

25 APRILE 2010

## J'accuse: poco tempo per salvare il paesaggio

di Salvatore Settis

«Secondo le stime dell'Unesco, l'Italia possiede fra il 60 e il 70 per cento dei beni culturali mondiali» così recita il rapporto Eurispes 2006. «Il 72 per cento del patrimonio culturale in Europa si trova in Italia e ben il 50 per cento di quello mondiale sta nel nostro Paese» così ha dichiarato il presidente Berlusconi in una conferenza stampa a Londra il 10 settembre 2008. Secondo un ministro siciliano «il 60 per cento dei beni culturali mondiali ha sede in Italia e, fra questi, il 60 per cento in Magna Grecia e, fra questi ultimi ancora, il 60 per cento in Sicilia». Ma secondo un assessore toscano «l'Italia ha da sola il 60 per cento dei beni culturali del mondo, ma il 50 per cento dei beni culturali italiani è concentrato in Toscana». Secondo il vice sindaco di Roma, l'Urbe da sola «ha il 30-40 per cento dei beni culturali del mondo». Sommando queste percentuali, risulta che l'Italia da sola supera di gran lunga il 100 per cento dei beni culturali del pianeta. Ovviamente questi dati Unesco non esistono e le cifre vengono di volta in volta improvvisate: sintomo forse di orgoglio nazionale, certo di superficialità. Eppure, l'Italia è davvero molto importante sotto il profilo del patrimonio culturale. Ma la sua centralità non risiede nella quantità bensì nella qualità del suo patrimonio, e in particolare in tre diversi fattori: la secolare armonia fra le città e il paesaggio, la diffusione capillare del patrimonio e dei valori ambientali, la continuità d'uso in situ di chiese, palazzi, statue, dipinti. In Italia i musei contengono solo una piccola parte del patrimonio artistico, che è sparso per le città e le campagne: in questo insieme, che è il prodotto di un accumulo plurisecolare di ricchezza e di civiltà, il totale è maggiore della somma delle sue parti. C'è tuttavia un quarto fattore non meno importante, il "modello Italia" nella cultura della conservazione.

Il principio della "pubblica utilità" del patrimonio culturale è un forte elemento di continuità della storia nazionale italiana e la legge del 1909 stabilì la preminenza del pubblico interesse sulla proprietà privata per tutte "le cose immobili e mobili che abbiano interesse storico, archeologico, paleontologico o artistico", vietandone l'alienazione quando siano di proprietà pubblica, e dando al ministero della Pubblica Istruzione compiti di sorveglianza e conservazione. L'originario disegno di legge conteneva inoltre altri principi fra cui la tutela del paesaggio, che venne cancellata dal Senato, dove siedeavano molti rappresentanti dell'aristocrazia e della grande proprietà fondiaria. Ma di tutela del paesaggio si parlava ormai molto anche in Italia per influenza di altre esperienze, fra cui importantissime quelle degli Stati Uniti. Durante la presidenza di Theodore Roosevelt (1901-1909) si era svolta la più vasta campagna della storia per la protezione dell'ambiente naturale, con la creazione di sei National Parks, diciotto National Monuments, cinquantuno Federal Bird Reservations e centocinquanta National Forests. Fra i pionieri del conservationism americano c'era stato George Perkins Marsh, primo ambasciatore americano in Italia per vent'anni (1861-1882), che in Italia scrisse il suo libro *Man and Nature* (1864), subito tradotto anche in italiano. La tutela della natura come obbligo morale verso le generazioni future e il forte legame fra la salvaguardia della natura e l'identità nazionale furono caratteristici non solo del conservationism americano, ma anche di simili movimenti in Europa, per esempio in Germania, in Francia, nel Regno Unito. Specialmente eloquente nel contesto inglese fu John Ruskin: secondo lui, il paesaggio va tutelato in quanto è fonte di intense esperienze etiche ed estetiche non solo per il singolo, ma per la collettività dei cittadini. Col crescere dell'industrializzazione, crebbero i pericoli per il paesaggio italiano, e si sviluppò il movimento protezionistico: nacquero associazioni e movimenti d'opinione, e si arrivò nel 1905 a una norma ad hoc per proteggere la pineta di Ravenna. Ma la prima legge organica fu promossa nel 1920 dal ministro della Pubblica Istruzione, Benedetto Croce. «Un altissimo interesse morale e artistico legittima l'intervento dello Stato» scrive Croce, poiché il paesaggio «altro non è che la rappresentazione materiale e visibile della patria». La legge Croce fu approvata nel 1922, pochi mesi prima dell'avvento del Fascismo. Per 17 anni, il regime di Mussolini non cambiò nulla nelle norme di tutela, ma nel 1939 il ministro Giuseppe Bottai ne avviò un'organica riforma, e promosse due leggi parallele sulla tutela del patrimonio e sulla tutela del paesaggio. Quelle leggi, anche se opera di un governo fascista, di specificamente fascista non ebbero nulla: furono, anzi, una nuova scrittura più dettagliata e completa delle norme dell'Italia liberale, la legge Rava del 1909 e la legge Croce del 1920-22.

