

Un Paese spaesato

Rapporto sullo stato del paesaggio italiano - 2001



**A cura del Comitato per la Bellezza
e del Centro Studi TCI**

Un Paese spaesato

Rapporto sullo stato del paesaggio italiano - 2001

**A cura del Comitato per la Bellezza
e del Centro Studi TCI**

A cura del Centro Studi TCI

Laura Pezzoni

Marco L. Girolami – Responsabile

e del Comitato per la Bellezza

Filippo Ciccone

Vittorio Emiliani

© 2001 Touring Club Italiano – Milano

Codice F2T

Sommario

Presentazione	Un Paese “spaesato”
Introduzione	Se dal paesaggio scompare la storia
Parte Prima	Gli elementi di fragilità e di impatto
1.	Il rischio sismico: prevedere, prevenire
2.	Lo stato idrogeologico
3.	Acqua, una risorsa sprecata
4.	La vegetazione nel paesaggio
Parte Seconda	I processi di trasformazione: dissipazioni minacciate o avvenute
5.	I terrazzamenti
6.	L’erosione di spiagge e coste
7.	Manutenzione ambientale e consumo di suoli
8.	L’agricoltura tipica e la biodiversità
9.	Viaggio nell’Italia che cresce e cambia
Parte Terza	La pianificazione, strumento per prevenire i traumi
10	Tante leggi, e la tutela si paralizza
11	La pianificazione territoriale
12	La difesa del suolo: dopo l’attesa, i ritardi
13	I piani delle città
14	I paesaggi italiani in Europa
Le proposte	
Documenti	
A.	Schede
B.	Tabelle
C.	Convenzione Europea del Paesaggio
D.	Accordo tra il Ministero per i beni e le attività culturali e le Regioni
Gli autori	

Presentazione

Un Paese “spaesato”

Quando, in Italia, si parla di Paesaggio, il Touring Club c'è. Pronto a partecipare, a discutere, a dare il suo contributo, ad offrire uno spazio, una tribuna a chi voglia alzare un grido a difesa del paesaggio, del territorio italiano, a chi voglia fare qualcosa allo scopo di diffondere, meglio, far affiorare quella cultura del paesaggio, dei valori del territorio insita in tutti noi, ma che non riusciamo ancora a portare a coscienza con la dovuta consapevolezza.

Vi è una sorta di "disagio ambientale" che ci assale inconsapevolmente in città, in viaggio, nei centri troppo affollati, sulle spiagge formicolanti, nelle periferie disadorne. Perché siamo "spaesati", essendoci rotto l'equilibrio tra l'uomo, che sta al centro, e lo scenario che lo circonda.

L'Italia deve ritrovare un equilibrio tra i suoi abitanti e il territorio che abitano. E' un imperativo che non è dettato soltanto da ragioni estetiche, ma da esigenze vitali e da convenienze economiche da valorizzare e perpetuare nel tempo.

"L'Italia è casa tua: tienila bene" è lo slogan di una campagna del Touring di qualche anno fa.

Supponiamo davvero che l'Italia sia una casa e gli Italiani la famiglia, ampia e articolata, che la abita.

Una casa dove il desiderio di tutti è di starci bene. Una casa che, non facendo manutenzione preventiva, impone alla famiglia di spendere qualche migliaio di miliardi all'anno per sistemare alla meglio (qualche volta alla "meno peggio") gli effetti di crolli, alluvioni e altri accidenti. E tuttavia una casa talmente desiderata e ambita dai vicini da registrare, in un anno (il 2000) un saldo attivo della bilancia valutaria turistica di 25.000 miliardi.

Un saldo, cioè la differenza tra quello che spendiamo quando andiamo fuori e quello che spendono "i vicini" (o lontani) quando vengono qui. Sapendo che vengono perché (e fino a che) le “attrazioni” della nostra casa (artistiche, ambientali, paesaggistiche) sono "alte e nobili".

Chi sarebbe quel padre, anche privo di orgoglio familiare, anche non dotato di particolare gusto estetico, ma capace, almeno, di un briciolo elementare di imprenditorialità che lasciasse andare in malora un simile patrimonio? Certamente nessuno, in teoria.

Ma si sa, a volte non basta ritenere una cosa giusta, bisogna anche saperla fare e farla fare agli altri componenti, più o meno giovani, del nucleo.

E invece... dove c'era una splendida limonaia un figlio, fanatico di culturismo, ha voluto fare una palestra. Un altro ha sacrificato un terzo del giardino per metterci un garage prefabbricato.

La Cappella dove si sono sposate infinite generazioni, per colpa di una nipote maniaca è diventata uno show-room.

Così la casa rischia di diventare una triste bicocca. Un eterogeneo insieme che riassume le nostre stramberie, i nostri egoismi, i nostri capricci.

Dove si parla di paesaggio, il Touring c'è. E dà voce, come in questo caso, a un gruppo di specialisti riuniti dal Comitato per la Bellezza per tentare un consuntivo. Degli errori, dei problemi, delle cause, ma anche degli opportuni rimedi: una diagnosi realistica che non deve spaventare, ma anzi stimolare ad intervenire, finalmente, con idee chiare e progetti lucidi, per invertire la tendenza e difendere quel patrimonio inestimabile che è il nostro Paese.

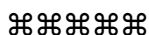
Per contestualizzare le esperienze italiane e le proposte del Comitato per la Bellezza, avremmo avvertito l'esigenza di inserire qui anche dei riferimenti in merito alle esperienze di progettualità che interessano il territorio del nostro Paese e che si collocano entro programmi europei. Tuttavia l'argomento è di tale spessore da suggerire il rimando ad una specifica indagine successiva.

Il contributo del Touring non è di oggi. Risale agli anni Dieci del secolo scorso e alle prime proposte di legge in difesa del Paesaggio, ai suoi interventi per la costituzione dei primi parchi nazionali; alle pubblicazioni degli anni Cinquanta/Sessanta.

Lo scorso anno, il Touring ha distribuito più di 500.000 copie del volume *Il Paesaggio Italiano. Idee, Contributi, Immagini*.

L'estratto di alcuni contributi, qui riprodotti e così ampiamente divulgati confermano la nostra attenzione e la nostra speranza per un'Italia migliore.

Touring Club Italiano



*I testi sotto riportati sono estratti dal volume **Il paesaggio italiano. Idee Contributi Immagini**, Touring Club Italiano, 2000.*

Il paesaggio disegnato dalla storia, di Giuseppe Galasso

(...) L'identità geografico-ambientale dell'Italia non ha affatto escluso un'intensa variazione di molti dettagli e caratteri regionali e interregionali, specie a livello della superficie utilizzata e percorsa dagli uomini. Il che rinvia, quindi, alla storia come fattore decisivo dell'alterazione ambientale.

A essere proprio precisi, non si può considerare la storia umana, a questo riguardo, come un fattore assolutamente esclusivo. Alcune variazioni del clima, il movimento erosivo del mare, la spinta sedimentatrice dei corsi d'acqua, i movimenti dei ghiacciai, gli effetti dei fenomeni vulcanici sono esempi cospicui dell'azione di forze naturali che trascendono largamente il livello dell'effetto-uomo nella vita fisica dell'ambiente. Resta vero, tuttavia, che, in complesso, il maggiore fattore di alterazione della realtà ambientale italiana, e innanzitutto e soprattutto della sua fisionomia paesistica, nella fase ultima dell'evoluzione terrestre è stato l'uomo: con un'azione continua, profonda di adattamento, modificazioni, inserimenti, svolgimenti praticati in funzione delle sue esigenze di lungo e anche di brevissimo periodo, e perfino con le sue assenze, le sue defezioni, diserzioni, sparizioni. E di qui anche il paradosso italiano di un paese geologicamente giovane, ma storicamente antico, modificato a livello superficiale dalla storia molto più che dalle forze della natura. E di qui ancora il primo e maggiore – in ogni senso – fra i caratteri del paesaggio italiano: ossia, la sua fortissima antropizzazione, il suo dominante tratto di natura umanizzata, il suo linguaggio intensamente umano. (...)

Una struttura di paesaggio così fortemente storicizzata implica, ovviamente, che il tessuto paesistico sia segnata da una fitta rete di eredità storiche. E questo, in effetti, è appunto il caso dell'Italia. L'occupazione del suolo, le collocazioni degli insediamenti, la rete stradale, le piante delle città, la vegetazione, l'idrografia recano evidenti e molteplici segni del passato. (...)

Senonché, sarebbe troppo semplice e, comunque, ancora troppo generico e poco illuminante riportare tutto il discorso sul paesaggio italiano alla storia. Già è meglio precisare, perciò, che si è di fronte, in Italia, a una molto intensa struttura storica del paesaggio, che ha equivalenti in poche altre parti del mondo. E, tuttavia, è ancor più importante osservare che la particolare storicità del paesaggio italiano non può che riportare chi lo osserva nel presente o ne ricostruisce la storia ai "caratteri originali" della storia d'Italia.

Il primo di questi "caratteri" a dover essere ricordato, anche per quanto riguarda il paesaggio, è certamente il tenace pluralismo, è il perennemente ricorrente policentrismo, è il dominante particolarismo della storia d'Italia. (...)

