



ACCADEMIA NAZIONALE DEI LINCEI

CONVEGNO

**Resilienza delle città d'arte alle catastrofi idrogeologiche:
successi e insuccessi dell'esperienza italiana**

ROMA, 4 - 5 NOVEMBRE 2014

DOCUMENTO FINALE

La complessità del tema di questo Convegno deriva dal fatto che in esso confluiscono tre delle grandi questioni irrisolte del nostro Paese: il problema della protezione idrogeologica del territorio, il problema della tutela e valorizzazione dei beni culturali e la questione istituzionale e amministrativa. A distanza di quasi cinquant'anni dalle catastrofiche alluvioni di Firenze e Venezia, s'impone una riflessione.

1 - Il problema delle priorità

Vi è un'evidente asimmetria nelle modalità con cui lo Stato ha affrontato il problema della salvaguardia di Venezia e della sua laguna e quello della difesa di Firenze dalle piene dell'Arno. Aver dichiarato la preminenza dell'interesse nazionale nel primo caso (legge 171, art. 1) ha infatti istituito di fatto, nel lontano 1973, una priorità cui è stato dato seguito con finanziamenti ingenti. Non così per Firenze.

Non pare che tale asimmetria possa giustificarsi sulla base di *valori assoluti*, quali l'eccellenza del patrimonio artistico e culturale: si tratta infatti di città che risulterebbero entrambe scarsamente resilienti rispetto ad una forte svalutazione del proprio patrimonio artistico. Né può fondarsi su *valori relativi*, quale il rapporto costi-benefici degli interventi. La lievitazione dei costi del MoSE ha abbassato la stima del rapporto benefici/costi a valori compresi fra 0,98 e 1,1 nei diversi scenari di innalzamento del livello del mare (Fortini e Caporin, 2013). Nel caso di Firenze, stime dei soli danni monetizzabili (escludendo quindi i beni artistici e culturali) portano a un valore atteso di circa 6 miliardi di euro per un evento duecentennale (Arrighi et al., 2014). Le economie derivanti dalla riduzione di tale rischio sarebbero già più che sufficienti a coprire in pochi anni i costi dei principali interventi di messa in sicurezza.

Peraltro, la scienza economica offre oggi anche strumenti di valutazione dei benefici associati alla salvaguardia del patrimonio artistico, che non ha solo natura di mercato ma anche extra mercato. E che consentirebbero valutazioni *ex ante* dei benefici degli investimenti (Mazzanti, 2003) anche alla scala dei singoli bacini.

In assenza di tali valutazioni, non resta che l'emergenza a guidare le scelte. E l'emergenza produce leggi speciali, che diventano l'unico strumento per procedere.

2 - Il problema delle competenze

In materie trasversali come l'ambiente, i beni culturali e il territorio, le competenze non sono certamente separabili fra i diversi soggetti istituzionali: ma il coinvolgimento di ciascuno di essi dovrebbe dipendere dalla dimensione dell'interesse in gioco. Ciò suggerisce alcune riflessioni.

2.1 - Perché nel nostro Paese le previsioni meteo sono 'regionalizzate'?

Nel caso del recente evento meteorologico che ha colpito Genova (con la coda del Basso Piemonte e del Grossetano), le *previsioni meteorologiche* hanno evidentemente fallito. Ciò non deve meravigliare: occorre che l'opinione pubblica sia resa edotta di ciò che gli esperti ci insegnano, cioè che indipendentemente dalla complessità degli strumenti modellistici utilizzati, esistono limiti intrinseci di predicibilità dei fenomeni atmosferici, in ragione del loro carattere 'caotico'. Tali limiti dipendono dalla scala spaziale esaminata, riducendosi progressivamente dai 10-15 giorni caratteristici della scala planetaria fino ad un minimo dell'ordine di 1 ora alla scala delle celle convettive del tipo osservato nell'evento ligure. L'utilità pratica dei modelli è inoltre limitata dai tempi richiesti per la trasmissione dei dati e soprattutto per le operazioni di calcolo. Progressi significativi nelle previsioni su scale temporali dell'ordine di poche ore sono tuttavia possibili utilizzando tecniche dette di *nowcasting*, che si fondano su osservazioni dirette da tele-pluviometri, radar meteorologici e satelliti meteorologici (Buzzi e Davolio, 2014). Un preavviso di poche ore non è sufficiente per attivare procedure d'emergenza di grande respiro ma può

essere di ausilio per la salvaguardia della vita umana (la quasi totalità delle vittime da alluvioni è legata a problemi di interazione con la mobilità) e dei beni artistici.

