

FRANCO FIORELLI

L'UTILIZZAZIONE DEI SUOLI NELL'ESPERIENZA ITALIANA (*)

1. *Crescita economica e urbana e consumo di spazio.* — Il crescente e disordinato consumo dello spazio territoriale è una componente comune ed altamente rappresentativa dell'evoluzione dei modi di produzione e di vita nel mondo urbano-industriale e nell'età contemporanea, non solamente dei ritmi di crescita demografica (1). Esso ha conseguenze ed implicazioni molto rilevanti negli antichi tessuti insediati e relazionali dell'Europa e manifestazioni acute in Italia.

Al riguardo, sebbene schemi metodologici e statistici consolidati e forme organizzative internazionali e nazionali consiglino di distinguere il consumo quantitativo dello spazio territoriale dalla sua compromissione qualitativa, sono chiare le molteplici interdipendenze ed influenze tra le due fenomenologie, particolarmente in un paese con morfologie e caratteri peculiari quale l'Italia.

Come è noto, agli albori della rivoluzione industriale e nella formulazione della dottrina economica classica, le risorse territoriali erano concepite come fattore primario della produzione, accanto al capitale strumentale ed al lavoro umano; si consideravano i limiti quantitativi e qualitativi della terra, ma in termini strettamente economici, quali situazioni di imperfetta concorrenza, ovvero di rendita assoluta o posizionale (2). Il progresso tecnico era riferito essenzialmente alla

(*) Relazione presentata al Seminario di studi su «Le utilizzazioni dei suoli in Europa», organizzato dal Consiglio d'Europa (Antalya, 1987), in preparazione della VIII^e Conférence Européenne des Ministres Responsables de l'Aménagement du Territoire (Losanna, 1988).

(1) Sull'«impovertimento spaziale» a scala mondiale, nell'età moderna e contemporanea, v. soprattutto H. ISNARD, *L'espace géographique*, Parigi, PUF, 1978 (ediz. ital., Milano, Angeli, 1980), in specie la terza parte, concernente lo spazio geografico come prodotto di consumo. Per una comparazione delle forme di uso del suolo nei paesi della CEE, v. J. LEE, *Land Resources and their Use in the European Communities*, nel vol. a cura di H. BARTH e P. L'HERMITE, *Scientific Basis for Soil Protection in the European Community*, Londra, Elsevier Applied Sciences, 1987, pp. 29-63.

(2) Com'è stato osservato da G. Ruffolo in un saggio sugli effetti ambientali della crescita economica (pubblicato in «Micromega», Roma, 1986), nella dottrina classica di Adam Smith la «ricchezza

crescita dimensionale ed alla specializzazione produttiva dell'impresa industriale.

Di fatto, per lungo tempo il territorio agricolo è stato il campo elettivo di un contemperamento di valori naturali e di interventi antropici. Nel corso dell'età moderna e contemporanea, i paesi che hanno maggiormente protetto ed espresso gli interessi socio-economici del mondo agricolo, per diverse ragioni (ad esempio, pressione dei ceti rurali in Francia, ruolo del governo locale in Gran Bretagna), hanno meglio tutelato e conservato sia lo spazio che l'ambiente ed il paesaggio agrario, a diverse scale territoriali.

Tuttavia, nei tempi recenti, prime e seconde abitazioni, centrali elettriche e stabilimenti industriali, strade ed altre infrastrutture, cave e luoghi destinati a depositi e discariche hanno invaso il territorio agricolo, sia pure in forme e misure differenti, a seconda delle strutture geo-economiche ed insediative e delle discipline legislative ed amministrative.

Ai giorni nostri, i processi di utilizzazione dei suoli non possono più essere sottoposti a criteri e limiti semplicemente economici, bensì richiedono principi e regole che investano anche gli equilibri ecologici e le condizioni essenziali di vita (3).

Paese caratterizzato da una struttura geologica ed orografica molto tormentata e accidentata, con una superficie piana esigua, l'Italia presenta storicamente antichi ed armonici rapporti tra città e campagna, con una formazione cittadina che ancora nella seconda metà dell'Ottocento era autorevolmente ritenuta «principio ideale delle storie italiane». Paese estremamente denso di presenze umane e di beni culturali naturali e storici, con una costituzione statale relativamente recente e strumenti urbanistici circoscritti e deboli, l'Italia dunque era destinata a risentire in modi accentuati e distintivi dei processi urbani e industriali (tardivi, ma impetuosi nel confronto con altri paesi europei), delle tendenze applicative del progresso tecnico e delle istanze irruenti di fruizione del tempo libero, tanto nelle dimensioni quanto nelle qualità territoriali.

Lungo questo corso, l'espansione insediativa — ormai in gran parte

delle nazioni» era riferita alla produzione materiale; anche il pensiero critico marxiano non poneva limiti naturali e storici, risolvendosi nell'analisi e nella valutazione della partecipazione sociale alla produzione stessa.

(3) Particolarmente interessante è il significato virtuale della direttiva adottata nel 1985 dalla Comunità Economica Europea in merito alle «valutazioni d'impatto ambientale». Al riguardo, è opportuno estendere tale indirizzo valutativo e correttivo al consumo, sia qualitativo, sia quantitativo, dello spazio naturale e umanizzato, secondo tipologie e casi opportunamente classificati e comunque rilevanti, nonché modalità legislative e amministrative specifiche, proprie degli Stati interessati. A tale criterio pare corrispondere l'iniziativa francese per l'applicazione delle valutazioni d'impatto ambientale ai progetti di ricomposizione fondiaria a vasta scala territoriale (in base a studi del Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie).

avvenuta — riduce il campo ed il significato della rendita assoluta e la possibile incidenza del vincolo e dell'esproprio fondiario; tuttavia esalta il ruolo della rendita differenziale e dello strumento fiscale ed il valore della morfologia urbana e dell'organizzazione pubblica (4).

