apporti che abbiamo avuto nelle comunicazioni precedenti. Credo che lo faremo, però, meglio intorno a tavoli di lavoro più ridotti e, soprattutto, quando avremo dato la dimensione a questo piano. Un conto è parlare di piano d'area vasta, sia esso regionale, provinciale o di unioni di Comuni, un conto è parlare di piano locale, quindi addirittura di livello di dettaglio quasi da corpo a uno a uno. (*Applausi*)

LUCIANO VIOLANTE, *Presidente di italiadecide*. Ringraziamo il professor Karrer.

ALESSANDRO PALANZA, *Vicepresidente e Direttore delle Scuole di italiadecide*. Vi proporrei di lavorare in questo modo. Farei adesso una pausa di cinque minuti, dieci al massimo. Poi farei la discussione su queste relazioni, che dovrebbe essere già un modo di lavorare con la mentalità dei gruppi di lavoro. Propongo che nel fare domande e tutti i relatori nel dare risposte ci concentriamo un po' su come vogliamo mettere a frutto le cose che abbiamo sentito per

un'esercitazione da fare nei gruppi di lavoro.

Abbiamo pochissimo tempo per questo. Allo stesso tempo, stamattina, se mi avete sentito, ho detto e ripetuto forse all'inizio della discussione di oggi che anche noi abbiamo un obiettivo a proposito di pianificazione, che è quello di redigere un documento di proposta, di impulso. Vorrei proporre a voi e ai relatori che nei gruppi di lavoro facciamo un'esercitazione di pianificazione nel senso che adesso ci proponeva Karrer, ma nello stesso tempo tiriamo fuori questioni, esigenze, proposte che possono aiutare lo svolgimento di questi processi. Questo corredo di cose che mancano per poter procedere verso certi passaggi, come quelli di cui abbiamo parlato, si può riversare nel documento finale, che poi potremo sottoporre a un'autorità di Governo che vedremo quale potrà essere.

Potremo discutere quest'apporto anzitutto domenica, col Ministro Martina, a cui potremo riferire un po' l'esito di questo nostro incontro, cercando di coinvolgerlo anche per gli aspetti che credo siano pertinenti, senza mettere dentro solo l'agricoltura e trascurare i trasporti, come abbiamo sentito che è avvenuto nelle linee guida. Teniamo conto che abbiamo anche questo passaggio di domenica, in cui una parte della discussione può essere finalizzata.

Come procediamo per gruppi di lavoro? Proporrei questa volta di non dividerci in gruppi di lavoro da subito. Potremmo ragionare insieme, domani mattina, di dividerci per gruppi con dei compiti che ci siamo dati questa sera. Non so se sapete che la Camera dei Comuni ha un modo di procedere in assemblea come se fosse un grande comitato. Così faremo noi. Lavoriamo in assemblea, ma come se fossimo un gruppo di lavoro, un comitato, ma con l'intento di darci dei compiti per domani, quando potremo dividerci su questi compiti.

Facciamo una piccola pausa. Pensate alle vostre domande di indirizzo, e poi procederemo.

ALESSANDRO PALANZA, *Vicepresidente e Direttore delle Scuole di italiadecide*. Al nostro tavolo ci sono tutti i relatori di oggi pomeriggio, ai quali si aggiunge anche il dottor Puma, che parlerà domani. Il dottor Puma è il segretario generale dell'Autorità di bacino del fiume Po. Come gli altri, concorrerà al lavoro dei gruppi di lavoro.

Comincerei con le domande che ho definito di indirizzo, nel senso che le userei anche per individuare le esigenze a cui vogliamo rispondere con un processo di pianificazione e gli strumenti e i metodi di cui abbiamo bisogno, il supporto che ci potrebbe venire da una metodologia che per esempio partisse dal centro. Cito il centro non perché nel processo di programmazione territoriale

non siano forse anche più importanti i livelli regionali e locali, ma se vogliamo portare questo come un documento che avanza richieste e proposte al Governo centrale, occupiamo di vedere quali sono gli aspetti che possiamo proporre in quella direzione. Mescoliamo un po' questi due piani: le domande sulle lezioni che abbiamo sentito; i progetti e gli indirizzi che vogliamo coltivate nei gruppi di lavoro.

Abbiamo bisogno della persona che rompa il ghiaccio.

Abbiamo il nostro Sindaco di Cerveteri.

### *Discussione*

ALESSIO PASCUCCHI, *Sindaco di Cerveteri*. Vorrei fare due piccole considerazioni. Forse la prima è più una curiosità. Il dottor Rocco – tra l'altro, mi ha sorpreso perché un tecnico ha tirato fuori un elemento politico – è intervenuto sulla questione che, quando si fa la pianificazione, i cittadini hanno questo problema: quanto, nel dibattito che affrontiamo, può entrare l'elemento meramente politico? Spiego la questione.

Spesso, gli amministratori locali, soprattutto i sindaci, si trovano in capo a loro delle responsabilità non vorrei dire senza saperlo, perché dovrebbero, ma derivanti da una serie di scelte che fa anche la macchina. Il caso delle opere o quello di tutte le scelte sulla sicurezza e sulla sanità sono fondamentali. Spesso, se non hanno una struttura che ben li guida, si trovano ad aver fatto delle scelte sbagliate, che possono portarli anche a delle conseguenze penali, per esempio non aver emesso un'ordinanza. Prima si citava il caso della chiusura della strada: tante volte – almeno io, purtroppo, ho avuto un'esperienza negativa in questo senso – anche le decisioni relative alle ordinanze preventive, che possono creare un danno e che magari l'amministratore decide di non fare perché appunto danneggiano l'economia di un territorio, si ripercuotono seriamente su di lui. Possiamo inserire il tema in un tavolo di discussione parlando di rischio? L'amministratore locale mette anche questo sul piatto della bilancia.

Vale anche la considerazione che le opere di consolidamento idrogeologico o mettere a posto una scuola con un problema sismico o simili spesso non sono azioni visibili direttamente. So di dire sempre le stesse cose, ma in un momento di scarsità di risorse, in cui un'Amministrazione deve scegliere se investire le poche di cui dispone su un'opera che magari non si capisce se sia fondamentale o meno per le previsioni e i rischi o una quotidiana, vorrei capire se in un ambito di

pianificazione d'intervento si può inserire anche l'elemento non voglio dire psicologico, ma politico e psicologico dell'amministratore, che rischia di fare delle scelte sbagliate e di trovarsi invischiato in problemi più seri se le sue scelte comportano dei danni a qualcuno.

ALESSANDRO PALANZA, *Vicepresidente e Direttore delle Scuole di Italiadecide*. Questa mi sembra una domanda che si presta a una risposta immediata. Potremmo chiederla al dottor Rocco, ma anche al Presidente Violante.

ALESSIO PASCUCCHI, *Sindaco di Cerveteri*. Aggiungo una considerazione rapidissima. A volte, abbiamo l'impressione che si cerchi di scaricare la responsabilità. Faccio un esempio banale. Nel Lazio è stato istituito un sistema di protezione civile regionale che allerta i rischi. Il sistema manda un sms al sindaco. Io, che sono su *meteo.it*, in genere lo so prima che mi arrivi l'sms. La protezione civile regionale ha scaricato la responsabilità, ha detto al sindaco che domani piove, ma io preferivo che non me lo dicesse visto che non mi offre niente in più. Siccome spesso sembra che in Italia si scarichi semplicemente la responsabilità, sembra che alla fine la responsabilità arrivi in mano a noi e basta. Io non posso scrivere sms a nessuno per dire che domani piove, quindi di fatto mi è rimasto in mano il problema.

FRANCESCO BIVONA, *Sindaco di Regalbuto*. Il sindaco di Cerveteri mi ha preceduto su alcuni aspetti, ma vorrei aggiungerne altri. Uno si riallaccia anche all'ultima battuta relativa al messaggino, che arriva ovviamente anche a me, in un'altra regione. Tutti i giorni mi dice che l'indomani ploverà o entro un'ora, poi arriva l'errata corregge che ci sarà un incendio, non ploverà. Succede spesso. Non sappiamo, ma mi sembra più uno scaricare responsabilità, come diceva il sindaco, e poi tra l'altro abbiamo poco da fare.