Tanto poco "fasciste" furono le due leggi Bottai che, dopo la guerra e la rovinosa caduta del Fascismo, la Repubblica ne collocò il nucleo generatore fra i principi fondamentali dello Stato. L'articolo 9 della Costituzione dice infatti: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione». La perfetta continuità fra le leggi di tutela

dell'Italia liberale, le due leggi approvate da un governo Mussolini, e infine l'articolo 9 della Costituzione repubblicana sorprenderà solo chi ragiona per etichette e appartenenze, e non calandosi nelle complessità della storia delle idee. Ancor più sorprendente potrebbe essere l'evidente continuità fra le norme di tutela degli Stati italiani di antico regime (per esempio Roma e Napoli) e la cultura del patrimonio e della conservazione che si diffonde in Europa dopo la rivoluzione francese. Ho fin qui raccontato una storia tutta "in crescendo" e potrei continuarla ancora aggiungendo leggi e norme più recenti, in particolare la fondazione del ministero dei Beni Culturali (1975) e, più recentemente, il Codice dei Beni Culturali e Paesaggistici (2004, con modifiche del 2008), che ho contribuito a scrivere, e che ha modificato le leggi del 1939, mantenendone tuttavia la sostanza e lo spirito. Devo però finire su un tono completamente diverso, dichiarando senza mezzi termini che questo complesso sistema di tutela (il più antico e probabilmente ancor oggi, sulla carta, fra i migliori del mondo) funziona oggi sempre meno. Qualche dato può aiutarci a capire quel che accade oggi in Italia. Sempre più drammatica è la devastazione del paesaggio, e basti ricordare che in 15 anni, dal 1990 al 2005, il 17 per cento delle campagne italiane è stato coperto di nuove costruzioni; che ogni anno si costruiscono in media fabbricati per oltre 250 milioni di metri cubi; infine, che la crescita degli insediamenti mediante nuove costruzioni è quasi 40 volte maggiore del modestissimo incremento demografico (pari solo allo 0.4 per cento). L'armonico rapporto città-campagna costruito attraverso i secoli sta cedendo terreno a un incontrollato urban sprawl, che ospita ormai circa un quarto della popolazione e delle attività produttive. L'antica forma urbis sta esplodendo, e la sua espansione indefinita ne vanifica non solo i confini, ma anche il centro. Nel nuovo paesaggio di suburbi, lo spazio restante tra gli agglomerati perde il carattere di filtro e assume quello di terra di nessuno, mentre il terreno delle campagne, coperto dal cemento, perde per sempre le funzioni ecologiche che aveva esercitato. Un territorio eccezionalmente fragile, soggetto a frane, inondazioni e terremoti, viene sempre più abbandonato a se stesso, e mentre si avviano gigantesche opere pubbliche (per esempio il ponte sullo Stretto di Messina) quasi nulla vien fatto per consolidare le aree più a rischio. Mentre restano in vigore le leggi di tutela, che anzi vengono via via migliorate nel tempo, si creano di quando in quando "deroghe" ed "eccezioni", oppure condoni: in tal modo, chi ha compiuto un reato distruggendo una porzione di paesaggio può estinguerlo pagando allo Stato o al Comune una piccola multa. Poiché questi condoni sono fatti periodicamente (specialmente dai governi di destra), chiunque sa che può violare impunemente la legge, aspettando solo pochi anni prima di "mettersi in regola" con una multa. Sul fronte della tutela del patrimonio culturale, si registra una profonda crisi di risorse umane e finanziarie. Da molti