2. *Tendenze insediative e trasformazioni ambientali.* — Dal dopoguerra ad oggi, in Italia, i fenomeni di utilizzazione delle risorse territoriali e di degradamento dell'ambiente naturale e storico hanno assunto ritmi accelerati, manifestando caratteri tipici sia delle società più industrializzate (ad esempio, addensamenti urbani ed inquinamenti), sia di paesi economicamente poco sviluppati (ad esempio, terre incolte ed inaridite e dissesti dei suoli).

È vero che i problemi ambientali sono dipesi anche da peculiari condizioni geografico-fisiche, quali principalmente la prevalenza di zone montane e alto-collinari, la modestia e l'irregolarità dei corsi fluviali e torrentizi e la difficoltà di ottenere equilibri idrogeologici. Essi però sono stati aggravati da interessi economici e comportamenti extraeconomici, non sufficientemente regolati e orientati dal momento pubblico, soprattutto per l'inadeguatezza degli strumenti di controllo delle trasformazioni del territorio.

Come hanno chiarito Emilio Sereni — nella sua opera fondamentale sul paesaggio agrario — e altri studiosi (5), la geografia e la storia dell'Italia sono state contraddistinte nei secoli passati da una straordinaria coerenza tra i «quadri ambientali» e le «forme produttive», in relazione anche all'organizzazione sociale della produzione. Tuttavia, nel corso dell'età contemporanea — soprattutto negli ultimi decenni — si è verificata una crescente divaricazione, tanto che oggi si discute di un'«agricoltura produttiva» e di un'«agricoltura protettiva».

L'aspetto più significativo di tale evoluzione è quello demografico e insediativo, che denota una tendenza secolare all'urbanizzazione ed al corrispettivo spopolamento territoriale.

Dal primo censimento dello Stato unitario (1861) a quello più recente (1981), la popolazione italiana si è più che raddoppiata; più precisamente, essa è aumentata di 30,3 milioni di unità, passando da 26,3 a 56,6 milioni di abitanti. La densità demografica, notevolmente alta nella media nazionale (188 ab./km²), nei confronti anche di altri paesi europei, ha raggiunto un livello molto elevato nel ristretto territorio pianeggiante (387 ab./km²).

(4) Su questi temi, v. G. CAMPOS VENUTI, *La terza generazione dell'urbanistica*, Milano, Angeli, 1987.

(5) E. SERENI, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Bari, Laterza, 1961; L. GAMBI, *I valori storici dei quadri ambientali*, nella *Storia d'Italia Einaudi*, Torino, Einaudi, vol. 1, 1972, pp. 5-60; G. HAUSSMANN, *Il suolo d'Italia nella storia*, ibid., pp. 61-132.

Tra i censimenti del 1951 e del 1981 l'aumento della popolazione italiana è stato di quasi il 20%, con ritmi accentuati nei decenni 1951-61 e 1961-71 (6-7%), quantunque nello stesso periodo ventennale si sia verificata una massiccia emigrazione (non impedita dai gradi e dalle modalità della contemporanea crescita economica). Tale aumento complessivo ha interessato in massima parte il territorio pianeggiante, nel quale si è riversata la popolazione trasferitasi dalla montagna e dalla collina, ovvero dall'interno alla costa (6). In particolare, i saggi di crescita demografica dei comuni costieri, nei decenni 1951-61 e 1961-71, sono risultati approssimativamente doppi di quelli medi nazionali (7).

Nell'arco di un secolo, degli oltre 8000 comuni italiani almeno 5000 hanno avuto consistenti perdite di popolazione, nonostante l'aumento avvenuto a scala nazionale. Nel trentennio compreso tra i censimenti del 1951 e del 1981 questa tendenza si è fortemente accentuata; infatti, gli indici di spopolamento dei comuni rurali — riferibili a questo periodo — oscillano tra il 50% e il 25%, a seconda che si tratti di comuni di montagna, di collina o di pianura, con gradi particolarmente alti nel Mezzogiorno.

TAB. 1

DENSITÀ DELLA POPOLAZIONE ITALIANA SECONDO ZONE ALTIMETRICHE

Zone altimetriche	Superficie (%)	Ab./km ²		
		1961	1971	1981
Montagna	35,2	76,7	73,1	72,3
Collina	41,7	160,1	166,4	174,7
Pianura	23,1	321,1	365,6	386,6
	100,0	168,0	179,7	187,7

N.B. — Precedentemente al 1961, non si dispone di dati demografici classificati secondo zone altimetriche.

Dalle zone alto-collinari e collinari si è verificato, complessivamente, un esodo dell'ordine di 5 milioni di persone. Tuttavia la collina, che

(6) Lo sviluppo insediativo e relazionale verso e lungo le fasce costiere è, in Italia, relativamente recente. Ancora nei primi decenni dell'Ottocento, il vasto Piano delle Cinque Miglia (Appennino Abruzzese), oggi destinato ad attività ricreative, era un luogo nevralgico del traffico di persone e di merci nell'Italia centro-meridionale. La tendenza alla costa si è manifestata soprattutto nei nuovi tracciati stradali e ferroviari e nelle opere di bonifica di zone umide e salmastre, quindi negli intensi processi residenziali, industriali e turistici susseguitisi negli ultimi decenni, che hanno assunto aspetti cumulativi e promiscui.

(7) Per ulteriori informazioni v. F. FIORELLI, *Acque mediterranee e coste italiane*, in «Studi Marittimi», 3, Napoli, 1979, pp. 3-15.

si estende su oltre il 40% della superficie totale, fornisce circa la metà del prodotto agricolo dell'economia nazionale e presenta, più in genere, basi tuttora valide per un assetto socio-economico ed ambientale correttivo delle dinamiche spontanee.

L'attenuazione dello spopolamento nel decennio compreso tra i censimenti del 1971 e del 1981 e negli ultimi anni, come pure l'inversione dei movimenti demografici nelle fasce circostanti i grandi centri metropolitani e altri capoluoghi provinciali (in specie dell'Italia centro-settentrionale), non modifica i termini strutturali della suddetta tendenza di lungo periodo.