Due caratteri profondi, comunque, appaiono segnare in ultimo, in particolare dalla metà del XX secolo in poi, la vicenda del paesaggio italiano. Il primo è connesso a un'incipiente diminuzione

della popolazione, per cui l'Italia si è trasformata da paese di espulsione delle proprie eccedenze demografiche in paese di accoglimento delle eccedenze altrui. Ciò fa intravedere un'Italia del XXI secolo alquanto meno popolata di quanto sia stata nel XX secolo. (...) Il secondo è già da tempo più cospicuo e più incisivo. La trasformazione della geografia umana ed economica del Paese si è, infatti, accompagnata a una dissipazione e – spessissimo – a uno scempio e a una distruzione della fisionomia e delle vocazioni del paesaggio italiano, a cui anche la legislazione e le attività amministrative più benemerite (che non sono state, però, abbondanti) hanno potuto opporre un argine solo parziale. La denuncia, il pessimismo e spesso il disfattismo sono, a questo riguardo, fin troppo frequenti, e lo si può capire, considerata l'entità dei danni apportati, in particolare, agli ambienti urbani e costieri. Ma lo stesso pessimismo più spinto, anche per evitare di trasformarsi in un motivo di peggioramento della dinamica negativa da cui esso è ispirato, deve riconoscere che quanto si è salvato del paesaggio italiano e quanto di buono vi si è delineato *ex novo* sono molto di più di quanto, con perdite spesso gravissime e irreparabili, è andato disperso. Il che impone per il futuro compiti e responsabilità di osservazione e di salvaguardia maggiori che per il passato.

Il paesaggio agrario, di Corrado Barberis

(...) Dall'impossibilità di definire il paesaggio, riducendolo a precise tipologie, discende l'impossibilità di contarle. Anche a non considerare che la stessa superficie coltivata a grano o a foraggiare produce un effetto visivo diverso a seconda della sua giacitura pianeggiante, collinare o montana, diversi saranno gli accostamenti, la scelta delle altre colture consigliate dalle diverse pendenze. (...)

La fine della policoltura, l'intenso processo di specializzazione a cui si è sottoposta negli ultimi decenni la nostra economia dei campi, hanno enormemente ridotto il numero dei micropaesaggi concreti, delle tessere vegetate. Il censimento 1990 avverte che su 2.928.980 aziende dotate di superficie agraria utilizzata (la cosiddetta SAU) le aziende promiscue, il cui reddito deriva per oltre un terzo da più combinazioni produttive, sono 701.854 soltanto. Le altre, e cioè 2.227.126, sono al contrario specializzate, nel senso che oltre il 66% della produzione deriva da un'unica scelta. Addirittura quelle in cui questa unica scelta condiziona dal 90 al 100% del reddito si contano in 1.395.007. Ogni azienda tende, in altri termini, a identificarsi con un solo paesaggio: molto più di una volta. (...)

Non si va lontano dal vero affermando che l'agricoltura italiana presenta ancora, varcato il Duemila, poco meno di 15 milioni di mini paesaggi concreti: o, se si preferisce, di tessere del mosaico paesaggistico. Alla media di un ettaro per tessera, visto che la superficie agricola utilizzata è ricondotta, dalle più recenti statistiche, al di sotto dei 15 milioni di ettari SAU. (...)

Diverso è comunque il discorso se riferito non all'agricoltura in senso stretto ma a una ruralità comprensiva di foreste, laghi, rocce e superfici non utilizzate. In questo caso – come sottolinea Valerio Merlo in *Rurale 2000* sulla scorta del telerilevamento – la parte non urbanizzata del territorio nazionale sale nel 1990 al 95,6%. Il verde, gli spazi aperti dominano il paesaggio. Con un pizzico di buona volontà l'Italia è ancora definibile come giardino d'Europa.

E' probabile che l'urbanizzazione (superfici edificate, più strade, aeroporti ecc.) investisse nel 1990 un po' più del 4,4% denunciato dal telerilevamento. (...) Anche a tener conto di questi possibili errori, la superficie urbanizzata difficilmente salirà al di sopra del 6 o 7%. Essi contengono poi una importante lezione: basta costruire in mezzo agli alberi per non essere notati. L'espansione dell'edilizia rurale può avvenire nel rispetto dell'occhio umano. (...)

E' probabile che le superfici coltivate rispettino oggi quelle di epoca romana: circa dieci milioni di ettari, detratte Sicilia e Sardegna. Le differenze più sensibili dell'Italia odierna sarebbero dunque non tanto nei confronti dell'Italia di Cesare e Augusto quanto di quella di Mussolini e del primo De Gasperi. Negli ultimi cinquant'anni cinque o sei milioni di ettari sono stati abbandonati. In parte, a beneficio dell'edilizia. In ben più larga misura a beneficio del bosco e dell'incolto. (...)

In sintesi, il paesaggio agrario italiano sarà probabilmente dominato nei prossimi decenni da una crescente tendenza alla specializzazione: sempre però nelle versioni miniaturizzate che tanto si confanno alla nostra orografia.

Orizzonti di più vasto anelito sono prevedibili solo per la Valle padana e per le altre limitate pianure, non inghiottite dall'edilizia. Proprio qui, potrebbe però verificarsi la trasformazione più sconvolgente, attraverso il ritorno del bosco. Che cosa avverrà, infatti, nel momento in cui gli accordi internazionali, renderanno superflue tante produzioni cerealicole (e magari zootecniche, con le connesse foraggere) che trovano oggi il loro luogo economico lungo le due rive del Po?

Basterà l'auspicata diffusione dei prodotti tipici a fronteggiare il crollo della produzione di massa, oggi determinante nella costruzione del paesaggio?

L'attuale ritorno del bosco su tante superfici coltivate e montane avviene ora sotto l'impulso non diremo della spontaneità ma della casualità: e difatti si tratta molto spesso di cespugli. La loro frequente ubicazione è su terreni non particolarmente vocati, dove la raccolta del legno presenta non piccole difficoltà.

Diverso discorso varrebbe per la Valle Padana il giorno in cui ci si convincesse che là esistono le condizioni per un più rapido accrescimento e per un taglio più utili. Tra i futuribili dell'agricoltura padana c'è anche questo ritorno al bosco gallo-romano.

Il paesaggio e le culture locali, di Ulderico Bernardi

L'Italia è un'Europa in piccolo. Un compendio di diversità ambientali, dove nel tempo si sono adattati portatori di culture differenti, in un respiro che mescola influssi mediterranei, slavi e germanici. Nella concezione socio-antropologica, il paesaggio va inteso come territorio di una specifica cultura, scenario spazio-temporale dentro cui hanno agito e agiscono generazioni di attori, individuali e collettivi. Ciascuno ricevendo e apportando elementi culturali d'ordine materiale ed extramateriale che si cumulano nel formare il patrimonio identitario (...)

La necessità di valutare con più attenzione il rapporto tra l'ambiente e i comportamenti culturali diventa obbligatoria per ogni corretta progettualità sociale nel disporre il bilancio costi-benefici.

L'intervento aggressivo verso l'ambiente, naturale e umano, nella sua sconsideratezza antropologica sfigura non solo il paesaggio ma la stessa relazionalità. Ne viene devastata la matrice stessa di ciò che costituisce il collante identitario per gli umani: lo spirito di comunità. (...)

L'indifferenza nei confronti del patrimonio comunitario, abbandonato al degrado, si accompagna all'insorgere di pregiudizi localistici. Cosicché si accentua lo scontro fra gli appartenenti alla medesima comunità, fino a trasformare il procedere collettivo in un solo cumulo di costi umani e sociali. Lo sfregio urbanistico e architettonico di certe periferie metropolitane, gonfie di sofferenza, di miseria spirituale, ad alto rischio di violenza, sono la materializzazione dell'insensibilità progettuale verso il bisogno di appartenenza comunitaria. Insediamenti dove la memoria non ha spazio per costruirsi, per integrare tutte quelle vite nella continuità. (...)

Il disegno civile del paesaggio a misura d'uomo, che comprendeva aspetti architettonici, agrari, religiosi, di lingua e di costume, cede all'anonimato della conformità subita. (...)

La terra, l'ambiente dell'uomo, nello specifico delle culture locali, che tutte insieme formano la cultura universale, rispecchia l'ordine o il disordine dell'organizzazione collettiva, l'armonia o il degrado delle relazioni comunitarie. Il paesaggio, in quanto archivio della memoria collettiva, restituisce ai successori ciechi, incapaci di comprendere il valore della continuità nelle culture, l'immagine dei loro errori, rendendoli inquieti e insoddisfatti. (...)

Non dalla rottura tra generazioni, ma dal vincolo che le lega viene a dipendere il rispetto o lo sprofondamento dell'ambiente culturale. Se l'ecologismo si riduce a un'operazione di cosmesi del paesaggio, lo scenario delle generazioni è condannato a un'inarrestabile brutalizzazione. (...)