anni non si fanno più nuove assunzioni di personale, e gli addetti delle Soprintendenze hanno oggi un'età media di 55 anni, cioè sono destinati ad andare in pensione nei prossimi 5-10 anni al massimo. Nel 2008, il governo Berlusconi ha tagliato i fondi del ministero dei Beni Culturali di circa un miliardo e mezzo di euro, rendendo quasi impossibile ogni intervento, anche i restauri d'urgenza resi spesso necessari (per esempio, dopo il crollo di una volta della Domus Aurea di Nerone lo scorso 30 marzo). Di fronte a queste carenze, si è diffusa l'idea di "privatizzare" il patrimonio culturale o di vendere una parte dei monumenti, sulla base di un preteso "modello americano" che molti menzionano e quasi nessuno conosce davvero. Intanto, il crescente peso politico della Lega Nord, un partito nato con il progetto di operare la secessione delle regioni del Nord dal resto d'Italia, rende sempre più probabile una riforma costituzionale in senso "federalista", i cui enormi costi per il cittadino nessuno si ferma a calcolare. Per tracciare il perimetro di questa crisi, almeno un terzo punto dev'essere velocemente accennato. Fra le ragioni della continua distruzione del paesaggio e del patrimonio italiano non c'è la carenza di leggi; al contrario, vige in questo campo una sorta di "accanimento terapeutico", per cui le leggi sono anche troppe, e per questo è difficile osservarle, anche perché spesso si sono sedimentate nel tempo in modo incoerente, creando un labirinto di conflitti di competenza. Citerò a tal proposito il caso più grave, il caos terminologico che si è venuto a creare intorno alle tre parole-chiave "paesaggio", "territorio", "ambiente". Il "paesaggio", lo dice l'articolo 9 della Costituzione come abbiamo visto, deve essere tutelato dallo Stato, e in particolare dal ministero dei Beni Culturali; ma il "territorio", dice l'articolo 117 della Costituzione, dev'essere regolato e pianificato non dallo Stato centrale, bensì dalle Regioni e dai Comuni; infine, l'"ambiente" è di competenza mista, e comunque a livello dello Stato centrale se ne occupa un altro ministero, detto appunto "dell'Ambiente". Non si tratta di una disputa astratta. Se, per esempio, si deve decidere se distruggere o no una grande pineta sulle coste del Tirreno, chi dovrà prendere le decisioni in merito, e dare i relativi permessi? Lo Stato, la Regione, il Comune? La normativa è talmente intricata, specialmente dopo la riforma costituzionale del 2001, che vi sono ogni anno numerosi casi di conflitto di competenza davanti alla Corte Costituzionale.

Nessun partito politico oggi attivo in Italia, senza nessuna eccezione, ha posto questo tema al centro dell'attenzione, per esempio in occasione delle elezioni politiche del 2008 o delle elezioni regionali del 2010. Eppure sono sorte in questi anni in Italia centinaia, forse migliaia di associazioni di cittadini, piccole e grandi, che fanno campagne di informazione e di difesa dei rispettivi territori. Questo "particolarismo italiano", che oggi sembra aggiungersi alle tante altre forze di disgregazione del Paese, potrebbe forse avere in sé -io lo spero- qualità positive, ma certamente non basta. Per salvaguardare il prezioso patrimonio italiano, per evitare che quanto resta del paesaggio possa esser distrutto, occorre ripartire dai diritti delle generazioni

future, e sulla base di quelli costruire (o ri-costruire) un quadro istituzionale e legislativo credibile, funzionale, efficace.

25 APRILE 2010