Su questo, però, credo sia importante agire sulla comunicazione con i cittadini, che però non è uniforme in tutto il territorio, perché ci sono magari territori che riescono a farlo in maniera più semplice, perché magari sono più informatizzati, altri o comunità diverse hanno difficoltà di altro tipo, anche a comunicare in situazioni di emergenza e problematiche di questo tipo.

Aggiungo che il 26 ottobre attiveremo – abbiamo già tutto pronto – il sistema di comunicazione WhatsURP, che non fa altro che utilizzare il sistema di *WhatsApp* con pubblica utilità o sistemi di emergenza. Il cittadino si scrive e automaticamente gli mandiamo tutti i messaggi necessari. Gli

girerò quella della protezione civile. Ho cercato il modo per girare quel messaggio, perché non lo sopportavo. Ritengo, però, che cercare di uniformare il più possibile un sistema di comunicazione per gli enti locali possa essere utile per darci una mano, e quindi offrirci anche quell'aspetto che Pascucci poco fa richiamava.

Oltre a ciò, ritengo possa essere utile in termini di proposta, ma ovviamente molto semplificata, che va ragionata e strutturata, l'intervento stamattina in parte richiamato sull'aspetto che riguarda gli oneri di costruzione all'interno dei Comuni. Quando si parla di pianificazione, quindi urbanizzazione senza consumo del suolo, in realtà, come accennava qualcuno dei relatori di questa mattina, ormai per i Comuni parliamo di un elemento anche importante del bilancio. Molte somme sono vincolate a queste entrate, per cui ci troviamo molto spesso a decidere se far costruire o meno, perché sarebbe un'entrata. Riuscire a ragionare su un intervento normativo che possa in parte svincolare o, comunque, intervenire in maniera diversa su questi aspetti finanziari ormai determinanti quanto alla fiscalità dei Comuni, potrebbe essere utile.

Vengo agli ultimi due aspetti. A volte, non è solo un problema di responsabilità. Il recupero del centro storico è determinante, importante per una comunità non solo in termini di vivibilità del territorio, ma anche di recupero ambientale. Da quello che ho potuto notare, ma non sono certo al 100 per cento, non mi pare che la normativa sui centri storici sia uguale da tutte le parti. Da noi è cambiata ultimamente, proprio un mese e mezzo fa, ovviamente creando ulteriore confusione. Di fatto, abbiamo un centro storico dove è difficile normare, intervenire sugli edifici per il recupero appunto del centro storico e dove di fatto alla fine non interviene mai nessuno, per cui il sindaco si trova, ribadisco in pieno centro storico, a dover valutare aspetti relativi alla pubblica incolumità per edifici per la demolizione dei quali magari il cittadino non avrà mai, anche se faccio un'ordinanza, le somme per demolire in maniera serena, sicura. Può trattarsi, ad esempio, di un immobile concatenato a tanti altri, per cui non abbiamo neanche risolto il problema. La questione è, dunque, abbastanza complicata.

L'ultimo aspetto, e concludo, riguarda le responsabilità che non solo sono quelle legate al consumo del suolo o all'immobile. Mi trovo in un territorio che ha la diga più grande di Sicilia, quindi ha anche un problema di sicurezza. Mi è successo, a causa del cambiamento climatico, con tutto quello che ne consegue per il rapporto tra sostenibilità del territorio e benefici che lo stesso ne riceve in maniera diretta, che la piovosità di quel periodo, esattamente l'anno scorso, mi abbia fatto alzare il livello delle acque oltre i 110 milioni di metri cubi consentiti per il livello di messa in

sicurezza della diga, a cui peraltro non si fanno lavori da quasi quarant'anni, che ha lo scarico di fondo otturato, quindi non ha una valvola di sfogo che ci permetta di tenere in sicurezza la struttura.

Legandola anche al ragionamento dell'agricoltura, è la diga strategica di Sicilia, irriga il 70 per cento delle acque in tutta la Sicilia orientale. Se, da un lato, abbiamo la necessità di dare le acque alla Sicilia; dall'altro lato, abbiamo il problema della messa in sicurezza della diga. Siccome, nello stesso tempo, giusto perché sono fortunato, l'anno scorso ho avuto il problema dell'alga rossa all'interno delle acque, mi trovo a non dover permettere che l'acqua sia sversata nella Valle del Simeto, secondo progetto nazionale sperimentale della SNAI (Strategia nazionale aree interne), ma a tenere in sicurezza: decido, quindi, di far aprire con la prefettura, sversando le acque ormai inquinate in tutta la Valle, o di mantenere il livello superiore, come autorizzato dall'ufficio nazionale che si occupa delle dighe, oltre 110 milioni, col rischio che la diga non messa in sicurezza si apra, con tutto quello che ne consegue?

Questi sono anche problemi coi quali dobbiamo comunque confrontarci tutti i giorni, ma che soprattutto non dipendono da noi, perché la diga non è gestita da noi, ma da ENEL. Il servizio dighe non è nostro, ma nazionale e regionale. E io mi trovo a fare il rimpallo tra la prefettura, l'ENEL o altri uffici terzi, che in realtà hanno le mie stesse difficoltà.

RAFFAELE VENEZIANI, *Sindaco di Rottofreno*. Credo di essere l'unico degli alluvionati di settembre del piacentino e completerò l'intervento dei colleghi con un piccolo racconto.

Anzitutto, ringrazio di aver avuto una diga a monte, perché la prima segnalazione di quello che stava succedendo – credo che il dottor Puma potrà confermarcelo – ci è arrivata grazie al fatto che la diga di Boschi di fatto ha cominciato prima un rilascio molto importante, fino poi a diramare l'allarme per aver raggiunto la soglia di rischio collasso.

Il mio intervento voleva essere sulla pianificazione, ma delle procedure. All'una e venti di notte, ci è arrivata una comunicazione che ci diceva di fare attenzione che stava succedendo qualcosa di strano. Ci siamo messi chi sul *meteo.it*, chi sul sito ARPA della Regione Emilia-Romagna, e abbiamo visto tutti che gli idrometri posti sull'Aveto e sul Trebbia erano ben oltre la terza soglia di attenzione. Alle due di notte, ho richiamato in prefettura per chiedere se avessero idea di quello che stava succedendo, perché i numeri erano da Apocalisse. Ho usato questo termine alle due di notte. La risposta della prefettura di Piacenza – non vuole essere una critica, ma un racconto costruttivo – è stata quella, alle tre del mattino, di chiamare sul cellulare i sindaci dicendo loro che avevano

convocato una riunione in prefettura alle quattro.

Non era una piena del Po mentre eravamo a Valenza, per cui avremmo avuto 18 ore di tempo per organizzarci. Era piena di fiumi, che possiamo definire torrenti, nella quale il tempo di risposta di convocare una riunione in prefettura alle quattro del mattino è assolutamente inadeguato, perché tra l'altro togliere i sindaci dal territorio, portarli in prefettura, con le PO della protezione civile comunale o delle Unioni significa che, quando arrivano a Piacenza, hanno mezzo metro d'acqua nel municipio, come è avvenuto a Farini o in altre zone.

Il problema che ci stiamo ponendo è questo. Questo sistema che stiamo sviluppando un po' empiricamente da tre anni, cioè di guardare gli idrometri, di chiamarci e così via, vorremmo che fosse formalizzato attraverso un meccanismo di allarme automatico. Quando l'ho spiegato ai sindaci della Valle, c'è stata una grossa divisione. Un 70 settanta per cento di sindaci era entusiasta, perché dicono che, se hanno un sistema che dice non solo che sta arrivando una piena, ma anche di quanto supera le soglie, se non altro scendono dal letto. Ci sono sindaci che per tante ragioni erano a letto e si sono trovati il municipio spazzato.

Io sono promotore dell'idea di allertarci automaticamente, e un 30 per cento di sindaci, però, sta ponendo lo stesso problema che pongono i miei colleghi: una volta che arriva un allarme qualificato, si ha un obbligo, una responsabilità di attivazione per limitare i danni, ma la macchina non supporta. Concludo qui l'intervento, con i numeri. Come unione di Comuni, interveniamo su Rivergaro, il Comune più a monte, e anche quello con la maggiore criticità idraulica. Alle tre, fregandocene del fatto che la prefettura avesse un'altra liturgia di attivazione, con il sindaco del Comune abbiamo deciso di montare le paratoie arginali. Questo, in realtà, dà il conto della mancanza del sistema. A magazzino, infatti, non avevamo sufficienti sacchi di sabbia per chiudere le paratoie arginali.