Non si può salvaguardare un ambiente senza tutelare le culture che l'hanno disegnato. Tutta la progettualità di privati ed enti pubblici, autorizzata o abusiva, che si è consolidata in stravolgimenti ambientali, ha la radice infestante nel non aver tenuto in conto l'esigenza di soddisfare le proprie finalità in coerenza con l'anima identitaria dei luoghi. (...)

L'attenzione alla specificità paesaggistica, come si è venuta ponendo nel rapporto tra natura e cultura, in una realtà come quella italiana che costituisce uno dei grandi approdi del turismo mondiale, dovrebbe essere di ordinaria amministrazione. Su questo insiste anche l'Organizzazione Mondiale del Turismo, in tutti i suoi documenti assembleari, e in particolare nella Dichiarazione di Osaka del 1994 sottoscritta da 96 Paesi, nella quale si dice, tra l'altro, che "i governi siano innanzitutto coscienti del ruolo fondamentale del turismo quando formulano le loro politiche e definiscano una politica mettendo l'accento sul turismo. (...)

La mercificazione delle culture locali, con il loro patrimonio storico, naturale e paesaggistico, non può rivelarsi un buon affare. Meno che meno in un'epoca che vede crescere fortemente la domanda di turismo culturale, con tutto ciò che questo implica riguardo all'insieme degli elementi di cultura materiale ed extramateriale. L'omologazione, il trasformare ogni angolo d'Italia in uno spicchio di periferia urbana, fitto di condomini, supermercati, parcheggi e seconde case, significa cancellare la ragione stessa del turismo, che è la ricerca della diversità, in natura e nelle culture. (...)

Il paesaggio tra passato e presente, di Vittorio Emiliani

Il processo di modernizzazione che ha investito il nostro Paese è stato certamente imponente, con autentici sommovimenti di natura socio-economica che si sono inevitabilmente ripercossi sull'ambiente, sul territorio e sul paesaggio. (...)

Questo per dire che il processo di modernizzazione e di sviluppo di cui l'Italia aveva certamente bisogno si è realizzato nel modo meno intelligente e preveggenze, con la dissipazione di patrimonio naturalistico, di tesori ambientali, di beni primari purtroppo irriproducibili e quindi irrecuperabili. (...)

Come è potuto accadere tutto ciò? Come può continuare, almeno in parte, ad accadere nonostante che quasi la metà dell'intero Bel Paese sia coperta di vincoli di natura paesaggistica e ambientale? E come può avvenire che i Comuni, le Regioni, gli imprenditori si sentano dal canto loro impacciati da una ragnatela di veti incrociati per cui lo stesso abusivismo viene dagli stessi imputato a un eccesso di "vincolismo"? (...)

Ma, dopo il ritardo legislativo, è venuto un colossale pasticcio quando, prima nel 1972 e poi nel 1977, i governi dell'epoca, oltre a trasferire alle Regioni la delega per l'urbanistica, hanno loro conferito anche quella per la tutela paesaggistica. Come se in modo molto chiaro l'articolo 9 della Costituzione non avesse demandato alla Repubblica, quindi al complesso delle istituzioni, al governo centrale anzitutto, la tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico della nazione. Soltanto quando ci si è accorti che le Regioni non davano alcun seguito pratico a quella competenza in materia di paesaggio, il Parlamento ha votato una legge, la n. 431 del 1985, proposta dall'allora segretario onorevole Giuseppe Galasso, con la quale restituiva allo Stato e quindi alle Soprintendenze presenti sul territorio il potere di intervenire in materia. Con la stessa legge infatti prescriveva alle Regioni - pena la surroga da parte del Ministero per i Beni Culturali - di redigere entro un anno i piani paesistici. Ma - a parte l'inerzia totale di tante Regioni in materia di pianificazione paesaggistica (tuttora perdurante per alcune a 15 anni dalla legge Galasso) - alle Soprintendenze, con la legge n. 431, veniva data la possibilità di intervento unicamente a valle del già lungo cammino dei progetti di ristrutturazione, di edificazione e/o di lottizzazione. Infatti le autorizzazioni a costruire nelle aree già soggette a vincolo traggono origine dagli strumenti urbanistici comunali, passano attraverso vari gradi di esame e di approvazione e soltanto alla fine vengono sottoposti alle Soprintendenze ai Beni Ambientali e Architettonici. Le quali possono dunque intervenire, con richiesta di modifica o con l'annullamento dei progetti, soltanto "dopo" e non "prima" delle loro approvazioni comunali, provinciali e regionali (...)

Per tentare di sciogliere i nodi che hanno fatto della materia, in sé delicatissima, del paesaggio e della sua salvaguardia, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali ha assunto l'iniziativa meritoria di una grande Conferenza Nazionale per il Paesaggio (ottobre 1999) (...)

La linea strategica uscita dalla Conferenza Nazionale per il Paesaggio comporta una piena attuazione della legge n.431 con la surroga da parte del Ministero, e quindi delle Soprintendenze, delle Regioni inadempienti. (...)

Bisogna augurarsi che la sinergia Beni Culturali – Protezione Civile manifestatasi durante l’assise dell’ottobre 1999 si completi con i Lavori Pubblici e, ovviamente, con l’Ambiente, dando luogo così a un coordinamento essenziale per il paesaggio italiano. Ciò anche per introdurre snellimenti e insieme certezze per tutti. Come ha affermato l’urbanista Vezio De Lucia, direttore generale all’Urbanistica del Ministero dei Lavori Pubblici prima dell’avvento di Prandini, e poi assessore della prima giunta Bassolino a Napoli, “nei piani regolatori generali potrebbe essere stabilito se, e per quali oggetti, sia necessaria l’acquisizione del provvedimento abilitativo dell’autorità statale (nullaosta e simili), e per quali oggetti invece i provvedimenti abilitativi dell’autorità locale assolvano anche alle finalità di tutela, essendone stata verificata la conformità con gli strumenti specifici di pianificazione e di intervento. Il piano regolatore “ conclude De Lucia “può diventare così la ‘carta unica’ del territorio, contenente tutte le prescrizioni e informazioni per la sua tutela e il suo uso”. Questo dunque potrebbe essere uno strumento di concertazione se non di copianificazione. Ma esso funzionerà ad almeno due condizioni: 1) che la Regione non subdeleghi, come invece sta avvenendo, ai Comuni le funzioni di controllo urbanistico facendoli diventare controllori e controllati a un tempo; 2) che resti la dialettica fra urbanistica “ordinaria” (Regioni, Province, Comuni) e regime “specialistico”, tecnico-scientifico (Soprintendenze, Autorità di Bacino, Enti Parco, ecc.).

La rigenerazione dei paesaggi italiani, di Alberto Clementi

Seppure tra molte difficoltà e con qualche sfasatura rispetto ad altri Paesi europei, anche in Italia va emergendo una forte domanda di paesaggio. E’ una domanda sempre più pervasiva, che si estende oltre i recinti delle aree tutelate a vario titolo dagli strumenti di legge nazionali e regionali e investe ormai più complessivamente i paesaggi della contemporaneità e i luoghi urbani.

Talvolta confusa con la domanda di un ambiente sicuro, sano e confortevole, che rinvia alle politiche specifiche di protezione della natura e di sostenibilità dello sviluppo, la domanda di paesaggio esprime in particolare una crescente attenzione alla qualità dei contesti di vita e ai problemi posti dallo snaturamento delle immagini e delle forme fisiche ereditate dal nostro passato che ha modellato un territorio di straordinaria bellezza. (...)

Dopo più di cinquant’anni di intensa trasformazione degli spazi rurali, di sviluppo turistico delle coste e delle montagne, di diffusione incontrollata degli insediamenti e delle grandi reti infrastrutturali non sono più infatti in gioco soltanto la forma fisica e la funzionalità ecologica del mondo che ci circonda. E’ il suo stesso significato che fa problema, di fronte al collasso dei delicati equilibri che fino al recente passato hanno legato le società locali alla produzione del loro paesaggio di vita. (...)

Al manifestarsi di queste domande di rigenerazione dei paesaggi, peraltro ancora mal conosciute e di difficile rappresentazione, fa riscontro una politica statale di natura fondamentalmente conservazionista, centrata sull’uso del vincolo e su altre misure di protezione giuridica che dovrebbero istituzionalizzare il diritto sociale alla qualità del paesaggio. Questa forma di tutela si applica ad ambiti spaziali delimitati, dove si tenta di mantenere integro il patrimonio paesaggistico opponendosi alle azioni di trasformazione che possono alterare i caratteri visibili.

L’esercizio dei vincoli di tutela costituisce una importante affermazione del valore riconosciuto istituzionalmente al paesaggio, e implicitamente costituisce l’esito di un giudizio espresso da una società nei confronti del proprio ambiente di vita e del proprio patrimonio culturale. Tuttavia non c’è da nascondersi la difficoltà di conservare ambienti dinamici prodotti dal complesso intreccio tra processi ecologici, economici, insediativi, sociali e culturali agendo soltanto con strumenti di interdizione e di difesa. (...)

Si avverte dunque l'esigenza di promuovere una politica attiva per la conservazione e per la rigenerazione dei paesaggi esistenti, suscitando nuove progettualità e mobilitando saperi, risorse e disponibilità di attori che vanno ben oltre il tradizionale mondo della tutela.