Ciò premesso, tuttavia, occorre interrogarsi sul tema del come il nostro Paese si sia attrezzato per affrontare questo cruciale problema, la cui importanza crescerà ulteriormente se le fluttuazioni climatiche in atto peggioreranno. Chiedendosi anzitutto come sia possibile che il nostro Paese abbia dedicato un'attenzione così modesta alla formazione universitaria nel campo della meteorologia, con un intreccio perverso fra l'oggettiva colpevole disattenzione riservata al problema dall'Accademia ed il ruolo di impropria supplenza svolto dal Servizio Meteorologico dell'Aeronautica. E occorre chiedersi se l'assenza di un'agenzia meteorologica nazionale civile, antica anomalia del nostro Paese rispetto a tutti i Paesi avanzati, sia ulteriormente tollerabile. La dimensione degli interessi in gioco impone che le agenzie tecniche competano evidentemente al soggetto Stato. La disponibilità degli strumenti modellistici, la potenza di calcolo necessaria per simulazioni onerose, il miglioramento e la gestione della rete di radar meteorologici, l'interazione con i centri di ricerca per il continuo aggiornamento degli strumenti, richiedono infatti fondi, intelligenze e attrezzature che non possono essere moltiplicati fra un gran numero di strutture periferiche. È di questi giorni la notizia secondo cui il Met Office britannico ha investito 97 milioni di sterline per l'acquisto di un super-computer 13 volte più potente di quello attualmente a sua disposizione, che consentirà previsioni a più elevata risoluzione.

In questo spazio vuoto lasciato dal nostro Stato si sono collocate impropriamente le regioni, con la conseguente moltiplicazione dei centri meteo, che affida responsabilità enormi a centri non sempre sufficientemente attrezzati e a personale indifeso.

Tale utilizzo delle scarse risorse disponibili, in tempi di revisione della spesa, dovrebbe essere attentamente valutato.

2.2 - Chi deve occuparsi del governo delle acque della laguna di Venezia?

La risposta a tale quesito è di grande rilevanza in questa fase particolarmente critica per la vita della città di Venezia. Sono, infatti, sul tappeto problemi urgenti: il completamento dell'opera di difesa (il cosiddetto MoSE), l'avvio di un sistema operativo per la complessa gestione dell'opera, oltre a decisioni di grande rilevanza quali l'eventuale scavo del nuovo controverso canale (S. Angelo-Contorta) per l'accesso delle navi da crociera alla Stazione marittima o la decisione di costruire un (controverso anch'esso) porto esterno alla laguna, il cosiddetto porto d'altura, collegato a Marghera attraverso condotte sottomarine, a servizio di superpetroliere e portacontainer.

E sono accaduti fatti gravi, che hanno umiliato il ruolo fondamentale storicamente svolto dal Magistrato alle Acque di Venezia e hanno condotto alla sua (temporanea?) soppressione. Ed è in discussione alla Camera un DDL (n. 2487), in cui si propone, fra l'altro, di operare «(...) il trasferimento al Comune di Venezia, nella persona del suo sindaco (...) delle funzioni e delle competenze sulle acque della laguna di Venezia appartenenti attualmente al Magistrato alle Acque di Venezia».

Se il governo di interessi così eterogenei e complessi come quelli sopra enunciati non può che essere proprio delle sedi politico-rappresentative, va tuttavia sottolineato come esso debba attuarsi nella piena trasparenza e nella dialettica di apparati, in particolare quelli tecnici, garantiti nella loro autonomia e responsabili direttamente per quello che loro spetta. E nel rispetto dei contrappesi, costituiti da efficaci controlli da parte dello Stato. Il ripristino del ruolo e dell'autorevolezza del Magistrato alle Acque, rafforzato nella sua composizione e affidato alle cure di una rinnovata, trasparente e competente dirigenza, appare in tal senso auspicabile.