È una lacuna del Comune, ma avendo chiesto di attivare il coordinamento di protezione civile alle due di notte, ci saremmo aspettati che alle tre e venti del mattino, quando abbiamo chiamato il responsabile del coordinamento, ci fosse qualcuno in magazzino, pronto con dei sacchi da spedirci. Siamo a un quarto d'ora di macchina e la risposta è stata che non potevano mandarci sacchi di sabbia, perché nessuno li aveva attivati e che lo sarebbero stati dopo lo svolgimento della liturgia delle ore quattro del mattino, vale a dire alle quattro e trenta. I sacchi sono arrivati alle cinque del mattino e i volontari hanno finito di montarli dietro le paratoie con l'acqua alle ginocchia.

Il problema, quindi, è non soltanto riscrivere le procedure di intervento, che siano coerenti con i



tempi che variano da un fiume come il Po a un torrente, ma anche fare in modo che la risposta sia tempestiva. Se il sindaco ha un allarme qualificato, bisogna dargli lo strumento tecnico per intervenire e, a quel punto sì assolvere al suo obbligo. Se decido di stare a letto, è giusto che mi processino, ma se sono lì a montare le paratoie e non mi mandano i sacchi, poi se la vedrà la Commissione d'inchiesta, ma saremo sempre a piangere in questo caso sulle vittime che ci saranno state anche stavolta. (*Applausi*)

MARIO GUARENTE, *Consigliere comunale di Potenza*. Innanzitutto, vi ringrazio per quest'opportunità, perché il tema mi sta particolarmente a cuore. Io vengo dalla Basilicata, Regione parzialmente interessata dai danni derivanti dal rischio idrogeologico, ma molto interessata da un forte rischio sismico, argomento che abbiamo scarsamente trattato oggi.

Ritengo che come amministratori sia nostro compito quello di porci il problema di imporre a ogni condominio, a ogni struttura pubblica e privata il cosiddetto fascicolo del fabbricato, argomento ciclicamente trattato sempre all'indomani di qualche evento tragico, ma che poi cade di nuovo nel dimenticatoio. La Basilicata è una terra a forte rischio sismico. Abbiamo avuto dimostrazione di questo negli anni Ottanta, negli anni Novanta sia per la Basilicata sia per la Campania, soprattutto nel versante irpino. Probabilmente, uno degli argomenti che potremmo pensare di trattare è quello di trovare una modalità per permettere ai Comuni di imporre, come dicevo, a ogni condominio, struttura pubblica e privata di munirsi di un documento che certifichi la solidità dell'edificio, onde evitare che si ripetano le stragi che, purtroppo, in passato hanno visto numerose vittime nel sud Italia, ma anche in altre zone del Paese.

GIACOMO CUCINI, *Sindaco di Certaldo*. Interverrò molto brevemente. Innanzitutto, anch'io mi unisco ai ringraziamenti. È la prima volta, sinceramente, che partecipo a un concorso come questo, ma credo che oggi abbiamo sentito interventi estremamente puntuali, precisi e di merito. In altre situazioni questo non capita e penso lo si sappia bene tutti.

Ho partecipato anche perché oggi si chiede ai sindaci di essere un po' tuttologi, quando invece nessuno di noi, in base ai propri percorsi di vita, gli studi, le esperienze politiche e amministrative o di vita generica può esserlo. Sinceramente, non ho la competenza esaustiva su tutto e ascoltare voi mi fa sicuramente piacere.

Sicuramente, parliamo del tema, per tutti, anche per chi ha più competenze di me, che più

allarma oggi un sindaco, del tema che terrorizza un sindaco. Mentre il disagio della vita dei cittadini da un punto di vista economico e abitativo ci preoccupa e ci fa soffrire, questo ci allarma veramente, ci fa paura. I messaggi di allerta che ci arrivano e che poi si possono più o meno condividere – a me fa piacere quando arrivano, perché quanto meno so a che cosa si va incontro – in realtà ci destano reale preoccupazione. Devo dire, oltretutto, che arrivano a volte anche in maniera un po' troppo allarmistica. C'è, infatti, – riconosciamolo – un voler scaricare le responsabilità, o comunque un lavarsi le mani avendo avvertito il Comune, i delegati forniti dal Comune, tra cui il sindaco in prima persona, che dovranno vedersela poi sul territorio. Ci sarebbe, quindi, sicuramente da riformare, da riorganizzare un po' questo meccanismo, ma non cancelliamo i messaggi d'allerta, perché non tutti siamo su *meteo.it*, che non è altrettanto attendibile. Sicuramente, è da riorganizzare in questo senso.

Vorrei un po' sottolineare, visto che saremo domenica di fronte al Ministro Martina, a cui vogliamo anche impegnarci a comunicare qualcosa, che credo che ci sia una grande apprensione dei sindaci. Ora più che mai, però, dopo tanti eventi calamitosi di assoluta gravità, un po' dovuti anche all'inadeguatezza degli investimenti fatti, delle costruzioni, del consumo di suolo, ma sicuramente anche a cambi climatici, come ci diceva anche Realacci stamattina, credo che ci sia una sensibilità da parte delle Amministrazioni locali a più livelli ad andare in questa direzione. Siamo, però, realmente impossibilitati a farlo.

Io sono sindaco di un territorio che sta cercando di riorganizzare tutto il sistema di protezione civile in undici Comuni perché siamo inseriti in un'Unione comunale. Per far questo, servono delle risorse, ogni Comune deve fare il suo piano di emergenza, poi si mette tutto insieme, poi si approva il piano di emergenza unitario. Abbiamo bisogno di consulenze e di incarichi esterni. Quanto all'opera di pianificazione del territorio, ho avuto in scadenza il regolamento urbanistico, a cui ora hanno cambiato anche nome – si cambiano i nomi molto velocemente in Italia, poi più o meno la missione e l'obiettivo sono quello, anche se cambia la normativa – e non abbiamo le competenze interne per un piano di programmazione del territorio e degli strumenti urbanistici con tutti i crismi normativi, e quindi con persone competenti e professionisti che devono dare pareri, coadiuvare. O ci si rivolge, allora, all'esterno e, parlando delle dimensioni del mio territorio, servono circa 3-400.000 euro per un'opera di pianificazione sufficientemente adeguata e con tutti i crismi della normativa; se lavora all'interno, comunque abbiamo bisogno di molti “miliardi”, di molti incarichi esterni, che hanno un costo e un taglio normativo e legislativo. Potrei dirne molte altre, ma

concludo con il grande problema delle nostre Amministrazioni di oggi, legato anche e soprattutto a questi temi.

Faccio una breve parentesi sulla comunicazione. Per realizzare opere di regimazione idraulica, di miglioramento dei rischi, sto vivendo un percorso di per un grosso arginale, per il quale prendiamo un metro di terra ai privati, lungo l'argine succede la follia, per trovare degli accordi bonari, per farci dare un metro di terra. È estrema la difficoltà di un sindaco, di un'amministrazione di spiegare che è vero che il fiume per ora non ha mai straripato, ma probabilmente può farlo, e quindi quell'opera è indispensabile. Una volta che si è fatto questo passaggio, che abbiamo spiegato e ci siamo scontrati anche con molti cittadini, troviamo le risorse, che però molto spesso non si possono spendere.

Credo che questa sia un'assoluta follia. Se questo benedetto patto di stabilità in Italia proprio non si può eliminare per le amministrazioni locali, quantomeno eliminiamolo almeno per settori di intervento. Questo è sicuramente uno dei grandi settori di intervento su cui il patto di stabilità non dovrebbe limitare l'azione dei sindaci. Poi controllateci, stateci dietro, fate in modo che i sindaci spendano bene le loro risorse sufficientemente adeguate alle reali condizioni e alle reali esigenze di quel territorio, ma fatecele spendere per cose importanti e strategiche per il nostro territorio.

Secondo me, un altro intervento sarebbe quello sull'edilizia scolastica, ma mi rendo conto che è fuori tema. (*Applausi*)

GIUSEPPE CUTANO, *Comune di Cogne*. Vorrei porre la problematica che poneva lei, ingegner Rocco, sulla comunicazione verso i cittadini ma non solo.