Intendere il paesaggio come un valore capace di promuovere un diverso uso del territorio e nuove forme di sviluppo sostenibile comporta infatti conseguenze di grande impegno che oltrepassano i confini delle abituali politiche delle amministrazioni pubbliche.

Occorre, come si è detto, creare un senso comune che venga sentito come proprio dai diversi soggetti che agiscono sul paesaggio, in primo luogo dalle società locali che con il loro consenso costituiscono un fattore decisivo per il successo delle azioni di tutela e valorizzazione. Solo a queste condizioni il paesaggio rappresenta un patrimonio identitario che non è un lascito del passato, ma un valore continuamente costruito dalla volontà di chi abita e usa il territorio. (...)

Si aprono significative prospettive di ricerca di nuovi paradigmi disciplinari e soprattutto di innovazione delle strategie di intervento pubblico.

Si tratta di garantire un'adeguata conservazione dei bei paesaggi che sono sopravvissuti, ma si tratta anche di avviare una seria riqualificazione di paesaggi compromessi da anni di sviluppo distorto e incurante di questo eccezionale patrimonio del nostro paese. Sono i paesaggi dell'abbandono, i paesaggi sottoposti a un eccesso di frequentazione, i paesaggi dell'emergenza, ma anche i paesaggi della quotidianità, che stanno mutando profondamente sotto l'incalzare della nuova economia e di nuove culture di usi del territorio.

Non abbiamo ancora precedenti significativi ai quali ispirarci. (...)

Tuttavia, lo stato delle conoscenze è ormai sufficientemente avanzato da consentire almeno l'impostazione delle linee guida alle quali attenersi nelle strategie della riqualificazione, articolate in funzione dei diversi contesti che appaiono rilevanti nella situazione italiana. Fa da sfondo a questa riflessione il riconoscimento dell'inscindibilità dei caratteri costitutivi dei paesaggi italiani, che deve indurre a fare riferimento a specifici ambienti locali dotati di una propria identità complessiva piuttosto che alle categorie spesso utilizzate per distinguere settorialmente i paesaggi rurali, urbani, industriali, infrastrutturali. Sicché le auspicate politiche della rigenerazione, per valorizzare adeguatamente i polimorfismi dei paesaggi esistenti, dovranno comunque cercare di ricomporre su base locale le diverse strategie (...) per i contesti ritenuti di maggiore rilevanza.

Gli autori dei brani sono:

Corrado Barberis, Presidente dell'Istituto Nazionale di Sociologia Rurale

Ulderico Bernardi, Docente di Sociologia e Sociologia del Turismo all'Università Ca' Foscari di Venezia

Alberto Clementi, Professore di Urbanistica all'Università di Chieti

Vittorio Emiliani, Giornalista e scrittore

Giuseppe Galasso, Accademico dei Lincei e Professore di Storia Moderna all'Università Federico II di Napoli

Introduzione

Se dal paesaggio scompare la storia

Un Paese spaesato, perché? Perché il patrimonio di bellezza paesaggistica ereditato dal passato sembra essere più ammirato, amato e curato dagli stranieri che lo visitano a milioni o che lo scelgono per viverci stabilmente che non da tanti italiani. Un paesaggio sovente impastato, fatto a mano, con lavoro, fatica, sofferenza, e però anche con un senso estetico mirabile, dall'Italia dei signori e dei cittadini, dei contadini e dei mezzadri, degli artisti e dei capimastri, degli artigiani e dei creatori di parchi e giardini, degli idraulici e dei primi industriali con visione ampia. Tanto da far dire allo scrittore Antonio Tabucchi: "Il paesaggio italiano lo abbiamo fatto noi. Certo, in parte ce lo ha regalato la natura, ma il paesaggio italiano è uno dei più lavorati del mondo, gli uomini ci hanno lasciato i loro volti, sono paesaggi scolpiti come un'opera d'arte".

Con questa cultura felicemente sedimentata per secoli nel "palinsesto in cui sono scritti millenni di storia" (Giulio Carlo Argan), con questa antropizzazione spesso incisiva, nelle estese bonifiche come nel taglio del Po, e alla fine tuttavia rispettosa di una misura antica, con questa cultura del paesaggio l'Italia attuale sembra aver perduto o tranciato molti dei collegamenti principali. Essa appare immersa in una vera e propria crisi di spaesamento, di modelli di riferimento, di imbarbarimento, una autentica involuzione culturale. La quale fa crescere un Paese anonimo, cementizio, di profilo per lo più mediocrissimo. Che fa contrasto per la sua banalità e bruttezza col Paese antico - anche con quello del primo Novecento - col paesaggio storico in cui risalta una continuità di bellezza variamente colorata dove si integrano gli ulivi, o i vigneti, e i centri storici, i primi boschi e le abbazie oppure i borghi murati, le siepi superstiti e i casali o le masserie, con una suggestione sempre diversa e sempre emozionante. Quella "seconda natura" che Goethe fissò nelle note del suo *Viaggio in Italia* e che i latini definivano col bellissimo termine di "natura naturata" distinguendola dalla "natura naturans", la natura intoccata.

"Siamo abituati alla bellezza", osserva ancora Tabucchi. "Siamo meno abituati alla bruttezza che si sta insinuando nel nostro paesaggio". Purtroppo la sensazione che si ha, sempre più allarmante, è che la conservazione del paesaggio durata tanti secoli, per decenni pure nel Novecento, sia stata (fino a che è durata) più il portato della povertà, dell'immobilismo economico, della mancanza di capitali che non di una cultura consapevole e ampiamente condivisa. E' bastato un primo benessere diffuso per provocare, a raffica, ferite e manomissioni, con l'occupazione tumultuosa di coste e riviere a colpi di seconde e terze case, con un uso dei "materiali" i quali concorrevano a fare quel paesaggio (terra, pietra, marmi, acque, ghiaie, boschi, spiagge, dune, ecc.) fra i più scriteriati, fra i meno razionali e pianificati, anzi sovente improntati all'abuso e all'illegalità. Da qui la bruttezza che si insinua e si diffonde. Sicché capita ormai di constatare in altri Paesi, meno belli e meno diversi del nostro, una cura del paesaggio più attenta, un uso dei beni primari più controllato e appropriato, una distinzione fra città e campagna più netta di quella che ormai riscontriamo da noi, al Sud come al Nord, intorno a Napoli come intorno a Padova.

Perché lo sottolineiamo con forza? Perché sentiamo di "voler bene, molto bene all'Italia", come scriveva tanti anni fa l'italianista Pietro Pancrazi, cortonese, con lo sguardo forse rivolto al paesaggio terrazzato ad ulivi che digrada dalla città murata alla piana bonificata della Val di Chiana passando per la miracolosamente sobria Madonna del Calcinaio di Francesco di Giorgio Martini. E anche perché conveniamo con Giovanni Urbani quando scriveva nell'introduzione al progetto-pilota per la conservazione dei beni culturali dell'Umbria (rimasto inattuato) che: "E' ormai acquisito che, almeno in un Paese come il nostro, il patrimonio dei beni culturali non dev'essere considerato separatamente dall'ambiente naturale". Quindi pure da quegli elementi "materiali" citati poco sopra. Un piccolo ma significativo esempio: un giorno a Urbino, parlando in consiglio comunale del nuovo piano regolatore, sostenni la necessità di non asfaltare altre strade vicinali e poderali, lì di breccia fine, bianca o rossa a seconda della pietra usata, e di terra battuta perché adattissime a

drenare l'acqua piovana e perché parte integrale di quel mirabile paesaggio antico segnato soprattutto dalle querce. Notai sorrisi ironici e scuotimenti del capo. Qualche anno dopo i Comuni dell'alto Chianti, spinti anche dai numerosi inglesi che ormai vi risiedono, si sono consorziati per "difendere le strade bianche". Per ragioni ambientali e paesistiche insieme. La sottocultura dell'asfalto ad ogni costo viene talvolta sconfitta dalla cultura storica e ambientale.

Il Bel Paese, lo diciamo da anni, è in serio pericolo. Le leggi approvate, per lo più negli anni Ottanta, a favore del paesaggio, dei parchi e delle altre aree protette, dei bacini idrogeologici hanno incontrato e stanno incontrando ritardi ed ostacoli che sentiamo divenire crescenti. Nel contempo l'abusivismo edilizio viene tollerato, anche nella Valle dei Templi, e magari sanato, perfino sul demanio marittimo (si vedano i ripetuti tentativi in proposito della Regione Siciliana), nonostante che da tempo esso odori di malavita e di racket. Mentre i piani regolatori risultano spesso sforacchiati e, alla fine, devitalizzati dalle continue varianti. Le stesse comunità locali stanno richiedendo un uso più libero da vincoli estetici e funzionali del territorio e quindi del paesaggio. Certo, passando dall'alto Lazio alla Toscana, o all'Umbria, si avverte tuttora una cura più raffinata e specifica di città e campagna, non s'incontrano abitualmente sciatterie, né sporcature, né lesioni gravi; si comprende insomma che il senso di appartenenza civile ha agito ed agisce ancora; si capisce che quel panorama, quelle città cinte di mura rosse di cotto o grigie di pietra, quelle torri svettanti, quelle pievi, quei borghi e ciò che contengono non sono stati vissuti come un dono dall'alto, di principi e prelati, bensì come una conquista di cittadini, di borghigiani, di contadini, di mezzadri. E tuttavia anche in questa Italia il senso del bello sottolineato da Emilio Sereni nei suoi fondamentali scritti sul paesaggio agrario (per il quale il contadino toscano aveva come dentro di sé l'idea di bellezza di Benozzo Gozzoli o del *Ninfaie fiesolano* di Giovanni Boccaccio), si va fortemente affievolendo. Si avverte che il livello culturale medio non basta a filtrare in modo intelligente e razionale le spinte "allo sviluppo" e quindi a regolare l'utilizzo di risorse primarie sempre più scarse e pertanto sempre più preziose. Anche lo sradicamento di massa avvenuto, dalla montagna alla pianura, dalla campagna alle città, alle periferie metropolitane ha potentemente concorso ad affievolire il senso di appartenenza, l'amore per il bel paesaggio.

