

QUALE FUTURO PER I TERRITORI COSTIERI?

di Angela Barbanente, Politecnico di Bari

L'urgenza di una politica radicalmente diversa

Le coste sono la parte del territorio italiano ove forse si manifesta con maggiore evidenza la “tragedia” dei beni comuni, ossia i processi cumulativi di deterioramento e distruzione prodotti da una moltitudine di individui che sfruttano una risorsa tendendo ciascuno a perseguire il proprio massimo interesse (Hardin, 1968). Nelle aree costiere si palesano in maniera particolarmente drammatica i costi sociali, ambientali ed economici di un modello di sviluppo che ha urgenza di essere radicalmente cambiato: dai costi dei miracoli della crescita (Donolo, 2007) a quelli della crisi economico-finanziaria dei primi anni del ventesimo secolo, lentamente maturata nei trent'anni precedenti (Secchi, 2014). Le aree costiere italiane rivelano le mancanze, inadempienze e nefandezze di tutti i livelli di governo nelle politiche di tutela dell'ambiente, del territorio e del paesaggio, e l'inadeguatezza degli strumenti utilizzati per difenderne i valori naturali e culturali sia dalle diverse forme di urbanizzazione – legittime, legalizzate e abusive – documentate in questo volume, sia dai meno visibili fenomeni di erosione, subsidenza, inquinamento, intrusione salina nelle falde acquifere, impoverimento di ecosistemi e habitat, e dai crescenti rischi legati ai cambiamenti climatici (Castellari et al., 2014). Questo, quale che sia la prospettiva dalla quale osserviamo le politiche per le aree costiere: quella più recente incentrata sull'ecosistema marino-costiero o quella discendente dall'importante tradizione culturale italiana in materia di paesaggio.

Ritardi e sfide della gestione integrata delle zone costiere

La prima delle due prospettive rende evidenti i ritardi e le inerzie nazionali rispetto agli indirizzi degli organismi internazionali e dell'Unione Europea. Sin dall'adozione del Piano d'azione per il Mediterraneo nel 1975 e della Convenzione di Barcellona nel 1976, numerosi protocolli internazionali e programmi comunitari¹ hanno prodotto studi sullo stato, le dinamiche e le crisi dell'ambiente marino-costiero del bacino del Mediterraneo e formulato

raccomandazioni, programmi e misure per prevenire l'inquinamento, ridurre le pressioni e gli impatti, arrestare il degrado e promuovere la riqualificazione di questo sistema socio-ecologico particolarmente fragile. Raramente, però, questi atti di *soft law*, giuridicamente non vincolanti, sono stati recepiti da norme interne atte a garantire la traduzione di principi e obiettivi in specifici obblighi e modalità procedurali. La possibilità di mettere in opera in Italia una estesa ed efficace “Gestione integrata delle zone costiere” (Gizc) che tenga conto della fragilità di tali ecosistemi e paesaggi, delle strette relazioni tra le differenti attività che si svolgono lungo la costa e in mare e dei relativi impatti, appare ancor oggi remota (Buono et al., 2015; Falco, 2017). Le cause sono diverse: pressioni per lo sfruttamento economico delle aree costiere, scarsa sensibilità politica al tema, frammentazione e sovrapposizione di competenze fra gli enti pubblici che hanno potere decisionale in materia, settorialità organizzativa delle pubbliche amministrazioni e conseguenti resistenze a utilizzare risorse umane e finanziarie in maniera integrata, rara propensione degli enti pubblici a coinvolgere gli attori locali nella definizione dei programmi (Buono et al., 2015). Nel complesso, il territorio costiero è gestito con modalità profondamente diverse, con strumenti spesso in conflitto tra loro e indicazioni talvolta concretamente poco cogenti (Castellari et al., 2014). Si è ancora in attesa della Strategia nazionale per la gestione integrata delle zone costiere che l'Italia è chiamata a predisporre secondo quanto previsto dalla Raccomandazione relativa all'attuazione della Gestione integrata delle zone costiere in Europa del 2002 (413/CE)². Tale

.....
1_ Si veda il sito www.unep.org/unepmap/ del Segretariato per la Convenzione di Barcellona e il sito della Commissione dedicato alla Coastal and Marine Policy dell'Unione Europea, www.ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/indexen.htm.

