

MARIA GABRIELLA DI PALMA

IL PAESAGGIO COME ECOSISTEMA: UN'IPOTESI DI LAVORO
Normativa e problemi di tutela

In questi ultimi anni la crescita di una coscienza ecologica dovuta anche alla spinta dei movimenti ecologisti ha portato la politica italiana verso la tutela ambientale con la produzione di normative tendenti a prevenire i fenomeni di inquinamento e l'uso indiscriminato del territorio. Pertanto allo stato attuale la tutela dell'ambiente in Italia è sancita da una complessa e quanto mai frazionata normativa (cfr. BERTOLINI, 1987; POSTIGLIONE, 1982), in cui il pluralismo delle norme connesse ai diversi fenomeni ed i diversi punti di riferimento del bene da tutelare non consentono di dare alla problematica ambientale una visione unitaria; per cui allo stato attuale il termine « ambiente » non rientra ancora in una nozione giuridica univoca.

Alla frammentarietà della norma si aggiungono le difficoltà di una corretta attuazione dovute alla polverizzazione delle competenze su amministrazioni diverse.

Pertanto si rende necessario individuare un ambito legislativo che consenta di operare una adeguata tutela dell'ambiente pur consentendo lo sviluppo socio-economico del territorio.

Per quanto, in Italia la normativa in materia di tutela ambientale sia quanto mai articolata, complessa e frazionata, al suo interno si possono facilmente distinguere tre diversi ambiti legislativi:

1) Normativa in difesa dei singoli elementi naturali (acqua, suolo, aria, etc.) dall'inquinamento, scarichi e smaltimento di rifiuti.

2) Normativa in materia di Parchi e Riserve naturali, conservazione della fauna e della flora, caccia e pesca.

3) Normativa relativa alla tutela dei beni culturali e, fra questi, delle bellezze naturali, paesaggio ed assetto urbanistico.

Per quanto la normativa sugli scarichi e sulla difesa dall'inquinamento riesca a salvaguardare le acque ed il suolo nella loro qualità, certamente non è sufficiente a garantire l'integrità e la qualità del sistema territoriale di cui sono parte, pertanto la tutela dell'ambiente naturale nel suo insieme o delle sue singole componenti resta fortemente legata all'ambito delle norme relative all'istituzione di Parchi e Riserve naturali.

La possibilità di salvaguardare un territorio nel suo insieme sembra essere relegata alla costituzione di Parchi e Riserve naturali tramite le normative specifiche regionali; ma non tutti i territori che conservano una dignità ambientale degna di rispetto e di tutela rispondono alle caratteristiche formali che dovrebbero caratterizzare quelle aree il cui valore naturalistico è tale da giustificare l'istituzione di una riserva naturale. Né tantomeno è ipotizzabile che per tutelare gli ultimi lembi di boschi, la macchia mediterranea, i torrenti, le dune della costa a Sud, i calanchi argillosi e tutti quei piccoli ecosistemi che caratterizzano questa regione e che ne costituiscono il patrimonio naturale, si possa tappezzare la Sicilia con vincoli di riserve integrali. Né la normativa in materia di tutela della fauna e della flora è sufficiente a garantirne la reale tutela, in quanto nella maggior parte dei casi il danno non viene recato direttamente all'oggetto tutelato ma al territorio in cui esso vive.

Resta da analizzare la possibilità di una pianificazione che preveda a priori la tutela sia dei sistemi naturali che di quelli storicizzati nel rispetto delle esigenze culturali e sociali. Ciò è possibile attraverso la pianificazione urbanistica e l'applicazione delle norme in materia di tutela del paesaggio e delle « bellezze naturali ». È proprio in quest'ultimo ambito che va individuata la possibilità di salvaguardare il territorio nella sua globalità e soprattutto nel rispetto della componente naturale.

Il cardine su cui si fonda tutta la legislazione in materia di paesaggio e bellezze naturali è costituito dalle vecchie leggi del 1939, la n° 1497 e n° 1089.

La n° 1497, sulla protezione delle bellezze naturali e panoramiche, consente di tutelare: le cose immobili che hanno carattere di bellezza naturale o di singolarità geologica; le ville i parchi ed i giardini che si distinguono per la non comune bellezza; i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale.

La n° 1089, sulla tutela delle cose di interesse artistico o storico, consente di salvaguardare le cose di interesse paleontologico e più in generale

le cose immobili che siano state riconosciute di interesse particolarmente importante.

Entrambe, sebbene non mirate direttamente alla conservazione dell'ambiente nelle sue componenti naturali, costituiscono un ottimo strumento legislativo per la tutela del territorio. Le competenze di queste leggi sono attribuite alle « Soprintendenze » organi tecnici periferici dallo Stato da cui dipendono le autorizzazioni per eventuali opere che gravano su territori vincolati ai sensi di queste leggi.

Nel 1977 col D.P.R. 637 venivano delegate alle Regioni le funzioni relative alla protezione delle bellezze naturali, con particolare riguardo a quelle inerenti la loro individuazione, la concessione di autorizzazioni, l'apertura di strade e cave e l'adozione di altri provvedimenti di tutela.