Il nostro Comune ha 1.500 abitanti residenti, fluttuante di 7-8.000 durante i titoli di punta. Quest'estate, a Ferragosto, abbiamo avuto un piccolo evento alluvionale e mi sono reso conto – sono da pochi mesi in consiglio comunale – che è difficile comunicare con le persone e con i turisti che non conoscono il territorio. Come si può dire alla persona in campeggio che le è stata chiusa la strada? Ho visto le difficoltà di far passare il messaggio. La questione che pongo è anche quella del modo in cui riuscire a far passare un messaggio non catastrofistico verso persone che si trovano in altri Comuni come il mio, e cioè turistici. Sarebbe importante cercare di avere degli strumenti e anche una formazione su queste tematiche.

Informare i nostri cittadini è facile perché conoscono il territorio, hanno vissuto l'unione del 2000 e sappiamo tutti quello che possiamo aspettarci; chi, invece, è nostro ospite magari non

capisce e si scontra con noi. È difficile far passare questo messaggio. È questa la tematica che mi piacerebbe approfondire durante i lavori.

ANTONIO BOVA, *Comune di Bressanone*. La mia esperienza è sicuramente diversa da quella di molti colleghi, come spesso accade, in quanto nel mio Comune – forse anche la realtà autonomistica ci porta ad avere più possibilità economiche di altre realtà, essendo meno legati al patto di stabilità – abbiamo creato con i Comuni del medio-altro versante del fiume Isarco e della Rienza un progetto per la prevenzione degli eventi alluvionali, Stadt Land Fluss (Città paese fiume) che insiste su tre obiettivi principali.

Il primo è la prevenzione. Abbiamo creato un piano di prevenzione ventennale con attenzione alle principali problematiche legate al territorio. Il nostro Comune vede l'affluenza di due fiumi, la Rienza e l'Isarco, nel proprio territorio. Eventi alluvionali e straripamenti si sono già verificati negli anni Ottanta.

Il secondo obiettivo è quello di far vivere il fiume ai cittadini, creando occasioni di ricreazione intorno al fiume, di conoscenza dei suoi problemi.

Il terzo obiettivo è quello di rivedere le aree ecologiche, qualcosa che veramente ci lega profondamente al nostro territorio, alla visione del fiume come parte integrante della nostra città.

La previsione degli eventi alluvionali è stata caratterizzata dalle misure che costeranno in tutto, in vent'anni, 15 milioni di euro. Si tratta di misure tecniche per l'ambito urbano, per la sicurezza, per la laminazione delle piene, di misure aggiuntive per gli eventi estremi, di protezione civile e di pianificazione territoriale.

Abbiamo inserito queste opere direttamente all'interno del nostro piano urbanistico comunale, iniziando appunto con il progetto del 2013 a investire 240.000 euro per interventi basilari. Abbiamo ripulito subito gli argini del fiume da alberi o da situazioni che comunque potevano creare blocchi e, in caso di probabile alluvione, creare situazioni di pericolo per la città e il centro storico, in quanto la confluenza è proprio nel centro della città.

Relativamente alle occasioni di ricreazione, cito solo l'esempio di scaloni che scendono, rimettendo il cittadino vicino al fiume, consentendo una ricreazione grazie proprio all'aspetto naturale. Inoltre, ci sono le aree ecologiche: si rivedono i biotopi, di rinaturalizzano i bacini del fiume e via dicendo.

In questo senso, però, devo dire che da noi c'è un'altra visione anche del territorio legata – forse

è mancata nella discussione di oggi – all’agricoltura di montagna. Parlavamo dei pendii. Noi abbiamo 1.200 aziende agricole che si basano sull’istituto del maso chiuso. Si tratta di appezzamenti di terra che contengono una casa, che riescono ad autogestirsi economicamente e “mantengono” la montagna salubre e libera da avvenimenti come l’erosione o i rifacimenti di tutto, dei muretti, dei muri nei boschi. Molto spesso, nei masi chiusi c’è una visione di pulizia e mantenimento del bosco stesso.

Mio padre è di origine calabrese. Maierato è un paese che ha visto una situazione di grave allarme, in quanto è venuta giù parte della montagna due-tre anni fa. Per colpa di una zia, abbiamo un terreno, un grande appezzamento diviso tra 25 eredi che nessuno cura più. Il terreno è argilloso e in Calabria questo ha significato pian piano che l’agricoltura non fosse più davvero redditizia per chi la praticava. Si finisce, infatti, con micro-appezzamenti e a mano a mano la gente si allontana. Questo succede, dal mio punto di vista, al di là dei piani, di cui abbiamo sentito, e della perimetrazione, che riguarda comunque la politica, gli uffici delle sovrintendenze, ma proprio per quello che deve riguardare la gestione del singolo del territorio. In questo, l’agricoltura ha un’importanza basilare, come si vede anche in altre zone europee, dove l’agricoltura di montagna rimane primaria, in Svizzera, nel Tirolo, in Austria.

In Italia, probabilmente anche per un istituto di diritto civile – non sono un giurista, ma uno storico dell’arte – si è arrivati proprio alla distruzione di certe pratiche, proprio perché l’agricoltura non porta più a niente, soprattutto nelle zone montane. L’Italia è al 25-30 per cento di territorio pianeggiante, per il resto è tutta collinare o montana.

Manca anche un’assenza di visione dei possibili problemi del futuro. Questo delle alluvioni, territoriale, è un problema molto forte e presente nel nostro Paese. Non più previsto, invece, le problematiche legate all’agricoltura di montagna.

Relativamente al *focus* di oggi è anche a quello che vorrei chiedere al Ministro stesso, credo che vadano discusse veramente le basi del ritorno all’agricoltura. Oggi si parla tanto di ritorno dei giovani all’agricoltura, ma questo ritorno deve essere redditizio, altrimenti non vi si torna più e anche il disastro territoriale crea problemi che, come abbiamo sentito anche prima, sono appunto disastrosi per i nostri territori.

LEONARDO ADAMI, *Sindaco di Alonte*. Il mio è un piccolo Comune di 1.600 abitanti in provincia di Vicenza che, dai miei ricordi, anche se sono giovane, non è mai stato attivato un COC,

Centro operativo comunale.

Vorrei focalizzare un attimo l'attenzione sulla formazione in generale. Sono qui, ovviamente, come tutti i colleghi come volontario. Alcuni hanno preso anche dei giorni liberi al lavoro per essere qui. Questo non è il mio primo corso di formazione. Ho partecipato al ForsAM dell'ANCIgiovani lo scorso anno, che ha impegnato molto tempo, ma vorrei trasmettere il concetto di quanto è importante per noi – i sindaci, infatti, ovviamente hanno una responsabilità enorme – di quanto è fondamentale la formazione.

Non ho mai attivato un COC, ma sarei in grado di farlo qualora dovesse darsene la necessità, verificarsi un evento di qualunque natura? Forse, io sì, perché ho partecipato a certi corsi che mi hanno dato le competenze per farlo, ma molti miei colleghi non lo sarebbero. Non è mai successo nulla di grave, non si è mai verificata un'alluvione, una fabbrica non ha mai sversato particolari sostanze e così via, ma non sanno nemmeno che cosa sia un COC. La formazione non dovrebbe essere solo un atto volontario, ma a mio avviso quasi un obbligo, un'imposizione per i Comuni, per gli amministratori, per i responsabili degli uffici.

Io ho sei dipendenti e un responsabile dell'ufficio tecnico, che ovviamente fa un po' di tutto: neanche lui ha mai attivato un COC; se dovesse succedere qualcosa, sarebbe in grado di farlo? Abbiamo il piano di protezione civile, ma è del 2006, c'è un chilo di polvere sopra! Quante volte lo apriamo? Perché non imponiamo le esercitazioni della formazione continua, specie su questi temi?

Io sono terrorizzato, come diceva il collega sindaco, perché se succede sono cavoli amari. Bisogna essere in grado di affrontare il problema. Il tema è, quindi, quello della formazione e della sua obbligatorietà. Secondo me, deve essere imposta.

\_\_\_\_\_. Io non sono un amministratore, ma un tecnico. Sono un architetto e lavoro attualmente alla pianificazione territoriale della Regione Valle d'Aosta, ma ho un'esperienza di qualche anno da tecnico comunale. Vorrei portare la mia esperienza a beneficio soprattutto della platea e poi sollevare qualche dubbio.