2_ Si veda Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (2011) e il sito www.minambiente.it/pagina/verso-la-strategia-nazionale-la-gestione-integrata-delle-zone-costiere, consultato il 15 maggio 2017.

inadempienza si accompagna all'assenza di sostegno finanziario e di indirizzi procedurali e operativi. In questo quadro, le regioni non sono certo stimolate a dotarsi di un piano di gestione integrata della fascia costiera e quelle che lo hanno approvato – Emilia-Romagna e Marche – registrano difficoltà di consolidamento e sviluppo delle politiche avviate (Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, 2011; Buono et al., 2015). Recuperare i gravi ritardi accumulati nell'attuazione della Strategia è di grande importanza per lanciare una sfida incisiva al consumo di suolo nelle aree costiere (De Bernardinis, 2015).

Tradizione vincolistica e nuove forme di pianificazione

L'angolo visuale puntato sul paesaggio consente innanzitutto di rilevare che per lungo tempo in molta parte del territorio italiano la tutela dei paesaggi costieri è stata affidata ai soli vincoli provvedimentali. Com'è noto, il sistema di vincoli *ope legis* introdotto nel 1985 dalla legge Galasso mirò proprio a difendere (fra l'altro) i territori costieri, cercando di arrestare il vorace consumo di un bene ambientale e paesaggistico di inestimabile valore, messo ulteriormente a rischio dalla sanatoria edilizia approvata pochi mesi prima. Il vincolo generalizzato sembrava poter segnare un'importante soluzione di continuità rispetto a una tutela dei beni paesaggistici affidata a singoli provvedimenti amministrativi (Alibrandi, Ferri, 1985) emanati in maniera episodica e spesso tardiva rispetto ai processi di trasformazione in atto. Esso, da un lato, tutelando intere categorie di beni, estendeva notevolmente le zone soggette a vincolo paesaggistico, dall'altro rendeva obbligatoria per le regioni la redazione dei piani, pur lasciando a loro la facoltà di scegliere tra piani paesistici e piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici-ambientali. Qualche autorevole voce critica si concentrò allora sull'interpretazione riduttiva del paesaggio sottesa alla individuazione delle categorie di beni, sulla separazione fra Piano paesaggistico e Piano territoriale, e sulla mancanza di documentazione e studi adeguati (Gambi, 1986).

Non è questa la sede né per ripercorrere la storia della lunga e complessa attuazione della legge Galasso nelle regioni italiane, fra ritardi, ricorsi alla Corte costituzionale, inadempienze, minacce di commissariamento, né per approfondire i limiti delle pratiche di pianificazione regionale, assai diverse fra loro, alle quali la legge diede impulso.³ Merita rilevare, con specifico riferimento ai territori costieri, che l'aver legato all'approvazione dei piani regionali la rimozione del divieto di modificazione dei territori interessati dai beni elencati dalla legge, nella maggioranza dei casi ha comportato,

come conferma il lavoro di analisi realizzato da Legambiente, l'allentamento delle tutele. Come può facilmente intuirsi, le pressioni di piccoli e grandi interessi privati riuscirono a prevalere sull'interesse pubblico. Almeno per alcune regioni, poi, le preoccupazioni di Gambi riguardo alla mancanza di adeguati supporti informativi e quadri di conoscenze non erano infondate: mancavano persino le cartografie per poter individuare “con indicazioni planimetriche e catastali” le aree sottoposte a divieto di edificazione. In generale, il vincolo, quale strumento che affida all'autorizzazione la verifica di coerenza dell'intervento proposto con gli obiettivi di salvaguardia dei valori paesaggistici oggetto di protezione, si è dimostrato largamente inefficace.