Per effetto di tale andamento, l'incidenza dei comuni inferiori a 20.000 ab. sulla popolazione nazionale è scesa da quasi il 60% nel 1951 a meno del 50% nel 1981. Peraltro, alla stessa data, le città con più di 100.000 ab. avevano un peso complessivo non superiore al 30% e poche raggiungevano dimensioni metropolitane, con una popolazione del capoluogo maggiore di 500.000 ab. (in ordine decrescente, Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo e Genova). Ancora il 20% della popolazione nazionale risiedeva in comuni estremamente piccoli e territorialmente sparsi, inferiori a 5000 ab., che rappresentano quasi il 75% dei comuni italiani e pongono l'esigenza di una riforma complessiva del governo locale.

TAB. 2

DISTRIBUZIONE DELLA POPOLAZIONE SECONDO L'AMPIEZZA DEMOGRAFICA DEI COMUNI

COMUNI		POPOLAZIONE (%)			
Ampiezza demografica (ab.)	Numero (%)	1951	1961	1971	1981
fino a 5000	73,93	26,4	24,3	21,4	19,6
5000 - 20.000	20,83	32,4	28,7	26,2	27,1
20.000 - 100.000	4,64	20,8	22,3	23,2	25,1
100.000 - 500.000	0,53	8,1	10,2	13,7	13,6
oltre 500.000	0,07	12,3	14,5	15,5	14,6
	100,00	100,0	100,0	100,0	100,0

Alla tendenza fondamentale indicata, ovvero alla progressiva urbanizzazione, hanno corrisposto una serie di mutamenti profondi della realtà geo-economica e del paesaggio agrario, dovuti a fattori antropici, frequentemente commisti con quelli fisici, come mostrano, con particolare evidenza, i rapporti tra il degradamento dell'ambiente foresta-

le e boschivo, il dissesto idrogeologico ed eventi propriamente naturali, quali i fenomeni sismici.

In specie, i processi di trasformazione del paesaggio agrario italiano nel corso dell'età contemporanea sono dipesi o sono stati influenzati:

- dalle grandi opere di bonifica, che hanno regolato i bacini montani, investito integralmente i territori collinari e quelli pianeggianti, oppure arrecato modificazioni radicali agli ambienti umidi e salmastri lungo le coste;
- dall'abbandono di presidi umani e dall'estensione di terreni incolti nelle zone alto-collinari e collinari appenniniche; dal consolidamento dell'agricoltura intensiva nella Pianura Padana; dalla decadenza dell'agricoltura mezzadrile nell'Italia centro-settentrionale (basata sulla compartecipazione dei lavoratori ai frutti dell'attività imprenditoriale); dalla frantumazione del latifondo e dall'esaurimento del ruolo delle «città contadine», oppure da limitate forme di valorizzazione agraria, nelle zone pianeggianti del Mezzogiorno;
- dal continuo restringimento dell'agricoltura periurbana e costiera, per l'invasione della rendita fondiaria (non soltanto urbana, ma anche industriale e turistica) e delle varie forme di abusivismo edilizio.

Il trasferimento della viticoltura dalla collina alla pianura ed il restringimento di altre colture mediterranee (quali quelle dell'olivo e del mandorlo), l'espansione di nuove colture (quale quella del mais) e la graduale sparizione del «giardino mediterraneo» sono aspetti particolarmente evidenti di tale evoluzione.

3. *Fattori specifici di utilizzazione dei suoli.* — Una serie di recenti documenti ufficiali consentono di fornire un quadro più preciso (ancora incompleto, ma sufficientemente significativo), sia delle condizioni e dei vincoli geo-economici, sia delle forme di utilizzazione delle risorse territoriali e di compromissione di quelle ambientali, in specie di indiscriminato consumo di spazio (8).

(8) I dati e le informazioni qui appresso riportate sono tratte dalla *Nota preliminare alla relazione sullo stato dell'ambiente* pubblicata dal Ministero dell'Ambiente nel 1987 e da altri documenti pubblicati dal Ministero dell'Agricoltura e Foreste e dal Ministero dei Lavori Pubblici (*Carta della montagna, Inventario forestale italiano, Atlante delle zone sismiche*), nonché dall'indagine sulle fasce costiere curata dal Consiglio Nazionale delle Ricerche. Si veda pure U. LEONE, *Geografia per l'ambiente*, Roma, La Nuova Italia Scient., 1987.

I dati dei censimenti agricoli in seguito esposti sono solo indicativi, a causa delle discordanze e dei limiti delle rilevazioni; inconvenienti non meno considerevoli presentano le altre fonti indirette, costituite dal nuovo catasto dei terreni e dalle rilevazioni dell'attività edilizia (v. le osservazioni di S. Camicia, in «Boll. Dipart. di Urbanist. dell'Univ. di Venezia», 1987, n. 6-7, ove si illustrano i metodi di una ricerca su una serie di aree rappresentative, coordinata da G. Astengo).

La superficie forestale in Italia è notevolmente estesa, come risulta dall'inventario approntato dal Ministero dell'Agricoltura e Foreste nel 1987 (in concomitanza con l'«Anno dell'ambiente» proclamato dalla Comunità Economica Europea). Essa è approssimativamente pari a 8.650.000 ha, di cui 2.250.000 costituiti da formazioni forestali minori (non comprese nei censimenti periodici effettuati dall'Istituto Centrale di Statistica); il 15% consiste in foreste di conifere. L'incidenza sulla superficie nazionale è di quasi il 30%, non molto inferiore a quella media europea; nell'Italia settentrionale — caratterizzata dall'arco montano alpino — essa supera il 40%. Questo esteso patrimonio mostra apprezzabili processi espansivi; tuttavia, esso risulta anche invecchiato, fragile e molto esposto a incendi, le cui dimensioni in alcuni anni sono giunte a superare la superficie rimboschita. Nella valutazione conclusiva, contenuta nel suddetto documento ufficiale, l'Italia si presenta, dunque, come un paese non povero di boschi, ma «ricco di boschi poveri».