La mia esperienza è soprattutto centrata sul tema della comunicazione di questi argomenti. Mi ricollego un po' a quello che ha detto l'amministratore del Comune di Cogne. Quello della comunicazione è, però, un problema – non me ne voglia la platea – che esiste sotto tanti punti di vista secondo me. Riporto sempre la mia esperienza personale. Quando lavoravo come responsabile dell'ufficio tecnico di un Comune di montagna della Valle d'Aosta, mi è capitato di dover effettuare

la delocalizzazione di alcuni fabbricati che si trovavano in zona rossa per rischio frana, articolo 35 della legge urbanistica regionale. Si trovavano in fascia rossa perché era stato realizzato un vallo paramassi, una galleria paramassi a opera della Regione, ma comunque quei fabbricati andavano delocalizzati perché non c'era stata una declassificazione della zona.

Ora, questi privati che stavano cercando di trovare accordi anche economici a livello di esproprio per delocalizzare questi fabbricati, venivano da me con la bava alla bocca e si attaccavano alla mia giugulare, perché dicevano che li stavamo facendo impazzire, che da anni avevano la casa lì, che l'avevano costruita i loro genitori, che non era mai successo niente, ma che delle persone con dei pezzi di carta colorati dicevano loro che lì non potevano più abitare. Era evidente che a livello di pancia queste persone non avessero colto il problema. Non si riusciva a coglierlo, non sono riuscita in nessun modo in anni di conversazioni a spiegare loro che era una questione di sicurezza per la loro incolumità. Essere in fascia rossa per rischio frana, valanga o di qualsiasi altro tipo è pericoloso per chi ci abita, al di là delle responsabilità penali, legali e così via. Si tratta proprio di un rischio di incolumità della persona.

Il primo passo da fare, secondo me, è quello di cercare di far capire alle persone di che cosa si sta parlando, altrimenti ci saranno sempre i problemi di cui parlava l'ingegner Rocco, e ognuno salterà su dicendo che sbagliamo, che c'è stato troppo allarmismo, o che siamo dei delinquenti perché abbiamo fatto morire le persone. Non si ha il polso della situazione.

Parimenti, il polso della situazione non ce l'hanno gli amministratori a volte. Adesso che lavora in pianificazione, e quindi sono a un livello differente rispetto all'applicazione della normativa, mi rendo conto che durante le fasi di pianificazione, quando si decide degli usi urbanistici del suolo, quindi dell'applicazione degli indici, e si rivedono i piani regolatori e così via, gli amministratori a volte arrivano in conferenza non preparati e non sensibilizzati sulle tempistiche amministrative dei vari passaggi o sull'importanza di queste benedette carte colorate. Ho ritrovato, quindi, in alcuni amministratori lo stesso atteggiamento che ho riscontrato nell'utenza. Mi rendo conto che il ruolo degli amministratori è anche quello di ascoltare i cittadini e di soddisfare delle richieste o magari di mantenere promesse elettorali fatte, ma spesso si passa proprio la soglia del buonsenso. Il problema di comunicazione esiste, quindi, anche con gli amministratori, che spesso non hanno capito di che cosa si sta parlando.

A questo punto, se posso auto-ledermi, sollevo il problema dei tecnici responsabili di queste benedette carte, quindi professionisti come me, architetti, ingegneri e così via: nel lavoro di

pianificazione che sto svolgendo in questi mesi, mi sono resa conto che la scarsa credibilità e la poca efficacia della comunicazione risiedono anche nel fatto che esistono professionisti che sono riusciti in alcune parti del territorio a realizzare delle cartografie inguardabili anche per un profano. Anche per chi non è un tecnico, ad esempio, è più facile capire il rischio valanga, perché le valanghe hanno un andamento a lingua. Ora, alcune valanghe su certe mappe hanno andamenti rettilinei geometrici di forme veramente molto simpatiche. Non ha senso. Se un tecnico ha il coraggio di realizzare una carta così sbagliata, nessuno la prenderà mai sul serio. Non potremo far capire la gravità e l'importanza di questo tema se ci basiamo su una carta che alla fine sembra un cartone animato: già è colorata, poi sembra anche un cartone animato perché ha delle forme implausibili.

Ho trovato straordinaria la frase pronunciata nel pomeriggio e secondo la quale il problema sta diventando non più tecnico, ma di comunicazione. Se la comunicazione riesce a dare il senso, lo spessore di quello che si fa, dell'importanza, della gravità del dissesto idrogeologico, tutto viene di conseguenza secondo me.

A questo punto, e poi concludo, sollevo una piccola problematica che attinge più a una mia esperienza personale. Qualcuno di voi è in grado di dirmi quando si varca la soglia della responsabilità anche giuridico-penale rispetto all'incidente, al fatto occasionale? Quando il distacco di una pietra che crea un danno o un morto può essere considerato un evento calamitoso e basta? Non siamo in grado di controllare tutto il territorio. Non potremo mai esserlo. Di chi è davvero la responsabilità? Del proprietario del luogo della parete rocciosa da cui si è staccata la pietra? Di chi doveva sorvegliare? Della strada dove la pietra è caduta? O non è colpa di nessuno, perché è una pietra che si è staccata e non possiamo mettere il guinzaglio a tutte le pietre? (*Applausi*)

ALESSANDRO PALANZA, *Vicepresidente e Direttore delle Scuole di italiadecide*. Il territorio come fonte di responsabilità pare sia il tema che avete proposto in grande maggioranza.

Vorrei avanzare una proposta di sintesi e vorrei che i nostri colleghi, nel rispondere alle domande, un po' si associassero a correggere questa proposta. Direi di affrontare questo tema, perché è quello che ci viene proposto; nello stesso tempo, cerchiamo di mantenere l'obiettivo. Personalmente, vedo l'obiettivo in questi termini, anche se è una sintesi difficile: ci sono degli strumenti di conoscenza, di controllo, di prevenzione generale e di organizzazione di procedure che possono prevenire il problema della responsabilità, o almeno circoscriverlo, per esempio rispondere



al problema di qual è la responsabilità dell'amministratore comunale? La responsabilità dell'amministratore comunale non è tanto, appunto, quella dell'ultimo evento, ma quella di avere attivato procedure precedenti che, nei limiti di un certo livello di compatibilità realistica, siano adeguate.

L'azione dell'amministratore deve nascere nel senso delle categorie generali di cui parlavo, conoscenza e controllo del territorio, per vedere quale può essere il livello di interazione, di cooperazione tra i livelli territoriali che può condurre a questo risultato. In particolare, che cosa a livello centrale in termini di conoscenza e controllo, strumenti di supporto e procedure relative alla protezione civile – questo è stato un tema – deve essere fornito all'amministratore locale anche del Comune più piccolo perché sia messo in grado di svolgere questo minimo di presenza e di controllo finale sul territorio, che solo i Comuni poi possono esercitare?

Ho provato a mettere un po' insieme il discorso di un obiettivo di carattere generale e quello di una cooperazione tra i livelli territoriali e, in particolare, i compiti dello Stato, del Governo, delle amministrazioni centrali.

Procederei in quest'ordine, cominciando dal dottor Rocco, perché è lui che ha suscitato questo vespaio, per cui è lui che deve cominciare a rispondere.

\_\_\_\_\_. Osservavamo, però, che domani avremo due relazioni esattamente su questi temi. Domani c'è, infatti, il responsabile della protezione civile e il responsabile della struttura tecnica di missione proprio sul rischio idrogeologico della Presidenza del Consiglio. Possiamo ricomporre meglio domani le questioni e le domande poste.

ALESSANDRO PALANZA, *Vicepresidente e Direttore delle Scuole di italiadecide. (fuori microfono)* In questo momento, siamo un comitato, gestiamo tutti insieme questa materia e la distribuiamo nelle varie fasi di questo corso, tenendo conto appunto del dibattito di domani, quando forse alcune di queste domande possono essere accorpate e meglio utilizzate con il vostro aiuto, poi vedendo che cosa possiamo portare a livello di conclusioni del nostro seminario.

RAFFAELE ROCCO, *Coordinatore del Dipartimento programmazione, difesa del suolo e risorse idriche della Regione Valle d'Aosta.* Vorrei essere propositivo, nei limiti delle mie possibilità, proprio in questo senso. Sapevo che impostando il mio intervento in quel modo avrei

sollevato un vespaio con gli amministratori, perché è lo stesso vespaio che più o meno ronza da diverso tempo anche qui in Valle e sul quale stiamo lavorando da diverso tempo.