Oggi la pianificazione paesaggistica, profondamente riformata dal Codice dei beni culturali del paesaggio, offre una nuova opportunità per intraprendere una più efficace politica di tutela dei territori costieri e per promuoverne la riqualificazione. Il Codice prevede che lo stato e le regioni assicurino che *tutto il territorio* sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono, e prevede che la redazione dei piani avvenga congiuntamente tra ministero e regioni, almeno per i beni paesaggistici. La formula è una delle numerose tracce lasciate nel Codice da un percorso legislativo accidentato, che ha dovuto districarsi fra definizioni divergenti dello stesso spazio, retaggi normativi stratificati e forzate divisioni di competenze (Settis, 2010). Nella individuazione dei contenuti del Piano paesaggistico o del Piano territoriale con valenza paesaggistica, il Codice non si limita a richiedere la ricognizione dei beni paesaggistici (fra i quali, come è ben noto, sono compresi territori costieri per una fascia di 300 metri) e la definizione di prescrizioni d'uso intese ad assicurarne la conservazione. Il piano paesaggistico può incidere significativamente anche sugli altri ambiti territoriali, definendo apposite prescrizioni e previsioni mirate a salvaguardarne le caratteristiche paesaggistiche, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio, e a individuare le linee di sviluppo urbanistico ed edilizio in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati. Con particolare riguardo alle aree costiere, merita rilevare che il Codice prevede che il Piano analizzi le dinamiche di trasformazione del territorio individuando i fattori di rischio e di vulnerabilità del paesaggio e ponendoli in relazione con la pianificazione per la difesa del suolo. In tal modo offre

.....

3_ Sull'esperienza di pianificazione promossa dalla Legge 431/1985, dopo gli iniziali bilanci (per esempio Gambino, 1988; INU, 1988), come purtroppo spesso accade, è mancato un monitoraggio sistematico dell'attuazione dei piani vigenti. Le analisi contenute in questo volume offrono utili indicazioni in merito.

la possibilità di indurre le discipline ingegneristiche, chiamate sempre più frequentemente a progettare interventi di messa in sicurezza delle coste dal rischio idrogeologico, a misurarsi con le dinamiche di lunga durata delle relazioni fra fattori umani e naturali, mettendo in discussione la logica produttivistica e la razionalità calcolatrice e individualista (Pellizzoni, 2001), e collocandosi almeno entro una prospettiva di modernità riflessiva (Beck, 2000).

Ancora, in linea con la Convenzione europea del paesaggio che assume come campo di applicazione non solo i paesaggi eccezionali, ma anche i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati, il Codice prevede che il piano definisca gli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate. Si coglie qui quella che Farinelli (2016, p. 19) ha definito la “capriola del paesaggio”, ossia il sovvertimento di un’idea di paesaggio fondata “sul concetto di equilibrio, di armonia, sulla pacifica coesistenza degli elementi e sulla coerenza dei loro rapporti”.

Quali contenuti, forme e processi dovrebbero qualificare i nuovi piani paesaggistici perché essi possano diventare strumento (solo uno degli strumenti necessari) per assicurare (finalmente) valide azioni di tutela e riqualificazione dei territori costieri? Ovviamente il punto di vista di chi scrive risente della lunga esperienza alla guida dell’Assessorato alla qualità del territorio della Regione Puglia.