Secondo la Carta del territorio montano e collinare, costruita anch'essa dal Ministero dell'Agricoltura (agli inizi degli anni '70), il 20% della superficie nazionale è soggetto a dissesti idrogeologici elevati o medi; inoltre, approssimativamente la metà delle coste pianeggianti, estese per circa 3000 km, risultano colpite da fenomeni erosivi. Antiche spoliazioni dei manti vegetali ed incurie recenti concorrono a tale disordine, aggravato da processi di abbandono di residenze e colture nei territori montani e alto-collinari e di espansione delle zone urbanizzate in quelli pianeggianti. La grande diffusione ed il carente controllo delle cave montane e collinari, la profonda escavazione dei corsi fluviali e la massiccia edificazione lungo le coste costituiscono i fattori ed i segni più evidenti dei fenomeni accennati.

L'utilizzazione dello spazio territoriale appare altresì condizionata o alterata dalle situazioni e dalle fenomenologie sismiche, in dimensioni e forme non meno preoccupanti di quelle idrogeologiche. Secondo la riclassificazione effettuata dopo il grave terremoto avvenuto nel 1980 in Campania e Basilicata, unitamente a una nuova organizzazione della protezione civile, circa 3000 comuni, corrispondenti a quasi la metà del territorio nazionale, sono esposti a rischi sismici di entità più o meno elevata.

La superficie totale delle aree protette (con diversi gradi di tutela), comprensiva di cinque parchi nazionali, di parchi regionali e di altre unità naturali, non raggiunge 1.000.000 di ha, di cui 270.000 pertinenti ai parchi nazionali. L'incidenza complessiva delle aree protette sulla superficie territoriale risulta essere di poco superiore al 3%: indubbiamente bassa, nei confronti pure con altri paesi europei, nonostante positive iniziative ed impegni dell'amministrazione statale e regionale, registratisi nei più recenti anni.

COMPOSIZIONE DELLA SUPERFICIE TERRITORIALE DELL'ITALIA

Censimenti	Superficie agraria	Foreste e boschi (a)	Altri terreni (b)	Superficie improduttiva e urbanizzata (c)	
1970	58,1	17,5	7,6	16,8	100,0
1982	53,1	18,6	6,5	21,8	100,0

(a) Terreni con piante ad alto fusto e boschi cedui, eccettuate formazioni forestali minori.

(b) Terreni agricoli incolti od abbandonati.

(c) Terreni sterili e acque interne, fabbricati e strade.

Per quanto attiene ai fenomeni insediativi, nel periodo compreso tra i due ultimi censimenti agricoli, effettuati nel 1970 e nel 1982, la superficie agraria utilizzata e quella marginale (incolta o abbandonata) hanno avuto una diminuzione complessiva dell'ordine di 1.800.000 ha: spazio agricolo — quasi doppio della superficie delle aree protette — sostituito da aree urbanizzate e da molteplici infrastrutture e, in minore misura, da boschi. Nello stesso periodo, si è verificata pure una drastica riduzione dei cosiddetti «presidi ecologici volontari», consistenti in aziende familiari e in attività di piccoli conduttori agricoli.

La costruzione di abitazioni costituisce la componente più rappresentativa di tale consumo di spazio agricolo, che ha assunto dimensioni e modalità tali da configurare fenomeni denominati di «spreco edilizio» (9).

Con riferimento ai paesi europei, è stato valutato — durante gli anni '70 — che ogni nuovo abitante comportasse in genere uno spazio urbanizzato dell'ordine di 300-400 m², in ragione dei fabbisogni di attrezzature e servizi pubblici, oltretutto degli alloggi strettamente intesi, prescindendo dalle conseguenze degli stessi processi di urbanizzazione su altri terreni coinvolti, degradati o abbandonati, oppure destinati a depositi di rifiuti ed attività improprie (10). Si rilevava, inoltre, che il consumo di spazio agricolo solo parzialmente poteva essere contenuto

(9) Questi fenomeni sono stati oggetto di analisi critiche fin dagli inizi degli anni '70: v. F. INDovina (a cura di), *Lo spreco edilizio*, Padova, Marsilio, 1972. È significativo che i maggiori processi di urbanizzazione si siano verificati in regioni contraddistinte generalmente da elevato benessere economico e non siano correlati con quelli di aumento demografico: v. CENSIS, *Nuova cultura, nuova economia*, Roma, 1987 (in specie lo studio introduttivo di P. Morra).

(10) Cfr. il rapporto presentato dalla delegazione francese alla III^a Conférence Européenne des Ministres Responsables de l'Aménagement du Territoire (Bari, 1976).

da congrue forme di riutilizzazione dei capitali fissi sociali e di rinnovo urbano, dato che quest'ultimo seguiva criteri di immediata e massima redditività dei capitali finanziari investiti, indirizzandosi alla costruzione di abitazioni ad alto reddito e di uffici direzionali, amministrativi e commerciali, piuttosto che al risanamento conservativo delle strutture residenziali e del patrimonio edilizio esistente.

Certamente, in Italia permangono rilevanti scompensi tra l'offerta e la domanda di abitazioni, in termini geografici e sociali, ed elevata è l'incidenza del patrimonio invecchiato o abbandonato per trasferimenti sociali, come pure quella delle coabitazioni (soprattutto nelle regioni meridionali). Nondimeno, si è verificato un incremento sproporzionato di nuove case, rispetto a quello demografico, in parte richiesto dalla formazione di nuovi nuclei familiari, in larga parte dovuto a seconde abitazioni, in aree aventi caratteristiche ambientali pregiate ed anche in altre semiurbanizzate.

Sotto questo profilo, negli ultimi decenni le «minicostruzioni» a carattere diffusivo (e le forme socio-culturali e gli interessi economici corrispettivi) hanno arrecato al paesaggio storico italiano lesioni e trasformazioni non meno rilevanti dei grandi interventi antropici, urbanistici ed architettonici, infrastrutturali e produttivi (11).

In particolare, si calcola che tra il 1971 e il 1981, di fronte ad un aumento della popolazione nazionale dell'ordine di 2,4 milioni di persone, siano stati costruiti 4,4 milioni di alloggi; si stima che soltanto la costruzione di nuove unità residenziali, nel decennio (non considerando le case per vacanze, gli edifici non residenziali e la rete autostradale e stradale) abbia richiesto l'occupazione di quasi 50.000 ha di territorio. L'incremento complessivo delle stanze occupate o non occupate (non tenendo conto di quelle sostituite) è stato superiore al 35%, tanto da consentire nel 1981 la disponibilità di 1,3 stanze per abitante (12); negli anni successivi non si sono verificate nette riduzioni di questo andamento espansivo.