Partirei con una prima distinzione. Noi siamo stati abituati, negli ultimi vent'anni, a parlare di protezione civile, una protezione civile che pensa a gestire l'emergenza. La protezione civile entra in campo ed è bravissima una volta che l'evento è successo. Sa fronteggiare, ha i mezzi, sa come organizzare, sa come andare. Questa è la protezione civile. Oggi, invece, ci stiamo ponendo delle domande che stanno prima, ossia quelle di previsione e prevenzione.

Dico in modo brutale che tutto il sistema costruito dalla direttiva del 2004 sul sistema di allertamento ha costruito un bellissimo sistema che, mi dispiace, frega i sindaci. Curcio domani non lo ammetterà e mi dispiace che non si sia fermato l'ingegner Meroi, attuale capo della protezione civile valdostana, fino a un mese fa responsabile dell'ufficio emergenza della Protezione civile nazionale, ma diciamoci chiaramente che gli sms che arrivano non fanno altro che costruire i capi di imputazione per il sindaco che non ha fatto niente prima o che non farà niente in relazione a quell'sms. È bene che ce lo diciamo. Dobbiamo essere consapevoli. Oggi dobbiamo fare un bagno di realismo. (*Applausi*)

Dobbiamo partire dall'esistente, il nostro territorio, con tutte le magagne che contiene. È inutile piangere su quello che abbiamo fatto prima. Saremo chiamati a rispondere di quello che faremo da adesso in poi. Quegli sms sono problemi che vanno gestiti, e col buonsenso. Non troverete nessuna norma che vi dirà come gestirli.

Quegli sms fanno emergere dei problemi molto semplici. Rivolgersi al *meteo.it* per conoscere l'evoluzione delle piogge è, purtroppo, un cerottino che mettiamo su un problema di livello nazionale: non abbiamo un sistema meteorologico in grado di fornirci le informazioni che ci fornisce *meteo.it*, ma l'sms dovrebbe venire a valle di un sistema di allertamento che fornisce le informazioni che servono al sindaco per gestire le emergenze. Bisogna abituarsi a gestire l'emergenza prima che questa avvenga.

Ammetto di essere stato il responsabile del Centro funzionale valdostano fino a un mese fa, ho costruito il sistema d'allertamento valdostano e, purtroppo, posso dirvi a ragion veduta che è stato costruito in modo da fornire degli strumenti agli amministratori e a coloro che fanno parte del sistema della protezione civile. Non girate quegli sms al cittadino. Non serve a niente girarli al cittadino, perché non sono fatti con quello scopo. I bollettini che vi arrivano dai centri funzionali non servono al cittadino, ma a voi per prepararvi. Siete voi che dovete costruire il messaggio in

relazione a quel bollettino da girare al cittadino.

Il titolo di questo seminario, di questo corso si riferisce all'arrivo del momento di pianificare l'emergenza, ma non va pianificata l'emergenza una volta che è capitato il danno, non serve quel chilo di carta che chiamate piani di protezione civile che spesso contengono i nomi sbagliati delle persone a cui telefonare, perché risalgono a cinque anni fa e sono cambiate tutte le strutture. Bisogna costruire degli strumenti di pianificazione.

Che cosa dico da un po' di tempo ai sindaci di questa Regione che mi ascoltano? Ci sono, infatti, anche quelli che non ascoltano – per carità – e partono dal presupposto che loro aspettano che qualcosa capiti. Siete voi sindaci a fare i piani di gestione dell'emergenza, o meglio chi nelle vostre amministrazioni conosce bene il vostro territorio. Aprite una carta del vostro territorio, sapete benissimo dove il corso d'acqua è più stretto, dove c'è il ponte troppo basso, dove c'è stata una frana, dove c'è una casa in mezzo a una strada. Lo sapete, perché conoscete il vostro territorio. Non stiamo a fare nessun volo pindarico. Si apre la carta, si vede dove sono questi punti critici, si cerchia, e vi ponete la semplice domanda: se c'è una piena e salta un ponte, che cosa si deve fare? Come si fa a sapere che il ponte sta per saltare? In questo modo si costruisce il sistema di presidio territoriale. Lo fate in mezza giornata e poi mettendolo su carta. Punto. Non dovete fare nient'altro, perché il sistema che alimenta le consulenze vi fa arrivare quei chili di carta, quelle valanghe disegnate in quel modo, con in più la responsabilità erariale di aver dato un incarico che vi dà un servizio, un risultato che non funziona, quando invece potete gestire secondo me in modo molto più speditivo e pragmatico.

Secondo me, l'obiettivo per un'esercitazione veramente interessante e utile, come è stato definito, è quello di capire come costruire una pianificazione d'emergenza basata su pochi elementi che anche il Comune di 500 abitanti può gestire, che una persona sola può conoscere. Si deve prendere l'unico messo comunale, ammesso che ancora ci siano, l'unico dipendente avete, il volontario, da mandare sul ponte a verificare se nel corso d'acqua c'è acqua e dove arriva. Non c'è da inventarsi cose assurde o strane.

Poi bisogna parlare con la gente, alla quale evidentemente bisogna anche spiegare tutto, ma a cui non spiegheremo mai che da una zona rossa in cui non c'è mai stata una frana deve andare via. Ho ricevuto e ricevo quotidianamente persone e nonni che vengono coi nipotini, in genere con le nipotine per cercare di rabbonirmi, per dirmi che devono ampliare la casa perché la nipotina deve sposarsi. Rispondo che, vivaddio, farà stare nipote e pronipoti in una casa sotto frana. Abbiamo

limitato un'eventuale risposta "Libero di farlo" con un sistema di normative che inducano a effettuare prima delle verifiche.

Rispondo alla domanda a proposito delle responsabilità. Ormai, dal Duemila passo il mio tempo a essere inquisito per danni, massi che cascano, alluvioni e via di seguito, e quindi ho un rapporto molto amicale col procuratore della Repubblica. Prima o poi dovrebbe anche arrivare a giudizio qualcuno di questi processi, per cui la giurisprudenza ci dirà che cosa fare. Parallelamente, però, ci siamo attivati.

Grazie a un convegno tenuto ad Aosta nel 2009, sviluppando un ragionamento molto simile a quello sviluppato per voi prima, abbiamo attivato un processo di conoscenza col dipartimento nazionale di Protezione civile e con una serie di giuristi sulla responsabilità di coloro che si occupano di protezione civile. Evidentemente, questo significa fare delle leggi, modificare delle norme e via di seguito. Ho imparato, però, a mie spese che, se alla domanda di un procuratore su che cosa avete fatto quando è arrivato l'sms rispondete che vi siete girati dall'altra parte e avete continuato a dormire, è meglio ci andiate già con la valigetta, perché siete già condannati. Mi riferisco a parole pronunciate dal procuratore nei miei confronti.

Se ci andate dicendo al procuratore che, arrivato l'sms, vi siete preoccupati di fare a, b, c e d, che avete pensato a qualcosa e che avete cercato di farla, quanto meno si va poi a discutere se quello che avete fatto può essere considerato sufficiente o meno per scagionarvi dalla vostra responsabilità. È sempre il giudice finale, infatti, che decide se quello che avete fatto è sufficiente o non lo è per quello che è successo. Una cosa è certa: se non avete fatto niente, non avete possibilità di difendervi. Ecco perché nel primo pomeriggio vi dicevo di stare attenti: se anche vi riempiono il Comune di valanghe di euro, ci sono poi dei tempi per realizzare le opere. In ogni caso, dovete coprire in qualche modo il *gap* tra il momento in cui avete ricevuto i soldi e quello in cui l'opera è finita, e l'unico modo è coprirlo con delle procedure del tipo che vi stavo dicendo.

Poi distinguiamo i piani. Un conto è il piano della protezione civile e della responsabilità del sindaco, un altro piano è quello della pianificazione del territorio in ambito urbanistico. Per esempio, mi sarebbe piaciuto proporvi un altro tema. Si dice sempre che le questioni del rischio idrogeologico vanno ricomprese all'interno dalla pianificazione urbanistica. Come? Come prendo quelle carte che mi dicono che c'è un rischio e le inserisco...?