Così, sempre nel 1977, in virtù dell'autonomia legislativa prevista dallo statuto regionale, i legislatori siciliani portano la Sicilia a livelli di avanguardia emanando la legge regionale n° 80, contenente le norme per la tutela, la valorizzazione e l'uso sociale dei beni culturali e ambientali, dove per la prima volta viene introdotto il concetto di « Bene Naturale » fra i beni culturali. Elevando dunque i beni naturali alla stessa dignità culturale di tutti quegli elementi artistici, archeologici, storici, architettonici che secoli di una predominante cultura umanistica hanno eretto non solo a simbolo della nostra civiltà ma anche del nostro territorio e del nostro paesaggio.

Nel 1980 con la legge regionale n° 116 in Sicilia venivano istituite nove Soprintendenze* ai beni Culturali e Ambientali, uniche ed interdisciplinari, articolate in sezioni tecniche e fra queste una sezione ai beni naturali e naturalistici con funzionari tecnici naturalisti. Per la prima volta dunque in Italia in un ufficio che si occupa di tutela del territorio i naturalisti lavorano a pieno titolo a fianco degli architetti e degli archeologi.

È un momento importante ma ancora non decisivo, in quanto il punto di riferimento per la tutela del territorio è pur sempre il criterio estetico e discrezionale dettato dalle leggi del 1939.

L'innovazione in questo ambito avviene nel 1985 con la conversione in legge del cosiddetto decreto Galasso, che con l'indiscriminata e generale imposizione del vincolo su territori non previamente individuati, scavalca e supera ampiamente i criteri della L. 1497 sanciti peraltro da una sentenza della Corte Costituzionale del 1962 in cui si afferma che « il regime delle

* In Sicilia l'istituzione delle Soprintendenze risale all'amministrazione borbonica che già nel 1778 aveva creato il servizio di tutela monumentale con due Soprintendenti uno per la Sicilia occidentale ed uno per quella orientale.

bellezze naturali, operando secondo criteri rigorosamente selettivi, non consente l'estensione all'intero territorio in forma indiscriminata ».

La legge 431/85 nota come Legge Galasso, pur non rappresentando un modello di chiarezza è indubbiamente un tentativo ben riuscito di difesa concreta dell'ambiente da qualsivoglia forma di aggressione.

L'imposizione di un regime vincolistico « ope legis » su tutti i territori con certe caratteristiche, indicate nell'unico articolo che costituisce la legge, superando scelte e discrezionalità sul territorio, mette le amministrazioni di fronte ad un fatto compiuto. Una base su cui lavorare per una migliore gestione del territorio.

Dall'entrata in vigore della legge Galasso su tutto il territorio siciliano veniva a ridisegnarsi un'area, costituita da un fitto reticolo, sottoposta al regime vincolistico della L. 1497/39 pari a quasi due terzi dell'intera superficie dell'isola; un immenso territorio di rilevante interesse ambientale da sottoporre ad una normativa di uso e valorizzazione attraverso la redazione di piani paesistici territoriali, e nel frattempo sottoposto a tutela da parte delle Soprintendenze competenti.

Questa legge è il riscontro normativo di quella necessità sentita da più parti di ampliare e integrare il campo di applicazione delle vecchie leggi di tutela del 1939 in cui l'ambiente veniva considerato solo per i suoi eventuali valori estetici. La legge Galasso, infatti impone il vincolo paesaggistico anche su aree che non presentano i requisiti della legge 1497; basti pensare alle aree boscate anche percorse dal fuoco.

Un vincolo che rappresenta solo un momento di passaggio, in quanto lo strumento di tutela viene individuato nel piano paesistico o piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali.

È fuor di dubbio che con la legge Galasso viene operata una riconsiderazione della concezione del paesaggio non più legata ai tradizionali valori estetici ma che si fonde con quella di ambiente come contesto naturale e storico unitario.

La circolare esplicativa del Ministero dei Beni Culturali in merito a questa legge, già nella premessa invitava a « rifletteré sulla accezione stessa di bene ambientale, tenuto conto della evoluzione teoretica e pratica verificatasi dalla prima normativa ad oggi, ossia sulla odierna concezione del bene, che non annulla ma supera, non nega ma integra quello originario di « Bellezza Naturale ».

L'interconnessione del paesaggio con le sue componenti naturali (geomorfologiche, vegetazionali, faunistiche, etc.) oltre che con quelle culturali (architettoniche, archeologiche, etno-antropologiche, etc.) è evidente ed in

molti casi è prevalente. Non è più possibile concettualmente scindere la natura dal paesaggio o pensare di tutelare l'uno senza riferirsi all'altro.

Si può ritenere dunque che il paesaggio vada considerato come immagine di un ecosistema e non soltanto nei casi di ecosistemi naturali complessi quali un bosco o un torrente di montagna, ma anche in aree antropizzate ed agricole o addirittura in casi di sistemi interamente costruiti come nel caso di aree urbane in cui è lecito postulare l'esistenza di un ecosistema urbano.