In questo nostro Rapporto, oltre a dar conto dello stato della pianificazione, dei suoi risultati positivi, dei suoi grovigli e ritardi (soprattutto regionali, purtroppo), abbiamo voluto compiere una sorta di paziente inventario, ad uso generale, degli elementi *materiali* (così li chiamò efficacemente Luigi Manconi nel convegno romano del dicembre scorso sul paesaggio) del Bel Paese, del suo esistere e consistere, strutturalmente. Da tale inventario emerge un Paese tanto bello e diverso quanto fragile e per certi aspetti consumato. Anzitutto perché quasi tutto a rischio sismico, medio e alto. Rischio reso più elevato da una nuova edilizia tutta basata sul cemento, materiale anelastico come pochi, o addirittura abusiva. Quest'ultima tirata su, ovviamente, senza alcuna messa in sicurezza anti-terremoto, come una parte consistente della prima. Una situazione di base decisamente precaria che richiede e richiederà investimenti pubblici pluriennali, per migliaia di miliardi. E' questa la più complessa e forse la più rilevante delle imprese che ci attendono: la via italiana alla sostenibilità ambientale.

Discorso analogo per lo stato idrogeologico del nostro territorio, anch'esso con una forte incidenza sul paesaggio: cave abusive e cave abbandonate che diventano discariche non meno illegali, alvei fluviali e torrentizi saccheggianti periodicamente, dighe che impediscono il deflusso al mare di milioni di tonnellate di materiali inerti e quindi il naturale ripascimento dei litorali, occupazione di zone alluvionali e golenali, captazioni indiscriminate di risorse idriche interne, le quali mettono a repentaglio il "minimo deflusso vitale" e a secco per quasi tutto l'anno fiumi e torrenti un tempo rilucenti di acque. Con ripercussioni negative sulla fauna e sulla flora che da quell'acqua traeva alimento e che si esprimeva in un paesaggio verdeggiante e arioso, mutevolissimo.

L'Italia è, per poco meno di quattro quinti, un Paese di collina e di montagna. Un tempo densamente abitate e coltivate, tanto che fino all'Unità vi abitava quasi il 40 per cento degli Italiani

(oggi neppure il 20). Collina, anche alta, costruita a mano, con terrazzamenti pazienti, con decine di migliaia di chilometri di muretti a secco, con riempimenti di terra magari trasportata a spalla e poi coltivata, arborata. Terrazzamenti imponenti, dalle liguri Cinque Terre alla siciliana Noto Alta. Sempre con ulivi e vigneti protagonisti e più a sud anche i capperi e i carrubi. In montagna quest'opera manuale, strutturale e manutentiva, proseguiva, volta a scavare e a regolare fossi, a creare prati per colmata, o a difenderli. Un gigantesco sistema che doveva dare pane e lavoro a milioni di contadini poveri e che ha concorso a creare un paesaggio di straordinaria bellezza ed un sistema di manutenzione delle terre alte (sempre insidiate, certo, dal disboscamento) che l'abbandono di collina e montagna ha fatto rapidamente decadere e talora sfasciare. Con una accelerazione disastrosa delle frane, degli smottamenti, delle colate di fango, delle alluvioni. Dal Piemonte alla Garfagnana, da Sarno alla Calabria.

Non siamo certo nostalgici della povertà contadina. Tutt'altro. Osserviamo e facciamo osservare, come dato oggettivo e incontestabile, che l'Italia è stata nei secoli costruita e tenuta su così e che quel formidabile apparato di sicurezza e di bellezza andava e va ancora salvato e curato. Con altri mezzi, aggiornati ed efficaci. Con la presenza di contadini non più miseri, col sistema dei parchi di ogni livello, con un'agricoltura tipica – di cui parliamo in questo Rapporto – che non diventi però monocoltura ma conservi le biodiversità tradizionali, con misure di sostegno intelligenti, con finanziamenti pubblici mirati, nazionali ed europei, a questa strategia di fondo, idrogeologica, agro-silvo-pastorale, paesaggistica e quindi anche turisticamente alternativa. Altrimenti sarà la decomposizione violenta, ripetuta, catastrofica. Sarà la perdita secca di valori primari e anche di valore economico, oltretutto. E non si dica che questa è una posizione utopica. Guardiamo, per esempio, all'armonia degli attuali paesaggi nel Centro Europa.

Gli effetti li abbiamo già verificati in pianura, con migliaia di vittime e con decine di migliaia di miliardi di danni. Una pianura essa pure oggetto di bonifiche e di opere idrauliche plurisecolari (Carlo Cattaneo definiva il Po “un immenso deposito di fatiche”), che in epoca recente è stata sfruttata e costruita nei modi più intensivi, ben dentro le stesse aree alluvionali e golenali. I filari di gelsi sono largamente scomparsi dal paesaggio lombardo e la *piantata*, antichissima, dalla Bassa emiliana. Mentre la cementificazione delle riviere ha distrutto un altro sistema di difesa del territorio e del paesaggio, quelle dune a uno o a più cordoni delle quali in Adriatico, per esempio, sopravvive su 1.260 chilometri meno del 10 per cento. Tutto ciò nel momento in cui altri fattori acceleravano l'erosione dei litorali che qui documentiamo, puntualmente.

Già delicata per ragioni sismiche, l'Italia è dunque divenuta assai vulnerabile e meno bella per l'uso violento e sbrigativo che si è fatto dei suoi beni primari. Con effetti a catena sull'ambiente e sul paesaggio stesso. C'è stata negli ultimi decenni una forte ripresa di attenzione ai boschi e tuttavia, come si può rilevare da questo Rapporto, con una cultura del paesaggio (naturale e storico) e del climax o sbagliata o inadeguata. L'utilizzo di piante resinose in luogo delle essenze italiche tradizionali (le varie famiglie della quercia) ha mutato il volto di tanta parte dell'Appennino, ridotto la macchia e gli arbusti, resa più facile e rapida l'aggressione degli incendi appiccicati per lo più dolosamente, per ragioni speculative. Coi terreni “cotti” che la prima pioggia battente fa smottare e colare a valle.

La scoperta della utilità economica, oltre che della bellezza, dei parchi e delle oasi naturalistiche ha concorso a fare da argine ad altre aggressioni cementizie e alla ulteriore disgregazione delle terre alte. E però già ci sono parecchi segnali in controtendenza, dal Monte di Portofino al lago di Bracciano. La valutazione di impatto ambientale e l'opera attiva, pur con scarsi mezzi, di molte Soprintendenze e dell'Ufficio centrale per i beni paesistici hanno evitati guasti e ferite avviando inoltre la demolizione di ormai annosi *ecomostri*, da Vietri sul Mare a Baia Domizia, e proponendo misure più incisive di lotta all'abusivismo rimaste per ora nel cassetto.

Questo nostro Rapporto, fatto di dati oggettivi, di ragionamenti fondati, ci dice che il “Paese spaesato” è un organismo complesso, fragile, indebolito, insomma stressato, per curare e manutenerlo il quale è indispensabile un forte, consapevole, diffuso spessore culturale. Quindi, nel quadro della Convenzione europea del paesaggio e dell'Atto di indirizzo e coordinamento di recente

varato fra Stato e Regioni, occorrono piani ambiziosi, generosi, per risanarlo, per restaurarlo. Se invece su di esso si metteranno le mani sbrigativamente, abbandonando la strada dei piani attenti e coordinati fra Stato, Regioni ed Enti locali, la bruttezza avanzerà, inesorabile, e con essa altri dissesti rovinosi per tutti. In primo luogo per le attività, come il turismo, che dal paesaggio e dai beni culturali e ambientali ben curati traggono forza, all'infinito.

La storia, ci si ripete, non è mai stata maestra di vita, né per i governanti né per i governati. Ma se il Bel Paese continua a tagliare i rapporti con la storia, se nel paesaggio "uccide" la propria storia, non fa che affossare sempre di più se stesso, in ogni senso, assieme alla Bellezza.