Qui ci sono dei miei ex collaboratori – un po' di tempo fa avevo anche l'urbanistica sotto la mia responsabilità – coi quali abbiamo discusso a lungo su come le norme del piano regolatore

dovevano essere scritte per considerare i vincoli. È vero che abbiamo anche il sistema di queste cartografie che si sovrappongono ai piani regolatori e impongono dei vincoli indipendentemente dalla destinazione del piano regolatore, ma nel momento in cui si fa appunto il piano regolatore, evidentemente questi vincoli devono essere recepiti. Al di là di questo, nel mio modello concettuale di gestione ho sempre tenuto separati il momento della pianificazione e quello della gestione dei vincoli. De Bernardinis ha introdotto il tempo differito e il tempo reale, e il primo è quello in cui pianifichiamo, mentre il secondo è quello in cui dobbiamo muoverci. Dividiamo, quindi, i due momenti.

Il problema dei sacchetti di sabbia si scontra con un'altra questione. Ho condotto battaglie allucinanti coi vecchi dirigenti della protezione civile, perché chiedevo, quando c'era l'allerta valanghe e andavano chiuse le vallate, di prevedere un posto medico avanzato, ma la risposta era che costava troppo. Al di là di questo, su alcune cose bisogna attrezzarsi. So che significa costi e mantenere l'efficienza.

Abbiamo riempito la valle di generatori elettrici dopo l'alluvione del 2000. Dubito che ce ne sia anche solo il 10 per cento ancora funzionante, perché evidentemente vanno mantenuti. Non vi dico delle radio. Penso che i colleghi della protezione civile le distribuiscano ogni tre anni, perché ormai non funzionano.

L'ultima considerazione, e poi mi taccio, riguarda la questione della comunicazione. Oggi va di moda dire che va informato il cittadino con l'sms, con *WhatsApp*, il cui sistema per esempio con me non funzionerebbe mai, perché non sono mai connesso col telefonino, altrimenti la batteria non mi arriva in fondo, mi conatterò sì e no due volte al giorno per cinque minuti, quindi quello forse non è il sistema più efficiente per raggiungermi.

In un momento d'emergenza, però, la prima cosa che accade in Italia – questo è l'altro problema di tutti gli n problemi laterali che ci sono in questo Paese – è che le infrastrutture di telecomunicazione sono le prime a cadere. Chi ha vissuto delle emergenze sa benissimo che capisce che le cose stanno andando veramente “in vacca” perché non ha più il telefonino. Da quel punto di vista, quindi, magari inventiamoci qualcosa altro, non dico il piccione viaggiatore, ma forse al cittadino dobbiamo arrivarci con pannelli luminosi, non so.

A sentire raccontare i colleghi di Genova, con i quali sono in contatto negli ultimi due anni, di tutta l'esperienza che stanno facendo per la gestione degli allertamenti, delle comunicazioni, dei pannelli, di come arrivare al cittadino, è micidiale. Per ridisegnare il nostro bollettino di

allertamento – qui veramente chiudo – che dice a che punto si è, abbiamo impiegato un anno, perché l’abbiamo messo in mano agli esperti di comunicazione e di grafica. Hanno impiegato un anno per tirarmi fuori un bollettino con i disegni con i colori giusti. È vero che c’è anche quello, ma forse un altro problema di questo nostro Paese – con questo concludo davvero – è che aspettiamo sempre di avere la cosa perfetta, fatta bene prima di renderla operativa. Magari cominciamo con una prima versione da mettere in campo e rendere operativa, poi aggiorniamo, senza dimenticarci per poi non aggiornare più. (*Applausi*)

ALESSANDRO PALANZA, *Vicepresidente e Direttore delle Scuole di Italiadecide*. Vedo affiorare il massimalismo da tanti interventi. Avere, per esempio, un codice di comportamento realistico mi sembrerebbe una risposta adeguata, e indagare se questo codice non possa comprendere le azioni più di gestione preventiva del territorio, che appunto scaricano dalla responsabilità in quanto si è messo in opera delle cose non nell’emergenza ma prima.

Mi annoto, per quanto riguarda l’esito finale, l’espressione “codice di comportamento realistico” e non massimalistico e non perfetto, ma essenziale.

\_\_\_\_\_. Adesso va tanto di moda parlare di riportare in quest’ambito della protezione civile le procedure mediche, i protocolli: non lo so. Devo essere sincero, non sono così convinto.

ALESSANDRO PALANZA, *Vicepresidente e Direttore delle Scuole di Italiadecide*. Partiamo dal minimo. Siamo realistici.

Do ora la parola a Paolo Urbani.

PAOLO URBANI, *Professore ordinario di Diritto amministrativo – Facoltà di architettura – Università degli Studi di Chieti-Pescara*. Vorrei spostare leggermente l’argomento, comprendendo la questione, del tema della protezione civile, dell’allarme, dell’alluvione e così via. Qui il tema che, a mio modesto avviso, deve avere un maggior respiro e che potrebbe essere veramente oggetto – avanzo una proposta – della prossima Scuola per la democrazia è semplicissimo, ed è il rapporto tra politica e amministrazione.

Sapete benissimo che dopo la 59 del 1997 c’è stata una separazione netta tra politica e amministrazione, sostenendo che il politico era più facilmente corruttibile, e che quindi bisognava

separare le decisioni che poteva prendere il politico, l'assessore in certi settori, e attribuire una responsabilità diretta al dirigente che emana i provvedimenti. Qui vedo che al 90 per cento ci sono sindaci e assessori. La stessa questione si pone anche per i dirigenti.

Ora, qui il profilo è quello della responsabilità. Adesso vi citerò quattro casi rapidissimi per provare a spiegarlo. C'è un profilo, appunto, di responsabilità oggi con la separazione tra politica e amministrazione, ma bisognerebbe approfondire, studiare la questione seriamente. Sostanzialmente, il sindaco, la giunta sono responsabili dell'indirizzo politico ed emanano provvedimenti attraverso delibere, determine, atti di pianificazione e così via, e i dirigenti emanano a loro volta dei provvedimenti. C'è una netta separazione tra le due sfere. Naturalmente, la questione va guardata molto attentamente sotto il profilo della responsabilità amministrativa o di quella penale. Mi permetto di dirvi che, quando si abbraccia la carriera politica, ci si deve rendere conto che non si tratta semplicemente di un fatto di visibilità politica. Si amministra la cosa pubblica, si hanno delle responsabilità, che naturalmente si devono conoscere.

Cito quattro casi per capire il passaggio dalla responsabilità amministrativa, o quello che sia, che può portare anche al danno erariale, a quella che può essere la responsabilità penale. Primo: il Comune è tenuto alla microzonizzazione, ma o perché nel piano regolatore non è stata fatta o perché nella delibera che ha dato mandato al Comune non c'è stata, morale della favola un terzo controinteressato alla fine della filiera del piano si accorge di essere appunto controinteressato perché quella scelta urbanistica lo danneggia, e impugna davanti al giudice amministrativo: siccome manca la microzonizzazione, sostanzialmente quel provvedimento viene annullato.

In secondo luogo, si deve fare la VAS, ma non si fa e, se si finisce davanti al giudice amministrativo, la mancanza della VAS annulla tutto il piano. Ci sarà una responsabilità amministrativa sia del dirigente che ha firmato il piano, che poi ha portato in consiglio comunale, sia dell'indirizzo politico della giunta, in specie dell'assessore all'urbanistica. Visto poi che si ritarda il sistema di pianificazione, potrebbe esserci una Corte dei conti che dice che c'è un grossissimo danno erariale, perché una serie di interventi che poteva essere effettuata non lo è stata e così via.

Ci sono altre due questioni. Sono stato assessore all'urbanistica al Comune di Pescara quand'ero più giovane. Mi avevano "appioppato" giardini pubblici, lavori pubblici ed edilizia residenziale pubblica. Siccome, secondo una legge emergenziale, se i Comuni non avevano i soldi per l'edilizia popolare, potevano acquistare le case nei Comuni vicini, essendo novizio cercai di capire dove

fossero quelle altre case libere. Il dirigente mi diceva che erano tutte sature, cosa non vera. Sono andata in una palazzina privata acquistata dal Comune che si trovava su un dosso pericolante, sotto il quale giocavano dei bambini. Sono rimasto allibito. Quella palazzina era sicuramente pericolante. Che cosa ho fatto come giurista, ma come amministratore *pro tempore*? Sono andato dal sindaco, gli ho chiesto di emanare un'immediata ordinanza di recinzione di quella roba, dopodiché ho preso carta e penna e ho fatto un esposto alla magistratura, sostenendo che c'era una situazione di grave pericolo e via dicendo. Così si fa.