All'invasione sia dello spazio periurbano sia di quello agricolo propriamente inteso ha concorso in misura ampia, se non prevalente, l'abusivismo edilizio, soprattutto nelle corone di grandi centri metropolitani (quale Roma) ed in alcune regioni meridionali: fenomeno sociale indotto non soltanto dai fabbisogni di abitazioni dei ceti meno abbienti, ma anche da interessi speculativi e dalla fragilità degli strumenti e dei controlli urbanistici locali. Gli indirizzi più recentemente adottati

(11) Interessanti osservazioni al riguardo sono emerse dalla tavola rotonda tenuta in occasione della presentazione del *Grande Atlante d'Italia* De Agostini (Roma, 1987), in particolare dagli interventi di G. De Rita e G. Galasso.

(12) Un'indicazione indiretta dell'invasione edilizia è fornita dalle dimensioni dell'industria del cemento: l'Italia si colloca a uno dei primi posti tra i paesi produttori e consumatori di questo materiale per impianti e opere edili, con indici per abitante particolarmente alti. Anche la diffusione territoriale e la consistenza delle cave è molto notevole.

dagli organi politico-amministrativi statali e regionali, rivolti a promuovere il risanamento conservativo del patrimonio abitativo nei centri storici, piuttosto che l'espansione di nuove costruzioni, hanno consentito importanti sperimentazioni e conseguito alcuni positivi risultati, ma non hanno ancora comportato una drastica correzione delle suddette dinamiche.

In complesso, pur avendo la fenomenologia urbana aspetti quali-quantitativi estremamente vari, tanto che le misure della superficie urbanizzata risultano poco rappresentative e comunque poco precise, si può stimare che l'incidenza della superficie stessa su quella territoriale in Italia si avvicini attualmente al 10%, collocandosi ad un grado intermedio rispetto a quelle misurabili in paesi più o meno urbanizzati (ad esempio, 15% nella Germania federale, 5% in Svezia). Tuttavia, le condizioni geografiche e storiche inizialmente indicate rendono — nel caso italiano — il dato nazionale estremamente rilevante.

Non deve essere sottovalutato, peraltro, il consumo di spazio dipendente:

- da localizzazioni incontrollate di piccole e medie imprese industriali, che hanno assunto modalità quantitative crescenti e caratteri progressivamente diffusivi, tali da compromettere l'utilizzazione di zone ben più vaste della superficie direttamente insediativa;
- da opere infrastrutturali di vario genere, su cui incide particolarmente la rete autostradale (estesa per circa 6000 km, prescindendo dai programmi di ampliamento e di integrazione dei tracciati esistenti) e quella delle strade extraurbane asfaltate, in dimensioni e secondo percorsi funzionali alle principali dinamiche residenziali, ma tali pure da favorire l'accessibilità territoriale ad aree libere e la pressione sociale sui beni naturali.

La restrizione quantitativa dello spazio agricolo e la formazione di ambienti promiscui (con presenze residenziali, industriali e turistiche), determinate dai fenomeni indicati, specialmente nel ristretto territorio pianeggiante, sono avvenute nonostante un *deficit* molto elevato della bilancia agricolo-alimentare nazionale.

Inoltre, si sono manifestate rilevanti alterazioni qualitative dei sistemi ecologici, benché in grado minore rispetto ad altri paesi europei. L'agricoltura è divenuta, infatti, sia un campo ricettore di eventi e flussi inquinanti esogeni, in specie delle piogge acide (che si stima colpiscono una porzione relativamente esigua della superficie agraria nazionale, di poco superiore al 5%) e degli effluenti fluviali portatori di rifiuti urbani ed industriali, sia un campo generatore di effetti inquinanti (delle falde freatiche, dei corpi idrici, dei terreni superficiali), dovuti alle modalità tecniche della produzione e non meno rilevanti di quelli propri del mondo urbano-industriale.

La crescita dei rifiuti nella società contemporanea e soprattutto di quelli solidi urbani (le cui dimensioni annuali in Italia si stima ammontino a 50 milioni di m³ e a 15 milioni di t) è un fenomeno contestuale a quelli prima indicati; esso pone in chiara luce i legami tra il consumo quantitativo e il degradamento qualitativo dello spazio naturale ed umanizzato. Mentre cresce progressivamente la massa dei rifiuti urbani e industriali, aumentano le difficoltà e le resistenze degli enti locali a reperire terreni adatti alla loro dislocazione ed al loro trattamento, per quanto concerne specialmente le componenti nocive; resta scarso il numero dei depositi e delle discariche efficacemente gestiti, rispetto agli impianti realizzati in modo regolare, ed estremamente alto quello delle discariche abusive (13). Si conferma, comunque, l'opportunità di perseguire indirizzi civili ed anche produttivi che consentano un'autodepurazione biologica o un riciclaggio dei rifiuti stessi, quindi un contenimento quantitativo ed una salvaguardia qualitativa del territorio utilizzato ai fini indicati.

Infine, si deve rilevare che i processi di riconversione e di ristrutturazione industriale a scala internazionale e nazionale, unitamente a nuove sistemazioni urbanistiche, hanno tuttavia determinato — e potranno offrire nel prossimo futuro — la disponibilità di ampie zone per utilizzazioni diverse da quelle passate. Tali fenomeni, che si aggiungono al tendenziale decentramento di residenze e servizi dagli epicentri urbani e metropolitani, concernono in genere zone portuali e industriali, ai margini o nei perimetri di grandi città (quali Milano e Torino, Venezia e Trieste, Napoli e Bari); in specie, essi si riferiscono a stazioni marittime ed attrezzature portuali molto invecchiate, oppure a centrali elettriche e complessi metallurgici e petrolchimici obsoleti, prestandosi a nuovi e migliori assetti civili e ambientali.