3 - Il problema degli strumenti legislativi: leggi speciali?

Lo strumento legislativo adottato per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna sono state la Legge Speciale del 1973 e i suoi aggiustamenti successivi. Recentemente, sono

state presentate al Parlamento della Repubblica numerose proposte di riforma della legislazione speciale e di delega al Governo in materia di assetti e competenze istituzionali. S'impone dunque una riflessione sul ruolo che le leggi speciali per Venezia hanno svolto, in che senso esse siano state 'speciali', se erano effettivamente necessarie e se hanno accelerato o rallentato la realizzazione delle opere di salvaguardia.

La scienza giuridica insegna (Dugato, 2014) che la legislazione speciale ha successo quando la "specialità" si fonda non tanto sul soggetto da regolare e sull'oggetto della regolazione, quanto su ragioni emergenziali e limitate nel tempo. La legge speciale può allora contenere interventi eterogenei, purché specifici; non può invece regolare stabilmente un intero ambito e senza un limite temporale definibile. La legge speciale di successo non costituisce un regime stabile differenziato per una città, ma una "disciplina ponte", originata da una contingenza e destinata a ricondurre la città al regime ordinario.

Le leggi per Venezia non sono in tal senso 'speciali', sono bensì leggi di pianificazione o programmazione del territorio. E, come tali, non hanno completamente fallito, pur dovendosi misurare con i numerosi cambiamenti istituzionali, con gli assetti in continuo divenire (leggi Bassanini, riforma costituzionale del titolo V e poi nuovo spostamento al centro delle potestà decisionali), con l'invertirsi del rapporto di forza tra norme urbanistiche e leggi sui lavori pubblici, con la sempre più evidente scarsità delle risorse e l'ancora più evidente debolezza della pianificazione territoriale.

Al contrario, la deroga al regime ordinario delle città non funziona al di fuori delle emergenze in senso proprio. Leggi-provvedimento (non leggi speciali) e azione amministrativa sono sufficienti ad affrontare problemi contingenti ed urgenti. Il rischio idrogeologico non è per Venezia un'emergenza. È la sua natura. Per governarlo servono regole comuni migliori e una migliore attuazione amministrativa, non leggi speciali.

4 - Il problema della realizzazione delle opere di difesa

La storia della realizzazione (o non realizzazione) delle opere di difesa della laguna di Venezia come dell'Arno rivela l'estrema difficoltà che si incontra nel nostro Paese nel passaggio dalla fase di pianificazione a quella di realizzazione delle opere. A ciò contribuisce una varietà di concause.

4.1 - I tempi della giustizia.

Sono numerosissimi gli esempi di opere fondamentali per la difesa idraulica delle città, la cui realizzazione è stata interrotta a causa di indagini condotte dalla magistratura o di ricorsi al TAR/Consiglio di Stato, il cui perfezionamento richiede non di rado tempi dell'ordine di anni. Fra i casi più eclatanti la ben nota vicenda dello scolmatore del Fereggiano, iniziato nel '92, interrotto nel '93 per una vicenda giudiziaria conclusasi nel 2001 e mai realizzato per una decisione del Sindaco Sansa, non indipendente dai ritardi della giustizia. Il Fereggiano esonderà nel 2011, provocando la morte di sei persone fra cui alcuni bambini.

4.2 - Sono allora necessarie deroghe in materia di contratti pubblici?

Si tratta di una questione direttamente connessa con quello che è da molti considerato il peccato originale del MoSE, ovvero la decisione del Governo di affidare in concessione ad un gruppo di imprese pubbliche e private, studi, progettazione e realizzazione degli interventi.

In effetti, le leggi speciali, relative a singoli progetti infrastrutturali, che hanno previsto negli anni passati deroghe alle norme generali in materia di contratti pubblici a scopi acceleratori sono state quasi sempre fonte di abusi e di fenomeni di malcostume. Il sistema legislativo vigente certamente richiederebbe di essere semplificato e alleggerito di disposizioni di dettaglio eccessivo, obiettivo che il Governo sembra essersi posto in

occasione del prossimo recepimento delle nuove direttive europee in materia di contratti pubblici.