Una seconda questione è molto più impegnativa per la politica. C'è un piano regolatore, ci sono dei centri commerciali, come ne conosco, che sono stati realizzati con permessi di costruire in una zona sottoposta a vincolo idrogeologico. Il vincolo idrogeologico vestito esclude assolutamente, *certus an incertus quando*, che quei centri commerciali possono essere costruiti. Che cosa fa l'assessore all'urbanistica, che cosa fa il sindaco? Sta zitto – figuriamoci, tra interessi e consenso politico – o correttamente fa un esposto alla magistratura dicendo che non è stato lui a far emanare dal dirigente i permessi a costruire, quindi segnala alla procura della Repubblica un profilo di illegittimità di rilascio dei permessi di costruire? Il rischio è che quella notizia di reato attivi una tempesta politica e che l'assessore chiuda.

No, non chiuso per questo, ma per altri motivi. Cadde la giunta perché una lista non fu prevista nel sistema elettorale e si rifecero le elezioni. In quel caso, la notizia di reato comporta che quei commerciali siano sottoposti a sequestro.

Ripeto di fare attenzione. C'è una serie di aspetti, che non sono solamente quelli gravissimi dell'emergenza, della comunicazione e via discorrendo, ma profili sui quali io che dovessi fare l'amministratore non dormirei la notte sapendo quali sono le conseguenze che possono derivare sia dall'insolvenza sia dall'esistenza di fatti che riconosco precisamente come illeciti.

ALESSANDRO PALANZA, *Vicepresidente e Direttore delle Scuole di italiadecide*. Dobbiamo chiudere questo dibattito.

Vorrei dare la parola al dottor Puma per alcune battute finali. Abbiamo esigenze logistiche, in realtà, e dovremo continuare. Continueremo, quindi, a parlarne un po' a cena, un po' qui e un po' là, poi vedremo come proseguire domani.

FRANCESCO PUMA, *Segretario Generale Autorità di Bacino del fiume Po*. Approfondiremo



eventualmente domani alcuni aspetti, ma sostanzialmente rispetto a una parte dei problemi che sono stati presentati, devo dire che la prima e forse più importante lezione per quanto riguarda la protezione civile l'ho appresa che ero un giovane tecnico – ho lavorato per la Regione Piemonte e poi per la Provincia di Modena – nei primi anni Ottanta nel Comitato regionale per la protezione civile, diretto da un medico, il quale disse qualcosa che penso dividerete tutti, e cioè che le strutture che funzionano male nell'ordinario, nello straordinario funzionano peggio. È un'illusione credere che nello straordinario si butti il cuore oltre l'ostacolo. Il problema vero, quindi, è che i sistemi devono funzionare nell'ordinaria, e poi le stesse persone, gli stessi sistemi, magari secondo un'organizzazione diversa, devono occuparsi anche dello straordinario. In particolare, il tema di fondo è un vero presidio territoriale collegato alla manutenzione. In assenza di un presidio territoriale che funzioni e di una manutenzione ordinaria, la protezione civile a livello comunale non funzionerà mai. Secondo me, questo è un aspetto centrale.

L'altro aspetto è che, mentre l'organizzazione apicale Stato-Regioni, forse le province, ma non dappertutto, esiste, quella sottostante no. Il principio è diverso. Se si parte dall'altro, si individuano bisogni che il territorio può avere che sono molto generali e si dà una risposta appunto a questi problemi generali; nel contesto italiano, il bisogno che c'è in basso è completamente diverso. Il sindaco citava l'esempio tra le diverse piene. È chiaro che sono completamente diverse, e l'organizzazione non può che essere diversa, così come il livello. Il principio di costruzione deve essere di sussidiarietà. I Comuni si mettono assieme, individuano quello che possono fare e rivolgono al livello superiore il bisogno che non riescono a soddisfare.

Negli ultimi vent'anni, e poi concludo, la mia esperienza in Autorità di bacino è riassumibile in alcuni periodi. A partire dal 1989 si pensava che la soluzione fossero i piani di bacino, poi il sistema della protezione civile, che pure è andato in crisi, e adesso si pensa che la questione sia di accelerare la spesa e di realizzare grandi interventi, che pure sono necessari. È come se, trasportandoci sul sistema sanitario, avessimo avuto il pronto soccorso per alcuni anni, poi la radiologia senza pronto soccorso, poi la nefrologia o altro. Giustamente, invece, nell'organizzazione serve tutto, a cominciare dal medico di base. Allora, il problema è di carattere organizzativo.

Come diceva il professore, sostanzialmente ci preoccupiamo che sia legittimo l'atto, che ci sia la copertura di spesa, ma non ci preoccupiamo dell'organizzazione. Il problema principale oggi è quello di un'adeguata organizzazione, che vuol dire risorse umane, strumenti tecnologici e risorse finanziarie. Senza questi tre fattori è chiaro che le condizioni rimarranno sempre di rischio per tutti

noi. Come dice anche il prefetto Gabrielli, quando le cose vanno male, le rogne ci sono per tutti.

Un altro aspetto che in Italia non si considera, che invece all'estero è molto ben presente, è la lezione appresa. Che cosa abbiamo appreso dagli ultimi tre o quattro eventi alluvionali, di cui non siamo riusciti a prevedere l'intensità e la distribuzione territoriale delle precipitazioni? Che cosa abbiamo fatto subito dopo per affrontare questi problemi, partendo dal fatto che forse non sono prevedibili? Come ci organizziamo rispetto a fenomeni non prevedibili?

\_\_\_\_\_ . Faccio due considerazioni generalissime. Questo dibattito su chi fa che cosa riportato a livello internazionale ricorda quello che è successo recentemente negli Stati Uniti, dopo le ultime alluvioni, il dibattito tra *big government* e *small government*, il locale che sussidia il centrale o viceversa. Chi fa che cosa rimane, quindi, un problema di fondo, secondo me, da dire con forza al Ministro Martina, che per competenza dal punto di vista istituzionale, occupandosi di agricoltura, ha tanto di cui occuparsi.

La seconda questione, sempre di carattere generale, è che purtroppo di fronte alle questioni connesse ai pericoli e, soprattutto, alle conseguenze di non averli riconsiderati sufficientemente, non c'è norma tecnica, regolamentazione che protegga di fronte al giudice penale. Dobbiamo mettercelo in testa. Non c'è nessuna norma tecnica iperarticolata che difenda. Purtroppo, è così. Teniamone conto.

Nondimeno, dobbiamo migliorare la norma tecnica. Ho sentito cose che condivido molto. ogni volta che vedo una cartografia che mi viene, con tutto il rispetto, dagli amici geo-idraulici e simili, diffido, perché è una lotteria fondiaria. Non c'è nulla da fare. Qui c'è un grossissimo problema di certificazione e validazione di quelle informazioni. Occorre qualcuno che faccia quest'esercizio di validazione. Non c'è dubbio. Chiediamo la validazione su tutto. Il collaudo della cartografia è sempre dimenticato, a partire dall'aerofotogrammetria fino appunto a cartografie tematiche, che hanno un rilievo pazzesco dal punto di vista dell'incidenza sulle decisioni di pianificazione, non si fa. Si tratta, invece, di qualche cosa che va fortemente introdotto.

Mi sembra che i temi siano stati tutto sommato abbastanza individuati, come questo della responsabilità. voglio aggiungere che c'è un sistema su tutti i vincoli preordinati o separati, come li chiama Paolo Urbani, troppo fortemente negoziabile. È un mercato. Questo non va, altrimenti si torna al tema della certezza che alla base ha portato a quella decisione, quindi alla validazione dello strumento che rappresenta. Questa è una filiera che investe i professionisti, gli istituti di

certificazioni, i laboratori di prove. L'altro giorno, mi sono imbattuto in una certificazione di collaudo che era stata emanata prima dell'inizio dei lavori, proprio un miracolo.

L'altro tema è, ovviamente, quello della comunicazione e dell'allertamento. Vedremo il nuovo disegno di protezione civile e se, passate le furie anti-Bertolaso, torneremo a qualcosa di ragionevole. Certamente, quella intermedia è stata molto poco ragionevole. Mi pare che basti: responsabilità, negoziabilità dei vincoli, certificazione e validazione, conoscenze, comunicazione, allertamento. (*Applausi*)

ALESSANDRO PALANZA, *Vicepresidente e Direttore delle Scuole di italiadecide*. Tenete forti i polsi. Oggi abbiamo dato più ragioni di preoccupazione, ma cerchiamo domani di rispondere.