Vittorio Emiliani

Presidente del Comitato per la Bellezza

Parte prima

Gli elementi di fragilità e di impatto

1. Il rischio sismico: prevedere, prevenire

La difesa dai terremoti è evidentemente una scelta obbligata. Per cominciare, è necessario conoscere le dimensioni del problema, partendo dalla frequenza e dalla intensità dei terremoti in determinate aree. Ma l'Italia, fortunatamente, è un paese di lunghissima cultura, così i suoi terremoti sono stati negli ultimi millenni tramandati dalle cronache; si dispone di un catalogo sismico molto ampio e piuttosto affidabile. Se anche si prendono in considerazione solo gli ultimi mille anni, si apprende che circa 30.000 terremoti hanno interessato il nostro territorio, 200 dei quali assolutamente distruttivi. Eventi che sono stati la causa, solo nell'ultimo secolo, di 120.000 vittime; il terremoto di Reggio Calabria e di Messina ha dato il contributo maggiore con circa 85.000 morti. Anche in termini economici è un fenomeno devastante: 145.000 miliardi è la stima dei soldi spesi soltanto negli ultimi 25 anni per il ripristino, per la ricostruzione post-evento. L'ammontare di queste ingenti risorse, utilizzate solo per risarcire il danno, è da ritenere ormai comparabile con quanto necessario per l'avvio di una diffusa ed incisiva azione di prevenzione che, pur non consentendo di eliminare del tutto il danno, determinerebbe un saldo sicuramente attivo in termini di minor numero di vittime.

L'Italia è purtroppo un Paese ad alto rischio sismico. Se si scompongono i tre fattori che lo determinano, pericolosità, vulnerabilità ed esposizione, ci si accorge che alla prima (per frequenza e intensità dei fenomeni che si susseguono) possiamo attribuire un livello medio-alto; ci sono Paesi come la California, il Giappone o la Turchia, in situazioni molto peggiori. Ma l'Italia ha una vulnerabilità molto elevata. Il nostro patrimonio edilizio è infatti caratterizzato da una notevole fragilità, dovuta soprattutto alla sua vetustà e cioè alle sue caratteristiche tipologiche e costruttive. La vulnerabilità riguarda, oltre le abitazioni, anche un insieme di altri elementi presenti sul territorio: il sistema infrastrutturale, quello industriale e produttivo, le reti dei servizi, e altri sistemi ancora, solo in modesta parte "a prova di terremoto". Abbiamo infine il terzo fattore che connota il rischio sismico: l'esposizione, ovvero il valore economico di quanto può essere distrutto dal terremoto e che può essere oggetto di una stima; al netto, naturalmente, della vita umana certamente non monetizzabile. L'esposizione nel nostro Paese si attesta su valori altissimi anche perché in esso vi è custodita una parte cospicua del patrimonio storico, artistico e monumentale di tutto il mondo, in larga parte affatto protetto rispetto all'impatto dei terremoti che possono manifestarsi. L'evento del 1997 in Umbria e Marche, nemmeno tanto intenso, ha fortemente danneggiato circa 600 chiese e, emblematicamente, la basilica di S. Francesco d'Assisi, mettendo in evidenza proprio il problema della conservazione e tutela del patrimonio culturale.

E' quindi chiaro che difendersi dalla calamità costa molto, mentre le risorse sono scarsissime; allora, diventa un problema di priorità. Nell'economia del discorso sulla prevenzione, al netto dell'indiscutibile primato della difesa della vita umana, cosa si decide di mettere nelle prime posizioni dell'elenco delle cose da proteggere, quali le strategie da adottare? Si parte allora dallo stato di fatto, non tranquillizzante poiché l'azione di prevenzione fin qui condotta è risultata ben lontana dall'essere risolutiva. Dopo il terremoto del 1908 di Reggio Calabria e Messina, si decise di introdurre la classificazione sismica del territorio e, nei comuni via via classificati, venne imposta l'adozione della normativa tecnica antisismica per le nuove costruzioni. Ora, quasi ad un secolo di distanza, si è in grado di tirare le somme: nel Paese il 45 per cento del territorio è iscritto negli elenchi di classificazione, in prima, seconda o terza categoria, ma solo il 14 per cento delle abitazioni sono costruite secondo la normativa sismica. Se continuassimo ad usare questo unico strumento di prevenzione, a fronte del fatto che si interviene sostanzialmente solo sulle nuove costruzioni e che gli investimenti su queste saranno in futuro limitatissimi (mediamente il 5 per cento di incremento di nuove costruzioni nel prossimo trentennio), nel 2030 potremmo spostare in avanti quel 14 per cento di soli altri 4 punti. Centoventi anni di applicazione di classificazione e

normativa avranno consentito, allora, di proteggere dal collasso, in caso di forti terremoti, il 18 per cento delle abitazioni. Troppo poco, evidentemente. L'intervento di classificazione e normativa, pur essendo assolutamente indispensabile, mostra palesemente dei limiti. Impianti, infrastrutture, *life lines*, strutture e funzionalità degli ospedali, perfino gli arredi delle nostre città, molto poco è, come si diceva, "a prova di terremoto". Insomma, tantissimo vi è da fare per rendere più sicuro quel 48 per cento di territorio che recenti stime hanno evidenziato essere a maggior rischio sismico.

A fronte di questo quadro inquietante, è indispensabile una politica di ampio respiro che comprenda anche strategie e nuovi strumenti e che, in pochi punti certamente non esaustivi, può essere così riassunta:

- aggiornare classificazione sismica e normativa tecnica per le costruzioni in zona sismica;
- intervenire per migliorare l'azione di recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio più antico e per tutelare le emergenze di carattere storico, artistico e culturale;
- contrastare il fenomeno dell'edilizia illegale ed utilizzare gli strumenti ordinari di pianificazione per conseguire nel tempo un complessivo riassetto del territorio che tenga conto dell'esigenza di un complessivo, maggior livello di sicurezza;
- ricercare nuovi strumenti – e tra questi per esempio la risorsa assicurativa - per mitigare, contestualmente, l'impatto economico del terremoto e le condizioni di vulnerabilità dell'edificato;
- intervenire sulla popolazione con una costante ed incisiva azione di informazione e sensibilizzazione, indispensabile per l'avvio di qualsiasi azione di prevenzione;
- migliorare lo standard del sistema integrato di Protezione Civile in emergenza attraverso la pianificazione dell'intervento alle varie scale territoriali.

Un'incisiva politica di prevenzione articolata su diversi piani, si diceva, ma non c'è dubbio, tuttavia, che al nocciolo del problema resta il patrimonio edilizio più antico e quello anche recente non progettato per resistere al terremoto. E' allora utile proporre su questo tema alcune considerazioni di fondo. Prevenzione sull'esistente, nel passato, non se ne è mai fatta. Solo a terremoto appena avvenuto ci si è posti il problema; nella ricostruzione, ripristinando il danno e rafforzando l'edificio, in modo da prevenire gli effetti anche dei futuri terremoti. E' quella che viene definita prevenzione impropria, quella del "dopo". Alcuni passi avanti, in questi ultimi anni, sono stati fatti per la prevenzione del "prima". Sulla legge finanziaria del 1997, sono stati deliberati i primi incentivi per riqualificare le abitazioni private anche nel senso della sicurezza e, in questi ultimi mesi, la Protezione Civile e la Regione Siciliana hanno varato il primo intervento di miglioramento delle caratteristiche di resistenza del patrimonio edilizio privato non danneggiato da un evento sismico. Duecentotrenta miliardi per un vero e proprio intervento di prevenzione. Operazione sicuramente importante anche sul piano metodologico. È la prima volta, infatti, che ci si cimenta anche sugli aspetti procedurali, trovando cioè *modus operandi*, quando non vi sono leggi forti di sostegno, come in un dopo terremoto, né la particolare sensibilità dei cittadini né, tantomeno, risorse abbondanti.

Bisogna puntare su riqualificazione e recupero e, in questa direzione, alcuni indicatori sono certamente promettenti. A partire dalla metà degli anni Novanta, le quantità di risorse investite in questo settore sono maggiori di quelle utilizzate per le nuove costruzioni. E il loro trend di crescita appare inarrestabile. Piuttosto esiste un problema di qualità: recupero e riqualificazione non appaiono molto sensibili al conferimento di maggiori livelli di sicurezza del patrimonio edilizio su cui si interviene. Insomma molto si spende per "il bello", poco per "il sicuro".

Altri elementi di vulnerabilità, nuove fragilità del territorio, tuttavia continuano ad emergere. L'edilizia illegale - tutta, condonata e non - è fragile per definizione dal punto di vista sismico. Due condoni non solo non hanno risolto il problema, ma piuttosto hanno creato le premesse per nuovi disastri. Non sono nemmeno serviti per quantificare, per conoscere quanti milioni di metri cubi di edilizia illegale sono stati prodotti in questo Paese. Dal punto di vista di chi si occupa di terremoti, quell'edilizia resta estremamente vulnerabile, per caratteristiche costruttive e per impianto

urbanistico. Continuiamo ad ignorarne la quantità, ma sappiamo che è un fenomeno di dimensioni enormi e che è particolarmente concentrata nell'Italia centro-meridionale, dove la pericolosità sismica e la vulnerabilità sono più elevate.