Ma numerosi altri problemi contribuiscono ai ritardi nella realizzazione delle opere: inefficienze delle pubbliche amministrazioni, cattivo coordinamento tra i vari livelli di governo interessati, difficoltà di conciliare le ragioni della tutela e della conservazione con la spinta allo sviluppo territoriale. E, infine, la confusione che regna sovrana nel dibattito sugli strumenti da adottare per la riduzione del rischio idrogeologico, alimentata da un'informazione sempre più gridata e affidata a cosiddetti 'esperti' che troppo spesso esperti non sono.

5 - Salvaguardia dei beni culturali e gestione delle emergenze

Chiunque abbia letto le cronache delle drammatiche giornate dell'alluvione fiorentina, con le commoventi testimonianze di Ugo Procacci e Umberto Baldini sulle azioni, talvolta ai limiti dell'eroismo individuale, intraprese per salvare *in extremis* decine di opere di valore 'inestimabile' (si veda il fascicolo speciale della rivista "Il Ponte": *Firenze perché*, 1966) non dubita che, al fine di accrescere la resilienza di Firenze, risultava oltremodo necessario disporre di uno strumento specifico di pianificazione della gestione delle emergenze per le città d'arte. Nel 2013 il MIBAC ha risposto a questa esigenza emanando una direttiva sulle *Procedure per la gestione delle attività di messa in sicurezza e salvaguardia del patrimonio culturale in caso di emergenze derivanti da calamità naturali*. Essa ha ricevuto una buona accoglienza in quanto stabilisce un insieme di procedure, con una chiara divisione dei ruoli ed una precostituita forma di collaborazione fra i soggetti coinvolti nella gestione dell'emergenza, in particolare le locali Soprintendenze e gli Istituti centrali di conservazione (ISCR, ICRPAL, OPD), che ha già portato a risultati tangibili nel caso del recente sisma emiliano.

Resta naturalmente l'esigenza di sviluppare una cultura della comunicazione specifica tra istituzioni e persone. In particolare la filiera della trasmissione delle informazioni preventive deve poter contare sulla capacità di giudizio, la disponibilità e soprattutto la reperibilità delle persone che sono parte del processo e possono rivelarsi fondamentali, specialmente in tempi e orari non lavorativi. Inoltre, sarà necessario adeguare le attuali strutture di prevenzione e gestione dell'emergenza per ciascuno dei Poli Museali alle modifiche dell'assetto istituzionale conseguenti alla introduzione di unità museali autonome previste dalla recente riforma.

Infine, va sottolineato con forza che la resilienza di Firenze alla catastrofe del 1966 va misurata soprattutto per la capacità che essa ha avuto di risanare quasi tutte le sue ferite nel campo artistico, trasformando i problemi in opportunità di crescita. Ciò si deve ad un'assoluta eccellenza del nostro Paese, quella scuola di restauro fiorentina che, con la costituzione e il potenziamento dell'Opificio delle Pietre Dure, ha operato ed opera su tre fronti: anzitutto quello operativo dei restauri delle opere danneggiate e poi quello della ricerca, in collaborazione con istituti di eccellenza sia universitari che del CNR, per lo sviluppo di metodi e tecniche diagnostiche innovative (come, ad esempio, nell'infrastruttura MOLAB) e, infine, quello prezioso della formazione di nuovi restauratori. Queste eccellenze rischiano di scomparire a causa della progressiva perdita di risorse umane delle strutture centrali e periferiche del MIBACT.

6 - Modello di sviluppo delle città d'arte e ruolo delle acque

La questione fondamentale sottesa quando si affronta il tema della resilienza delle città d'arte alle catastrofi idrogeologiche è poi naturalmente quella del modello di sviluppo da esse adottato e la sua relazione con il ruolo svolto dalle acque. Un ruolo che è andato naturalmente evolvendo nel corso dei secoli. Con un'asimmetria, tuttavia, evidente fra una città come Venezia, che da Cristoforo Sabbadino in poi ha sempre fondato la sua

potenza e il suo sviluppo sulla laguna e sul mare, e una città come Firenze in cui le antiche funzioni dell'Arno (approvvigionamento idrico, produzione di energia per i mulini e la zecca, cava di sabbia per i renaioli, porto di collegamento col mare, difesa dal nemico attraverso le pescaie) sono sostanzialmente scomparse: resta il ruolo di risorsa idrica e di pericolo che esso continua a costituire per la città, insieme alla sua funzione paesaggistica e di fruizione per attività di svago. Da questa asimmetria sono derivati approcci molto diversi nei confronti del rapporto della città con il suo fiume o la sua laguna.