Quanto alle possibilità offerte dal progresso tecnico applicato alle telecomunicazioni, le esperienze e le valutazioni in materia non consentono ancora un bilancio preciso dei loro reali effetti, in termini di utilizzazione dei suoli e di sostituzione degli spostamenti con le informazioni e le comunicazioni. Tuttavia, si presentano alcuni interessanti esperimenti e progetti di attività industriali effettuate prevalentemente a domicilio (in città di medie dimensioni, particolarmente nell'Italia centrale), nonché di sistemi relazionali tecnicamente progrediti e di «reti informative cablate» in contesti metropolitani ed urbani, variamente distribuiti nel territorio nazionale.

(13) Sulla base di rilevazioni effettuate dal Ministero dell'Agricoltura e Foreste e dal Ministero della Protezione Civile e di stime non ufficiali (e in attesa dei risultati di una più accurata indagine intrapresa dal Ministero dell'Ambiente, mediante il telerilevamento aereo), le discariche abusive sarebbero tra 5 e 10 mila, diffuse prevalentemente in terreni boschivi. Inoltre si è costretti a ricorrere a costose esportazioni di rifiuti nocivi.

4. *Presupposti e mete di governo territoriale.* — Provvedimenti legislativi unilaterali o parziali, adattamenti amministrativi a volte casuali o frammentari non sono valsi a contrastare efficacemente i processi di utilizzazione indiscriminata delle disponibilità territoriali e di connesso degradamento ambientale precedentemente esposti; anzi, essi hanno contribuito, in taluni aspetti, ad una divaricazione dei valori produttivi dai valori ambientali. Significativa è, in tale senso, la passata concezione dei piani paesaggistici, in termini estetici ed avulsi da discipline territoriali complessive, come pure l'estensione del condono dell'abusivismo edilizio agli ambienti agricoli, soggetti alla diffusione di costruzioni improprie. Questi fenomeni non hanno avuto adeguate correzioni neppure in sede comunitaria europea, come si arguisce dalla perdurante debolezza della politica ambientale, di fronte a quella strettamente agricola della Comunità stessa.

Nonostante i limiti ed i ritardi legislativi e politico-amministrativi, nei decenni trascorsi dal dopoguerra ai giorni nostri l'ordinamento istituzionale concernente la pianificazione territoriale e la tutela ambientale, che determina le forme e i modi di utilizzazione dei suoli, ha avuto, anche in Italia, molteplici e profondi mutamenti.

L'attuazione dell'ordinamento regionale dello Stato ed il conferimento agli enti regionali di poteri autonomi e qualificanti di pianificazione territoriale, la delega agli enti stessi di rilevanti poteri pure nel campo della tutela ambientale, l'istituzione di un Ministero dell'Ambiente, avente compiti non solo di coordinamento e di indirizzo, ma anche di intervento attivo (diretto o surrogatorio) nel campo medesimo, sono importanti presupposti per una corretta gestione del territorio e dell'ambiente. Questo nuovo sistema istituzionale si è tradotto in alcuni atti legislativi e politico-amministrativi di notevole importanza; tuttavia esso potrà avere una progressiva efficacia nei prossimi anni, una volta superate difficoltà procedurali ed operative — proprie delle fasi istitutive — ed inerzie politico-amministrative.

Altrettanto rilevante è l'evoluzione della coscienza sociale e delle impostazioni culturali.

Agli inizi degli anni '40, infatti, la risorsa naturale era concepita secondo due principali visuali: una visuale meramente produttivistica, come bene sottoposto alle regole del mercato e come *res nullius* soggetta all'appropriazione da parte di individui o enti interessati; una visuale meramente estetica, riguardante le cosiddette «bellezze naturali» (nonché i beni archeologici e le opere monumentali), tradotta in una interpretazione formale dei valori paesaggistici.

Al periodo indicato risale appunto la prima legislazione paesaggistica, che prevede appositi vincoli zonal, ma in modo facoltativo e generico, non inserito in un valido contesto di strumenti di pianificazione territoriale a varie scale, comportante pure interventi attivi. Le

esperienze applicative ed i risultati conseguiti non potevano non essere insoddisfacenti; intanto la coscienza sociale e culturale, nonostante il ritardo degli istituti legislativi e della prassi amministrativa, faceva grandi progressi, cogliendo il legame essenziale tra ambiente ed uomo, tra mondo visivo del paesaggio e mondo reale del lavoro umano.

Tale legame non può sfuggire all'analisi ed alla valutazione scientifica, che pongono anzi in evidenza le tensioni e le lacerazioni dipendenti dall'utilizzazione dello spazio territoriale e delle risorse naturali — di beni scarsi e non riproducibili — nell'attuale fase di avanzata crescita urbano-industriale.

Il reticolo di cipressi e di olivi, di clivi ondulati e di campi pianeggianti, che compone lo straordinario paesaggio dell'Italia centrale, è stato non tanto un'architettura della natura quanto il portato storico di una fatica dell'uomo, di determinate forme di produzione (in specie, di rapporti contrattuali tra proprietari terrieri e lavoratori agricoli). Il dissesto, che è giunto a toccare aree toscane ed umbre ad alto valore paesaggistico, deriva dal fatto che a episodi di sfruttamento casuale e irrazionale della terra, non sufficientemente regolato dal momento pubblico, non hanno fatto riscontro modi di conduzione agraria capaci di sostituire quelli passati, in maniera altrettanto redditizia sotto il profilo economico, altrettanto accettabile sotto il profilo ambientale.

In altre aree, quale il Metaponto nell'ambito meridionale, si è formato invero un nuovo ambiente produttivo, consentito da situazioni fisico-economiche, ma frutto anche della riforma agraria e dell'eliminazione del latifondo contadino e, più in generale, dell'azione pubblica straordinaria. Nel Mezzogiorno stesso, là dove le condizioni geografiche erano inadatte (come in molte zone vallive interne), oppure diverse forme di organizzazione sociale e produttiva erano destinate a prevalere (come nelle zone di concentrazione demografica ed urbana), pure la riforma agraria si è risolta in ulteriori processi di degradamento ambientale o di sostituzione della rendita agraria con quella urbana.