Forse, però, proprio l’esperienza sviluppata in un contesto per decenni dominato da un’urbanistica incentrata sull’espansione urbana e indulgente verso l’urbanizzazione della campagna, segnato da pratiche sregolate (Barbanente, 2007, 2008) e fenomeni di abusivismo edilizio (Legambiente, 2014) ovvero, per usare le parole di Magnaghi (2011), da un “diffuso anarco-abusivismo privato (ma anche anarco-governo pubblico)”, possono scaturire indicazioni utili ad affrontare anche le situazioni più critiche segnalate dal lavoro di Legambiente. D’altra parte, gli unici due piani paesaggistici interamente adeguati al Codice sinora approvati sono quelli della Puglia e della Toscana.⁴ Si tratta di piani diversi anche perché le due regioni sono profondamente differenti per storia, cultura, struttura socio-economica, dinamiche insediative, pratiche di trasformazione del territorio e tradizioni di pianificazione. Tuttavia, i piani presentano anche tratti comuni. Entrambi sono stati interamente co-pianificati con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo⁵ nella forma di piani territoriali-paesaggistici, avvalendosi di competenze multidisciplinari e del supporto scientifico delle università regionali;⁶ si fondano sull’interpretazione del paesaggio regionale come patrimonio, adottano un approccio strutturale all’analisi delle relazioni

fra elementi naturali e culturali del paesaggio, integrando i beni paesaggistici nel più ampio contesto territoriale.⁷

Verso una politica per la tutela e riqualificazione delle coste?

La sfida della nuova pianificazione paesaggistica consiste nel superare i retaggi di una concezione della tutela che ha generato arcipelaghi di vincoli spesso circondati da un mare di degrado, inserendo i beni paesaggistici indicati dal Codice entro una interpretazione complessiva, strutturale, del territorio regionale e in una strategia che usi strumenti diversi – regolativi, progettuali, di partecipazione e di governance – per conseguire gli obiettivi di tutela assieme a quelli di valorizzazione e riqualificazione del paesaggio. In questa prospettiva, gli esiti dei piani possono essere (forse) diversi anche per i paesaggi costieri. In questo quadro, gli esiti possono essere (forse) diversi. Si tratta, innanzitutto, di riconoscere a questi ultimi una profondità territoriale che, oltre che da fini di tutela e riqualificazione, muova da valutazioni socio-economiche che attengono all’esigenza di riequilibrare e destagionalizzare l’offerta turistica indirizzando i flussi verso territori meno conosciuti di grande interesse e valore.⁸

.....

4_ In questa sede non si può certo trascurare di citare il Piano paesaggistico regionale della Sardegna approvato nel 2006, che ha il suo punto di forza proprio nella concezione della fascia costiera come risorsa strategica e fondamentale per lo sviluppo sostenibile del territorio sardo.

5_ Il Piano della Puglia anche con il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare.

6_ Nel caso pugliese, Alberto Magnaghi, coordinatore scientifico del Piano, ha guidato una segreteria tecnica ad hoc costituita e ora confluita nell’organico regionale, mentre i quattro atenei pubblici regionali, guidati da Giuliano Volpe della Università di Foggia, sono stati coinvolti nella redazione della carta dei beni culturali. Il Piano della Toscana è stato affidato al Centro interuniversitario di scienze del territorio comprendente cinque università toscane.

7_ Un approfondimento di queste e altre esperienze di pianificazione del paesaggio è in Magnaghi (2016). Un quadro complessivo del Piano della Puglia è in Mininni (2011). Sul Piano paesaggistico della Toscana v. Marson (2016).

8_ A questo punto, peraltro, una delle quattro linee strategiche declinate dalla visione del piano strategico di sviluppo del turismo 2017-2022, dedicata a “Territorio e patrimonio”. Il Piano prevede che il sistema degli aiuti pubblici sia indirizzato in coerenza con tale obiettivo.