Lo sviluppo di Venezia ha rappresentato una sfida continua alla resilienza del delicato ecosistema lagunare. È stata una sfida la diversione dei fiumi intrapresa dalla Repubblica Veneta, come la costruzione dei moli alle bocche iniziata nell'800 e completata nel '900, come l'industrializzazione di Marghera. Con il processo di de-industrializzazione ed il conseguente declino di Marghera, la sfida odierna è il passaggio dal modello industriale a un modello post-industriale basato sull'egemonia del turismo e sul mantenimento e ristrutturazione della funzione portuale. Si tratta di scelte molto delicate. L'egemonia del turismo pone infatti un problema di 'sostenibilità'. Il mantenimento e la ristrutturazione delle funzioni portuali non possono essere viste in un'ottica puramente veneziana. La portualità è un problema di sistema che rimanda al ruolo dello Stato, da cui si attende da lungo tempo l'approvazione di un Piano Nazionale della Portualità, che potrebbe dirimere la questione della compatibilità di un eventuale nuovo e costoso porto di altura per petroliere e portacontainer (stima: 3 miliardi di euro), con il porto di Trieste che svolge analoghe funzioni ed è collegato attraverso oleodotti alle raffinerie austriache e tedesche.

Al contrario, per Firenze il dibattito sul rapporto della città con il suo fiume è sempre stato focalizzato sul solo problema della difesa dalle alluvioni, trascurando forse il contributo che gli eco-servizi del sistema fluviale Arno, messo in sicurezza e riqualificato, possono fornire allo sviluppo della città.

7 - Conclusioni: sviluppo delle città d'arte e sistema istituzionale

Lo sviluppo delle città d'arte dipende come e più di ogni altra città dal buon funzionamento quotidiano del complessivo sistema istituzionale specie sul terreno, squisitamente ordinario, delle regole e degli apparati chiamati ad applicarle. Con la conseguenza che le disfunzioni che vi si registrano si ribaltano, amplificate dal particolare sovraccarico di domanda proprio delle città d'arte, e il corollario che la loro soluzione, salvo emergenza, è appunto sul terreno del regime ordinario, e non su quello di legislazioni speciali o in deroga.

Si collocano in questo ambito i temi generali, ma decisivi per la materia qui trattata, dell'evitare automatismi legislativi restituendo discrezionalità (e conseguente responsabilità) all'amministrazione, dello statuto degli apparati tecnici, della necessaria e trasparente dialettica che deve contrassegnare le distinte funzioni (e responsabilità) nelle istruttorie che precedono la decisione finale.

Inoltre, con riguardo alle città appare maturo il tempo di riconoscere loro, entro principi generali fissati dall'ordinamento e con appositi "statuti" approvati al centro e di contenuto ben più ampio di quelli attuali, condizioni di autonomia in termini di funzioni, di *governance*, di acquisizione e utilizzazione di risorse, di relazioni dirette con le agenzie nazionali preposte allo sviluppo delle reti (stradali e ferroviarie, di energia e delle comunicazioni), di organizzazione e gestione di servizi, da modulare in funzione di ogni singola situazione.