Al confronto delle impostazioni iniziali, recenti provvedimenti legislativi ed amministrativi in materia ambientale (correntemente identificati con il nome dell'esponente governativo Giuseppe Galasso, che li ha proposti), malgrado i limiti e le lacune emersi nell'esperienza interpretativa ed applicativa, in sede statale e regionale, rappresentano un progresso effettivo: concepiscono, infatti, l'ambiente paesaggistico come organismo naturale ed espressione storica dell'attività umana (14).

Peraltro, un ruolo determinante deve essere attribuito, in Italia, in un paese avente caratteristiche geologiche e geo-economiche nettamen-

(14) I provvedimenti menzionati hanno compreso tra i beni da tutelare, accanto a unità naturali (come le coste marine e fluviali e le zone vulcaniche) o storiche (come i complessi archeologici), anche beni di interesse agricolo collettivo (come gli usi civici).

te distintive, alla politica concernente — in senso più comprensivo — gli ecosistemi, le reti insediative ed il mondo rurale, che attende adeguate leggi generali e concreti impegni. Ci si riferisce principalmente:

- al riassetto dei bacini idrografici ed alla difesa dei suoli (della cui evidente necessità il recente disastro della Valtellina costituisce una ulteriore manifestazione);
- all'ampliamento ed alla riqualificazione dei manti forestali, boschivi e silvo-pastorali (soggetti ad iniziative meramente produttivistiche, dopo i diboscamenti avvenuti nei secoli passati, oppure a forme di abbandono);
- alla destinazione combinata delle acque disponibili nei vari bacini, a fini civili e produttivi (la cui scarsità quantitativa, rispetto ai crescenti fabbisogni, acuisce il deterioramento qualitativo); al completamento degli schemi irrigui e delle opere di valorizzazione agraria nel Mezzogiorno;
- al riassetto delle aree metropolitane ed al risanamento conservativo dei centri storici, nonché al miglioramento dell'armatura urbana nell'ambito meridionale.

Particolarmente urgente si rileva, in questo quadro, una legge organica di difesa dei suoli, sostenuta dal rafforzamento del Servizio Geologico nazionale e da un accelerato completamento della carta geologica di base ed affiancata da una disciplina riguardante specialmente le aree ad elevato rischio ambientale.

Sotto un profilo geografico, il patrimonio rappresentato dalla montagna e dalla collina, raggiunto da processi di utilizzazione residenziale e turistica, pone l'esigenza di provvedimenti sia di rivitalizzazione socio-economica che di riqualificazione ambientale, conformi alla legislazione sulle comunità montane. Quanto alla riorganizzazione delle pianure e delle fasce costiere, sulle quali si sono esercitate e si esercitano le più acute pressioni insediative, bisognerà provvedere non solo ad una migliore salvaguardia a livello regionale e ad un corretto approntamento dei piani regolatori locali, frequentemente appesantiti da eccessive previsioni residenziali, ma anche ad una revisione di indirizzi di interesse produttivo, che hanno accentuate implicazioni territoriali ed ambientali. Si può fare riferimento, ad esempio, a porti petroliferi ed a raffinerie, come pure a centrali elettriche ed a grandi stabilimenti industriali, che richiedono la concentrazione degli impianti, l'eliminazione di quelli obsoleti e/o prossimi a zone paesaggistiche o a centri abitati costieri ed eventualmente la ricerca di dislocazioni interne, oltre alla depurazione delle produzioni inquinanti.

Comunque, l'esperienza storica rende evidente che — quali che siano le modalità legislative ed amministrative — la disciplina in materia territoriale ed ambientale può essere realmente efficace solo se so-

stenuta da una matura coscienza e da una consistente responsabilità amministrativa, che si rifletta in una gestione attiva e continuativa (15).

Nel quadro sopra delineato, l'utilizzazione quantitativa dei terreni — liberi da costruzioni residenziali, impianti produttivi ed opere infrastrutturali — acquista un significato determinante. Al riguardo, possono essere formulate le seguenti osservazioni finali:

- 1) La progressiva utilizzazione dello spazio territoriale è — in Italia ed in altri paesi europei — un fenomeno diffuso, che interferisce frequentemente con il degradamento qualitativo dell'ambiente naturale e storico. Essa dipende non soltanto dalle modalità tradizionali di crescita della società urbana e industriale, ma anche da nuovi modelli sociali di produzione e consumo, tra i quali estremamente indicativi sono lo sfruttamento turistico dei beni ambientali e la massiccia costruzione di seconde abitazioni.
- 2) Il mercato dei terreni agricoli, pure nelle aree ove l'attività agricola è più intensa e la sua produttività più elevata, è soggetto alle distorsioni causate dalla rendita fondiaria, che favorisce la trasformazione urbana, industriale e turistica dei terreni stessi. Per tale ragione, l'attività agricola assume connotati sociali, potendo svolgere funzioni di conservazione di condizioni e valori territoriali, naturali e storici, vitali per l'intera società.
- 3) Allo scopo di contenere e ordinare il consumo dello spazio territoriale, mantenendo l'ambiente agricolo, gli strumenti tipici della disciplina urbanistica, costituiti da astratte destinazioni dei terreni e da vincoli e limiti, non risultano sufficientemente efficaci, quantunque necessari ed affinati. Occorrono, da un lato, forme adeguate di pianificazione territoriale, a diversi livelli, capaci di tradursi in interventi positivi e flessibili e di rispondere anche ad istanze di tutela ambientale; d'altro lato, controlli di casi concreti di impatto territoriale ed ambientale, particolarmente rilevanti.