Questo richiede che il Piano paesaggistico-territoriale, in sinergia con le politiche ecologiche, sociali, culturali, agricole, dei trasporti e del turismo, rafforzi le relazioni fra costa ed entroterra, incanalando verso l'attuazione della strategia interessi sociali, culturali, economici e risorse finanziarie. Orientato da analisi accurate dei luoghi, sviluppate in stretta collaborazione con le istituzioni preposte alla difesa del suolo e alla gestione delle aree demaniali, e dai principi e obiettivi di gestione integrata delle zone costiere, il Piano deve affidare la tutela, valorizzazione e riqualificazione dei paesaggi costieri ad azioni e progetti specifici, capaci di coinvolgere un'ampia serie di soggetti: oltre ad altri settori dell'amministrazione regionale e agli enti locali, le associazioni di categorie interessate, le autorità preposte alla difesa del suolo e alla gestione delle aree costiere, le associazioni culturali e ambientali.

In coerenza con detta strategia, le regole d'uso e trasformazione, in considerazione dello stato critico delle coste italiane, devono essere volte allo stesso tempo a impedire ogni ulteriore aggravio del carico insediativo e a elevare la qualità dei paesaggi della dismissione produttiva, della espansione urbana e della diffusione insediativa, della grande infrastrutturazione idraulica e viaria. I divieti di ulteriore artificializzazione delle aree costiere si devono coniugare con l'indicazione di ciò che è necessario fare per favorire la rigenerazione ecologica di questi ambienti stressati. In particolare, l'eliminazione o delocalizzazione di detrattori ambientali e paesaggistici, la riduzione delle superfici impermeabilizzate, il ripristino naturalistico di ecosistemi gravemente danneggiati dall'eccessiva pressione antropica, dovranno essere sostenuti attraverso specifici progetti e opportune misure finanziarie.

Alcuni Obiettivi tematici del Fondo europeo di sviluppo regionale, quali quelli mirati a promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici e la prevenzione e la gestione dei rischi o a preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse, possono costituire una fonte quantitativamente importante, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, per avviare politiche di "tutela attiva" delle aree costiere. In quest'ambito, le azioni dovrebbero riguardare prioritariamente i tratti di costa a elevato rischio ambientale e di particolare pregio naturalistico, prevedendo interventi di demolizione, delocalizzazione o mitigazione. Per ogni ambito di paesaggio costiero, a seconda dei caratteri morfotopologici e delle vulnerabilità e criticità che li connotano, le azioni da promuovere potranno mirare a de-frammentare l'ecosistema, a conservare i varchi naturali e semi-naturali residui o almeno ad arrestarne la frantumazione, a de-impermeabilizzare e rinaturalizzare, a sostenere pratiche agricole a basso impatto ambientale, a migliorare la fruizione e l'accessibilità pubblica della costa, ma anche a valorizzare la

viabilità minore di connessione tra costa ed entroterra, per la ricostituzione delle relazioni storiche tra le aree costiere e il patrimonio rurale sub-costiero.

A conclusione di queste brevi note forse non è superfluo ricordare che la base di qualsiasi strategia è costituita da valori, visioni e obiettivi che coinvolgono la sfera politica e che l'abusivismo edilizio non è un fenomeno del passato. La sfida è non facile: si tratta di scardinare sistemi di interessi e di modificare routine cognitive e operative che hanno considerato per lungo tempo la costa come una risorsa da sfruttare o un oggetto di scriteriato consumo. Interessi e abitudini che portano – deliberatamente o inconsapevolmente – a non cogliere gli effetti devastanti e le minacce per il futuro che i processi documentati dal Dossier comportano in termini di perdita di essenziali funzioni ecosistemiche ed economiche e di valori patrimoniali. Per questo occorre un grande lavoro culturale, quel lavoro di sensibilizzazione della società civile, delle organizzazioni private e delle autorità pubbliche, e di educazione e formazione di base e specialistica, sul quale tanto insiste la Convenzione europea del paesaggio, e che stenta ad assumere carattere non episodico e occasionale nell'attività degli enti che hanno competenza in materia.