Sono dati istituzionali che in parte si riscontrano nelle città metropolitane, ma non si dimentichi che le città d'arte più importanti, a cominciare da Venezia, Firenze, Roma e Napoli, questo già sono. E, in ogni caso, è bene sottolineare che si tratta di autonomia, e dunque capacità di darsi stabilmente e in via amministrativa forme di governo e modalità di azione adatte al contesto in cui si opera portandone la relativa e diretta responsabilità, e non di regimi legislativi speciali o in deroga inevitabilmente centralizzati nella concezione

e rapsodici nella adozione del caso per caso, che ai problemi e agli strumenti ordinari (inalterati) aggiungono o sostituiscono modalità rigidamente predefinite, apparati speciali inevitabilmente occupati a preservarsi, responsabilità disperse tra un centro lontano (e che a fatica fa da referente a interventi fuori dall'ordinario e tra loro eterogenei) e istituzioni locali dal ruolo talvolta ridimensionato e sempre incerto.

Si apre poi, ed è il secondo e più specifico versante, il terreno delle azioni locali funzionali allo sviluppo delle città d'arte, che si può articolare su tre livelli.

Il primo è quello dell'inscindibile collegamento tra beni culturali e paesaggio, e di quest'ultimo con l'ambiente e il territorio, il che sottolinea l'interdipendenza di questi elementi peraltro determinanti per il governo dell'assetto idrogeologico che proprio qui si colloca con un rapporto da *genus* a *species*, e d'altro lato precisa il fatto che la loro tutela implica necessariamente la fruizione e dunque la relativa valorizzazione; e che, dunque, a dimostrazione della fondatezza delle tesi di G. Urbani sulla necessità di politiche integrate di protezione del patrimonio culturale e ambientale, è necessaria una messa a punto del Codice dei beni culturali in materia di beni paesaggistici, per inserire queste più ampie esigenze in un assetto ancora troppo ancorato alla sola tutela. È su questo terreno, e sulla adozione di una legge urbanistica ormai improcrastinabile, che può aversi il necessario incontro con le politiche in materia e con le regioni.

Il secondo è quello: (i) esterno, delle relazioni con le articolazioni periferiche del MIBACT, con un grado di autonomia sufficiente per stabilire azioni programmate di interesse sistemico nei sistemi locali: in particolare, in tema di centri storici, di restauro, di manutenzione programmata e della valorizzazione; (ii) interno, delle misure ormai indispensabili per il governo delle città d'arte: dalla regolamentazione e programmazione degli eventi all'afflusso turistico (fino a comprendere in determinate condizioni l'ipotesi di numero chiuso) alla disciplina delle attività commerciali (orari compresi), alla corretta utilizzazione dell'imposta di soggiorno, alle attività di comunicazione (esterna e interna), di accompagnamento e di guida, fino alle misure di vigilanza e vero e proprio ordine pubblico per la salvaguardia dei beni e dei luoghi artistici e del relativo decoro.

Il terzo, infine, riguarda la funzione per così dire trasversale che la cultura ha per sua natura e che a maggior ragione riveste nelle città d'arte, il che significa riconoscerla anche come uno straordinario volano per lo sviluppo dei territori e come filo rosso che lega tra loro molte politiche di settore. Il che però, si badi bene, significa superare la logica dei singoli progetti e muoversi su un orizzonte lungo e strategico, ove è il processo che già di per sé costituisce una parte consistente del valore aggiunto e del prodotto e della sua capacità di generare risorse: come insegna, in modo esemplare, il caso delle Capitali europee della cultura.

La corretta utilizzazione a tali fini dei fondi europei previsti per il settennio 2014-2020, e in via di definizione come programmi proprio in questi giorni, è una occasione da non perdere.

Riferimenti bibliografici

Buzzi, A., e Davolio, S., *Utilizzo e limiti dei modelli meteorologici in riferimento agli eventi alluvionali come il caso di Genova del 9 ottobre 2014*, Istituto di Scienze dell'Atmosfera e del Clima, CNR-ISAC, Bologna, 2014.

Arrighi, C., Castelli, F., Brugioni, M., Franceschini, S., e Mazzanti, B., *Quantitative flood risk assessment in historic cities: sensitivity to hydraulic modeling and open socio-economic data*, EGU General Assembly 2014, Vienna, 27 April - 2 May, 2014.

Dugato, M., 2014, *Le leggi speciali per Venezia: luci e ombre*, abstract presentato a questo Convegno.

Mazzanti, M., *Metodi e strumenti di analisi per la valutazione economica del Patrimonio culturale*, Franco Angeli, Milano, 2003 (seconda edizione 2006).