5. *Produzione e protezione nelle politiche ambientali.* — Dopo l'ultima guerra, in Italia è divenuta sempre più evidente la mancanza di

(15) Prova ne sia l'applicazione della normativa in campo paesaggistico. I casi di concreta formulazione e adozione di piani paesaggistici locali scaturiti dalla disciplina legislativa passata sono stati, oltre che poco numerosi (come del resto i «piani intercomunali» previsti dalla legislazione urbanistica all'inizio degli anni '40 e formulati solo in ambiti metropolitani), anche molto differenti in termini di effetti conseguiti. Il piano per l'isola d'Ischia (l'unico adottato nel Mezzogiorno) non ha impedito un'estesa trasformazione ambientale a opera specialmente di gruppi finanziari interessati all'utilizzazione dei terreni; il piano per il promontorio di Portofino, invece, ha avuto notevole capacità di resistenza alle pressioni edilizie, per la composizione della proprietà fondiaria e l'efficacia delle istanze culturali e dei poteri pubblici locali.

strategie e strumenti efficaci di integrazione tra le politiche produttive e quelle protettive, capaci anche di fronteggiare gli effetti combinati dei processi antropici e degli eventi naturali: processi ed eventi che hanno assunto pertanto caratteri sinergici ed esponenziali, determinando disordinate alterazioni dei contesti geo-economici e ambientali (16).

A tale mancanza può essere attribuito non solo il grave degrado qualitativo di molti ambienti naturali, ma anche la sproporzione tra l'entità degli eventi calamitosi o catastrofici — in specie quelli sismici — e l'elevata vulnerabilità dei territori umanizzati ad essi sottoposti, riscontrabile in misure accentuate nei confronti con situazioni ed esperienze estere.

In proposito, si pongono alcune esigenze essenziali, tra loro interrelate.

In primo luogo, il superamento degli indirizzi produttivi tradizionali, in termini di governo organico della produzione e dell'ambiente, dovrebbe riflettersi nel rinnovamento dell'istituto del «piano paesaggistico», secondo indirizzi adeguati all'evoluzione dei valori socio-culturali e delle strutture legislative ed amministrative. Tenendo conto dei provvedimenti in materia — già presi dallo Stato — e delle responsabilità regionali, occorrerebbe assicurare il pieno inserimento dell'istituto stesso nelle forme normali di pianificazione territoriale e di tutela ambientale. Inoltre, l'assetto territoriale ed ambientale complessivo dovrebbe essere sostenuto da una consistente applicazione dell'istituto della «valutazione di impatto ambientale» dei progetti operativi potenzialmente lesivi, in attuazione dell'apposita direttiva comunitaria europea, con speciale attenzione agli effetti nel campo agricolo.

In secondo luogo, si ravvisa la necessità di realizzare un sistema di protezione civile dagli eventi calamitosi o catastrofici, che non sia ristretto al puro soccorso, ma sia rivolto anche alla prevenzione e sia, comunque, solidamente legato a modalità di pianificazione territoriale e di tutela ambientale, conferendo alla realtà agricola importanza non minore di quella urbana ed industriale. A tali fini, l'adozione di criteri sistemici potrà consentire la correzione di impostazioni limitate agli epicentri dei fenomeni sismici e agli interventi puntuali, alla zonizzazione semplicemente vincolativa e alle tecniche costruttive antisismiche nei luoghi più vulnerabili. Essa comporterà infatti un'accentuata attenzione ai flussi e alle ripercussioni, ai danni complessivi — al mondo sia urbano sia rurale — ed alle capacità reattive delle popolazioni locali, alle prospettive di sviluppo economico e di assetto territoriale nel medio-lungo periodo.

(16) Si riprendono qui alcune indicazioni esemplificative contenute in una comunicazione al convegno di studi sul governo delle risorse territoriali e ambientali organizzato nel 1987 a Spoleto dalla Confederazione Italiana dei Coltivatori.

Quanto al ruolo della pianificazione territoriale, direttamente considerata, il criterio basilare dovrebbe essere la compatibilità e la relazionalità delle diverse forme insediative e produttive, che tradizionalmente separano la realtà urbana e industriale da quella agricola, con marcate conseguenze sociali. Un momento molto rappresentativo dell'orientamento accennato sono i «programmi integrati mediterranei», promossi dalla Comunità Economica Europea nel recente passato. La definizione e la gestione regionale di questi programmi operativi dovrebbero infatti valorizzare le funzioni tanto dell'attività agricola, quanto della tutela ambientale, migliorando anche le condizioni civili nelle medesime situazioni geografiche. Un'espressione esemplificativa del suddetto orientamento, di interesse ad un tempo produttivo ed ambientale, è costituita inoltre dall'agriturismo, dato che la disciplina legislativa in materia (contenuta nella legge n. 30 del 1985) incardina tale attività nel campo agricolo, pure affidandosi ad adeguate soluzioni legislative ed amministrative regionali (17). Invero l'agriturismo, le cui dimensioni in Italia si avvicinano ormai a 5.000.000 di presenze annuali, per i suoi stessi caratteri identificativi, non altera gli ambienti ed i paesaggi agrari; anzi, rispettandone gli aspetti fisici fondamentali, può contribuire ad assicurare in modi attivi, specialmente nelle zone collinari e pedemontane, la loro continua vitalità.

LAND USE IN ITALIAN EXPERIENCE. — The Author takes into examination the anthropic processes which have caused and still now cause the great environmental changes in Italy, in particular the phenomena concerning «the territorial space consumption» and the historical changes of the agricultural landscapes on which the urban and industrial sceneries are superimposed. From this point of view the Author examines the geographical and economic conditions that distinguish Italy from other European countries, the types of settlement and the social changes of the productive ones that determine decay of the agricultural world and the incidence of the natural events. Shortly, this work postulates a methodological and practical trend meant to overcome the contradiction between the settlement and production policies and the environmental ones by a real defence of the land, a renewed use of the landscape plans and the resort to «environmental impact valuation» in the context of the territorial planning instruments.

Bari, Dipartimento di Studi sulle Società Mediterranee, Cattedra di Geografia politica ed economica dell'Università.

(17) L'agriturismo può essere funzionalmente accolto anche nei piani paesaggistici; può consentire un'espansione delle attività turistiche sia geografica sia stagionale in relazione alle discontinuità tra le correnti turistiche consuete e i cicli di alcune colture agrarie; può offrire, insomma, un'effettiva alternativa, nei contesti agricoli, al turismo ricettivo e residenziale, che si è spesso tradotto in seconde case e in edificazioni abusive, alterando ambienti naturali e paesaggi agrari.