Questa definizione del paesaggio come immagine di un ecosistema non è del tutto nuova; già nel 1973 l'architetto Calzolari dava una interpretazione del paesaggio che scaturiva da un'analisi e da un approccio culturale e metodologico diversi, certamente più di carattere urbanistico che non naturalistico ma che approdava ad una sintesi concettuale del tutto simile: « Il paesaggio come immagine della struttura dinamica del territorio, ossia di un sistema retto da correlazioni interne di cui fanno parte sia fattori ecologici che fattori morfologici, storici, economici, sociali ed in continua evoluzione ».

Il problema di riconoscere l'identificazione del paesaggio con l'ecosistema non è formale ma strumentale.

La necessità dell'identificazione deriva dalla possibilità che questa ci offre di tutelare l'integrità del sistema per non sconvolgere la sua immagine; viene così individuata una nuova strategia di tutela che prevede un'analisi del paesaggio sul piano scientifico-naturalistico, che mette l'amministrazione in condizioni di difendere il territorio su dati certi ed inconfutabili piuttosto che su valori precettivi legati ad una interpretazione che è pur sempre discrezionale.

Ma, se è vero, come affermava il paesaggista inglese Robin Chanter, che gli uccelli fanno parte del paesaggio, è anche vero che è difficile da riportare su un atto amministrativo con cui, ad esempio viene respinto un progetto (soprattutto nel caso di opere pubbliche), la motivazione che esso insiste sull'area di riproduzione di una o più specie ornamentali.

La Sezione per i Beni Naturali e Naturalistici della Soprintendenza di Palermo, la prima istituita in Sicilia con funzione di Sezione pilota, ha lavorato in questi anni in una precisa direzione, quella di rivendicare un proprio ruolo nella tutela del territorio, con gli attuali strumenti legislativi, attraverso la tutela dei Beni Naturali in quanto Beni Culturali anch'essi. In tal senso si è cercato di analizzare il valore dei singoli elementi naturali in base al ruolo che giocano nell'equilibrio dell'ecosistema e nell'immagine paesaggistica che l'ecosistema stesso offre.

L'elemento naturale che meglio si presta a giocare un ruolo dominante, in un atto tutorio e in base agli attuali strumenti legislativi, è quello

vegetale che già nel quadro paesistico di vecchia accezione rappresentava un elemento significativo anche dal punto di vista estetico.

Già nel 1958 il Prof. Giacomini affermava che « I paesaggi tanto diversi di cui si compone la fisionomia del nostro Paese sono quasi sempre improntati da forme caratteristiche di vegetazione: forme di alberi e di foreste, forme di fiori e di zolle fiorite, forme di erbe e di praterie, ora educate sapientemente dalla mano dell'uomo, ora lasciate crescere in selvatica libertà ... Il paesaggio così concepito assume un significato non esclusivamente estetico, ma anche scientifico e naturalistico ».

In questa lenta evoluzione della tutela dell'ambiente sia dal punto di vista culturale che normativo, malgrado le innovazioni legislative sia in campo nazionale che regionale, le attribuzioni di competenze non hanno subito alcuna variazione e gli atti finali sono rimasti fundamentalmente legati alla figura dell'architetto, che opera in una Sezione per i Beni Paesistici Architettonici e Urbanistici; pertanto il ruolo del naturalista è ancora relegato ad una funzione di supporto scientifico nell'analisi delle componenti naturali dell'ambiente.

In questa sciarada di leggi e competenze il naturalista è costretto a muoversi sul filo del rasoio per non vedere annullato il proprio lavoro in sede di un eventuale ricorso, in quanto il bene sottoposto al regime di tutela non è il Bene Naturale (sia esso l'elemento vegetale o l'ecosistema in toto) ma il Paesaggio in quanto « Bellezza Naturale ».

Per attenersi alla norma dunque il Bene naturale ed in questo caso la vegetazione viene strumentalizzato quale elemento strutturale nella composizione di un ecosistema la cui immagine rappresenta il paesaggio.

BIBLIOGRAFIA

- BERTOLINI L., 1987 — La tutela giuridica dell'ambiente e del territorio. Repertorio di dottrina, giurisprudenza e legislazione. — Ed. Maggioli, Rimini, 1955 pp.
- CALZOLARI V., 1973 — Concetto di paesaggio e paesistica. Architettura del paesaggio. — Ed. La Nuova Italia, Firenze.
- CHANTER R., 1973 — Gli uccelli fanno parte del paesaggio. Architettura del paesaggio. — Ed. La Nuova Italia, Firenze.
- GIACOMINI V., 1958 — La Flora. — Ed. Touring Club Italiano, Milano 272 pp.
- POSTIGLIONE A., 1987 — Codice dell'Ambiente. — Ed. Maggioli, Rimini, 2293 pp.

Indirizzo dell'autore. — MARIA GABRIELLA DI PALMA, Sezione per i Beni Naturali e Naturalistici, Soprintendenza ai Beni Culturali e Ambientali di Palermo - Via Siracusa n. 15 - 90100 Palermo (I).