Fin qui si è parlato di politiche e di strategie che, ove le si voglia realizzare, impongono sacrifici anche piuttosto robusti nel nome della maggiore sicurezza. Ma, forse, non si è riusciti a dare fino in fondo il senso della improrogabilità di recuperare una dimensione della prevenzione dal rischio sismico che, allo stato attuale, non appartiene a questo Paese.

Facciamo un esempio: Kobe, Giappone, 1995, un forte terremoto di magnitudo 7,2 colpisce la città il giorno 17 gennaio alle ore 5 e 46 minuti. Un terremoto dagli effetti pesanti: 6500 vittime, una quantità enorme di danni: oltre 200 milioni di dollari. Fu organizzata una missione tecnico-scientifica italiana che visitò nel dopo terremoto quella città. Le valutazioni che furono tratte contrastavano con alcune sottolineature - ancora una volta consolatorie - con cui la stampa italiana aveva commentato quell'evento. Era stato scritto che, dopo tutto, anche i giapponesi, così tecnologicamente avanzati, così informatizzati, così attenti alla preparazione della popolazione in caso di terremoto, insomma così efficienti, con un evento "solo un po' più forte di quello dell'Irpinia", avevano comunque registrato un numero di vittime più che doppio ed un danneggiamento di dimensioni spaventose. L'impressione che emerse da quella missione al suo ritorno fu tutta diversa. Kobe è una città moderna che si apre sul mare, un attivissimo porto, una città di 1,5 milioni di abitanti che con il suo hinterland supera i 4 milioni. Una città per la quale non era atteso un terremoto di quell'intensità - era infatti inserita nella fascia più bassa di pericolosità sismica - e, quindi, una città nemmeno tanto preparata e difesa. Kobe, invece, ha subito quel terremoto ricadendo per intero nell'area di massima intensità. Un terremoto il cui epicentro è stato infatti localizzato solo a 1,5 chilometri dal centro della città, capitato al mattino presto, che è una pessima ora in termini di impatto sulla popolazione. Insomma, vittime e danni furono tutto sommato limitati a fronte di un evento distruttivo che, con la sua intensità massima, ha investito un'area metropolitana estremamente complessa e densamente popolata.

Veniamo ora, a valle dell'esperienza di Kobe e di altri eventi distruttivi in contesti metropolitani occorsi nel mondo, alle considerazioni sulla fortuna del nostro Paese, sulla fragilità delle nostre città e, più in generale, sulla capacità di risposta della città moderna.

Il terremoto del 1908 di Reggio Calabria e Messina ebbe un'intensità dell'undicesimo grado della scala Mercalli, colpì due aree metropolitane causando circa 85mila vittime. Nella restante parte dell'ultimo secolo ci sono stati altri terremoti distruttivi in Italia. Uno in particolare, quello della Marsica del 1915, causò 35mila vittime; la cittadina di Avezzano con i suoi 11mila abitanti risultò inclusa nell'area epicentrale, il 90 per cento della sua popolazione perse la vita e più o meno la stessa percentuale di edifici subì il collasso totale.

Dopo di ciò questo Paese ha avuto, come si diceva, fortuna. Altri terremoti di intensità distruttiva, l'Irpinia del 1930, del 1962 e del 1980, hanno causato moltissime vittime ma si son tenuti lontani con le loro massime intensità dalle aree metropolitane. La stessa cosa è avvenuta in Belice nel 1968 e in Friuli nel 1976. Insomma, tanti paesi e paesini tipici del nostro paesaggio sono stati distrutti talvolta completamente dal terremoto, ma mai negli ultimi ottantacinque anni si è registrato un evento distruttivo in una città. E' per questa ragione che possiamo asserire che il nostro Paese è stato, in questi ultimi decenni, fortunato. L'esserlo stati fino ad oggi, tuttavia, dovrebbe rappresentare l'elemento fondamentale di convincimento circa la necessità di un'azione di prevenzione, tanto più inderogabile quanto più gli scenari ci proiettano in una situazione diversa da quanto successo a Kobe. Da noi le cose molto probabilmente non andrebbero come laggiù; molte delle nostre città inserite in aree ad elevato rischio sismico potrebbero subire, a parità di magnitudo, un impatto molto più severo. Anche l'edilizia degli ultimi decenni, quella in gran parte in cemento armato, è in genere realizzata solo per una parte, talvolta minima, con criteri antisismici. Il progetto urbanistico secondo il quale la città si è via via sviluppata realizzando nuovi sterminati quartieri e cucendo questi con la città vecchia, non ha mai tenuto conto dell'emergenza possibile, delle regole della sicurezza, di una logica di prevenzione dalle catastrofi rivolta al sistema urbano nel suo

complesso. Molto poco di ciò che ci circonda in città è stato pensato, progettato, realizzato o, semplicemente, posto in opera a "misura di terremoto". La città moderna non è una città sicura e non è più sicura per definizione della città vecchia, anzi il rischio, nella sua precisa accezione, può anche essere maggiore. Ed è bene sgombrare il campo dai luoghi comuni quale l'esuberanza di cemento armato che spesso caratterizza le nostre città. Se non è ben progettato con criteri antisismici e realizzato a regola d'arte, non protegge dai terremoti distruttivi. Statistiche ormai consolidate a livello mondiale nella stima delle perdite (*casualties*, secondo il termine anglosassone che comunemente si usa) ci dicono che forse il cemento armato collassa in un minor numero di casi rispetto alla muratura, ma quando avviene non lascia scampo.

Mancanza di regole, di sensibilità e conoscenza dei fattori di rischio, inadeguate scelte di uso del territorio, speculazione ed edilizia illegale, sono i fattori di moltiplicazione dei livelli di fragilità delle nostre città, a fronte dei quali è stato contrapposto troppo poco. Chi oggi vive in questo Paese - dopo aver costruito tutto il costruibile e certamente più del necessario - si deve impegnare nella riqualificazione dell'esistente, usando allo scopo l'enorme potenziale tecnologico che ha saputo sviluppare. Questo consentirà di salvaguardare la vita umana e, al contempo, di preservare il patrimonio di bellezza che, nonostante tutto, ancora caratterizza l'Italia.

Roberto De Marco

2. Lo stato idrogeologico

La profonda trasformazione del sistema economico degli ultimi decenni, con forti incrementi di produzione di beni e servizi e la grande pressione antropica sul sistema ambientale, hanno prodotto, da un lato, un cospicuo depauperamento della risorsa *territorio* e, dall'altro, l'esaltazione dei rischi geologici: rischio di frana e d'inondazione in primo luogo.

In Italia, rispetto ad altre nazioni, lo sviluppo della ricerca in questo settore è stato particolarmente incentivato dalla struttura fisica del territorio nazionale, caratterizzata da vaste aree ad alta sismicità (Appennino centro-settentrionale, Appennino meridionale, Triveneto, ecc.), vulcani attivi (Etna, Stromboli, Vulcano) e quiescenti (Vesuvio), vastissime zone ad endemico dissesto idrogeologico (come l'ambiente montano alpino e quello montano-collinare dell'Appennino centro-meridionale), lunghi tratti di rete idrografica esposta a ricorrenti esondazioni (Bacini nazionali dei fiumi Po, Adige, Tevere, Arno, ecc., e Bacini regionali e interregionali Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta, Campania, Calabria, ecc.).

Queste particolari condizioni hanno generato una forte spinta sul sistema di ricerca e su quello normativo che ha prodotto interessanti risultati in termini di conoscenza scientifica, come testimonia l'ampia e approfondita letteratura, e l'introduzione di buone leggi: prima fra tutte la Legge 183/1989 sulla difesa del suolo.

Il trasferimento di tale patrimonio di conoscenze sul piano operativo è risultato assente o in notevole ritardo. Infatti, considerando la sola sequenza degli eventi catastrofici alluvionali dell'ultimo decennio (Piemonte 1994, Versilia 1996, Sarno 1998, Soverato 2000, Piemonte-Valle d'Aosta 2000) con centinaia di vittime e danni conseguenti, per beni pubblici e privati, per oltre 100 mila miliardi di lire, si evidenzia come il notevole ritardo nell'applicazione della normativa esistente non abbia prodotto i benefici sperati nelle attività di previsione e prevenzione dei rischi idrogeologici. Tutto ciò si è tradotto nella mancata realizzazione e adozione dei Piani di bacino, da parte delle Autorità di bacino nazionali e regionali, che rappresentano l'elemento centrale caratterizzante della 183/1989. E' pur vero che le procedure previste da questa legge hanno reso difficile l'iter approvativo dei Piani di bacino, ma è altrettanto vero che moltissime regioni hanno istituito le Autorità di bacino solo di recente a distanza di oltre 10 anni dall'avvio della 183/1989.

Il Decreto legislativo 180/1998 e le successive modificazioni e integrazioni sino alla Legge 365/2000 (conversione in legge del "Decreto Soverato"), emanate a seguito dei recenti eventi alluvionali e di frana, hanno prodotto una decisa accelerazione nelle attività previste dalla 183/1989, soprattutto per quelle autorità e regioni che presentavano forti ritardi.