Il Piano, in tale contesto, è solo uno degli strumenti necessari per innovare le pratiche di trasformazione delle aree costiere. Esso deve combinarsi sapientemente con strumenti diversi, progettuali, economico-finanziari, educativi, organizzativi, da attivarsi sin dalla fase di avvio del processo di pianificazione e da utilizzarsi intensamente nel corso dell'attuazione. È solo mediante l'uso integrato di tali strumenti di "tutela attiva" che si può mettere in opera una efficace politica pubblica mirata alla salvaguardia e riqualificazione delle coste italiane intese come bene comune, nel più ampio contesto di una politica per il territorio e il paesaggio.

Riferimenti bibliografici

Alibrandi T., Ferri G. (1985), *I beni culturali e ambientali. Appendice di commento alla legge 8 agosto 1985 n. 431*, Giuffrè, Milano.

Barbanente A. (2007), *Interpretazioni e problemi delle pratiche contrattuali di governo del territorio*, in L. Barbiera (a cura di), *Urbanistica contrattata e tutela dell'ambiente*, Cacucci, Bari, pp. 23-42.

Barbanente A. (2008), *Il governo del territorio regionale fra inerzie, nuove consapevolezze e tensioni verso il cambiamento*, in G. De Giorgi Cezzi, S. Mininanni, P. Portaluri (a cura di), *Le nuove forme della pianificazione urbanistica in Puglia*, ESI, Napoli.

Buono F., Soriani S., Camuffo M., Tonino M., Bordin A. (2015), *The difficult road to Integrated Coastal Zone Management implementation in Italy: Evidences from the Italian North Adriatic Regions*, *Ocean & Coastal Management*, 114, 21-31.

Castellari S. et al. (a cura di.) (2014), *Rapporto sullo stato delle conoscenze scientifiche su impatti, vulnerabilità ed adattamento ai cambiamenti climatici in Italia*, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Roma.

De Bernardinis B. (2015), *Linea incerta di costa. La gestione integrata della fascia costiera in Italia: una sfida al consumo di suolo ed alla frammentazione pianificatoria*, RETICULA, Numero monografico, Pianificazione integrata della fascia marino-costiera, 10.

Donolo C. (2007), *Sostenere lo sviluppo. Ragioni e speranze oltre la crescita*, Bruno Mondadori, Milano.

Farinelli F. (2016), *La capriola del paesaggio*, *Sentieri urbani*, VII, 17, pp. 18-21.

Gambi L. (1986), *La costruzione dei piani paesistici*, *Urbanistica*, 85, pp. 102-105.

Gambino R. (1988), *Piani paesistici: uno sguardo d'insieme*, *Urbanistica*, 90, pp. 6-23.

Hardin G. (1968), *The Tragedy of the Commons*, *Science*, 162, 3859, pp. 1243-1248.

INU – Istituto nazionale di urbanistica (1988), *Rapporto sullo stato d'attuazione della l. 431/1985*, *Quaderni di Urbanistica Informazioni*, 4.

Magnaghi A. (2011), *La via pugliese alla pianificazione del paesaggio*, in M.V. Mininni, cit..

Magnaghi A. (a cura di) (2016), *La pianificazione paesaggistica in Italia. Stato dell'arte e innovazioni*, Firenze University Press, Firenze.

Marson A. (a cura di) (2016), *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana*, Laterza, Roma-Bari.

Mininni M.V. (a cura di) (2011), *La sfida del Piano paesaggistico per una nuova idea di sviluppo sostenibile*, *Urbanistica*, 147, pp. 8-13.

Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (2011), *Report Nazionale sui progressi realizzati in materia di gestione integrata delle zone costiere (2006-2010)*, Direzione generale per la protezione della natura e del mare, febbraio.

Pellizzoni L. (2001), *Rischio ambientale e modernità*, in B. De Marchi, L. Pellizzoni, D. Ungaro, *Il rischio ambientale*, Il Mulino, Bologna.

Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.

Settis S. (2010), *Paesaggio, Costituzione, Cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Einaudi, Torino.