Molte Autorità di bacino, nazionali e regionali, hanno infatti utilizzato le risorse messe a disposizione, soprattutto in termini d'acquisizione di personale specialistico a contratto temporaneo (geologi, ingegneri del territorio, ecc.) per sviluppare quelle attività di conoscenza del territorio, attraverso il rilievo di tutti i dati di base (Inventario dei fenomeni franosi e Valutazione delle piene per tempi di ritorno di 30, 50 e 200 anni) indispensabili per l'impostazione dei modelli previsionali, e quindi per la futura realizzazione delle *Carte della pericolosità di frana e d'inondazione*, documenti fondamentali per lo sviluppo dei Piani di bacino.

In questa fase, da considerare transitoria, tali normative prevedono - molto realisticamente - percorsi intermedi distribuiti nel tempo, e finalizzati alla definizione dei Piani straordinari (Ps) per l'individuazione e perimetrazione nelle zone urbane delle aree a *Rischio elevato e molto elevato* (ottobre 1999). Successivamente, attraverso la georeferenziazione dei dati e l'estensione alle aree extraurbane, dovrà essere introdotta la definizione delle aree pericolose per l'adozione (ottobre 2001) dei *Piani stralcio di assetto idrogeologico* (Pai) che rappresenteranno lo strumento tecnico-operativo mediante il quale è definito l'utilizzo del territorio. Questi strumenti dovrebbero

finalmente avviare le attività di programmazione, basate sulla reale dinamica fisica del territorio, per la tutela e la difesa delle popolazioni, del suolo, delle infrastrutture e degli insediamenti.

Il percorso intrapreso, a partire dal Decreto legislativo 180/1998 traccia un quadro di potenziale ottimismo. Tuttavia, l'attività delle Autorità di bacino, nazionali e regionali, dovrà essere caratterizzata da continuità d'azione per consentire l'utilizzo ottimale, e la giusta collocazione, della grande quantità di dati via via acquisiti. Questi dovranno essere destinati nell'immediato futuro alla costruzione della cartografia tematica *della pericolosità di frana e d'inondazione* che, da strumento tecnico, assumerà la forza di strumento amministrativo-normativo, attraverso i passaggi istituzionali previsti: Comitato istituzionale, per le Autorità nazionali, e Comitato istituzionale-Consiglio regionale per le regioni con l'adozione definitiva dei Piani di bacino.

E' inoltre da considerare la possibilità che l'azione isolata delle regioni, pur nella loro più ampia autonomia, possa portare a frammentazioni nella valutazione delle aree a rischio idrogeologico, sia dal punto di vista qualitativo sia quantitativo. Per evitare tale evenienza dovrà essere avviato, in ambito ministeriale (Decreto legislativo 300/1999) o nella Conferenza Stato-Regioni, un momento di confronto unitario nazionale per la costruzione di valide e uniformi decisioni tecnico-scientifiche.

Nei prossimi anni, la possibilità di riequilibrio delle attività regionali sul tema del rischio idrogeologico, per riportare su di un piano di sostanziale uniformità le attività di gestione del territorio italiano, è legata in primo luogo alla capacità della classe dirigente di comprendere che l'investimento d'ingenti somme per gli interventi di riparazione dei danni conseguenti alle catastrofi idrogeologiche, oltre ad essere un atto *profondamente ingiusto* nei confronti delle centinaia di vittime che annualmente si registrano in concomitanza di tali eventi, rappresenta un inutile, e spesso dannoso, spreco di risorse.

La timida inversione di tendenza, registrata con l'ultima Legge finanziaria, dovrà trovare conferma nei prossimi anni, ricorrendo al sistematico stanziamento di adeguate risorse da destinare alle attività di *previsione e prevenzione*.

A ciò dovrà aggiungersi:

- la rifondazione dei Settori regionali della difesa del suolo facendo ricorso al massiccio utilizzo del gran numero di *veri esperti* che le Università italiane forniscono annualmente. Si tratta di laureati e dottori di ricerca (in Geologia, Ingegneria del territorio, per citarne solo alcuni) che tutto il mondo apprezza e per quali lo Stato italiano investe annualmente enormi risorse, che risultano spesso vanificate perché alla fine del loro percorso formativo molti di questi trovano occupazione in campi diversi. Tutto ciò appare in netto contrasto con le dinamiche di una nazione ad economia avanzata come l'Italia, che presenta anche una realtà fisica del suo territorio caratterizzata dalla presenza di rischi geologici tra i più alti del mondo, e che ha l'esigenza di modulare le risorse disponibili nel rispetto della sicurezza e del benessere sociale delle popolazioni;
- la ricomposizione dei Servizi tecnici nazionali (*Servizio geologico, sismico, idrografico e dighe*) che, dopo anni d'incertezze, erano avviati verso una concreta attività di supporto, per lo Stato, e di trasferimento delle conoscenze alle regioni e agli enti che operano sul territorio. A tale ricomposizione è legata, per esempio, la realizzazione, in forma digitale, della cartografia geologica e tematica dell'intero territorio nazionale che rappresenta l'elemento minimo di base per lo sviluppo delle attività di previsione e prevenzione.

In tale quadro rientra anche la revisione su basi scientifiche e razionali del *Vincolo idrogeologico*, così come previsto dalla Legge 183/1989, e la definizione di una moderna *Legge urbanistica* capace di coniugare le scelte di pianificazione con i Piani di Rischio Idrogeologico, realizzando il principio dello *sviluppo sostenibile*.

Il settore della ricerca italiano che, pur nella carenza di risorse, ha prodotto notevoli conoscenze nel campo dei rischi idrogeologici (basti ricordare i risultati della Commissione De Marchi, del Progetto finalizzato Cnr-Difesa del suolo, del Gndci-Cnr, del Cofin-Murst). Tuttavia, la capacità di trasferire sul piano operativo le conoscenze via via acquisite, con la genesi dell'auspicabile "corto

circuito” tra sistema di ricerca e sistema produttivo pubblico e privato, è legata al drastico incremento di risorse finanziarie ed alla concreta realizzazione dei Centri d’eccellenza, previsti dal Murst già dal 2000.

E’ attraverso questi passaggi che potranno essere validate e sperimentate le numerose metodologie proposte per la valutazione della Pericolosità e del Rischio, con lo sviluppo di linee-guida di riferimento, indispensabili per la definizione di normative e standard operativi efficaci e sicuri. Senza lo sviluppo di questo settore non si potrà tra l’altro coniugare il binomio, ritenuto indispensabile, utilizzo del territorio-assicurazione, con l’introduzione della polizza assicurativa legata al concetto di *rischio accettabile o rischio assicurativo*, che esprime la suscettibilità del territorio a generare rischio in relazione ad una sua determinata destinazione d’uso, e quindi alla misura del livello di rischio con l’accettazione/non-accettazione di determinati usi del territorio, comprese le opere ad elevato rischio.

Alberto Prestininzi

3. **Acqua: una risorsa spreca**

L'acqua che vediamo in natura è una componente essenziale del paesaggio. Una sorgente, un ruscello, un fiume, un lago, una cascata contribuiscono a rendere bello e gradevole il panorama, non solo per la loro presenza, ma anche perché creano al loro intorno un ambiente favorevole allo sviluppo della vegetazione ed un habitat idoneo alla vita della fauna che popola l'ambiente fluviale e peri-fluviale.

Nel corso dell'ultimo secolo le condizioni ambientali sono state profondamente alterate da massicci prelievi di acque da fiumi e da sorgenti. Per soddisfare la crescente domanda d'acqua per uso potabile, dovuta al progressivo miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni, sono state captate quasi tutte le sorgenti italiane, in molti casi con il prelievo totale della portata disponibile.

Nelle zone montane, per soddisfare la crescente domanda di energia, le acque dei fiumi sono state invasate e derivate in condotte che alimentano gli impianti idroelettrici: ben poco resta negli alvei naturali. A seguito del referendum che ha proibito la produzione di energia nucleare, si è notato un sensibile peggioramento delle condizioni ambientali nelle aree fluviali e peri-fluviali perché, per produrre energia pulita, è stato interamente sfruttato il potenziale idroelettrico disponibile, senza alcuna attenzione per le conseguenze ambientali delle tecniche di captazione utilizzate. Più a valle, dove viene restituita l'acqua degli impianti idroelettrici, vengono operati massicci prelievi per uso irriguo.

Questa disastrosa situazione determinata da eccessivi prelievi alle sorgenti e negli alvei naturali, risulta notevolmente peggiorata dall'esercizio incontrollato di milioni di pozzi per uso domestico, agricolo ed industriale, che prelevano dal sottosuolo le acque che originariamente alimentavano fiumi e sorgenti. A causa di questa pluralità di prelievi, in periodo estivo, quando più limitate sono le risorse idriche disponibili e quando maggiore è la domanda d'acqua, negli alvei naturali restano solo gli scarichi urbani ed industriali, non sempre adeguatamente trattati dagli impianti di depurazione.

Per oltre mezzo secolo l'uso dell'acqua è stato regolato dal Regio decreto 1775 del 1933, divenuto inadeguato a fronteggiare una situazione socio economica che era nel tempo profondamente mutata. Finalmente, nel 1989 la Legge 183 introduce nuovi adeguati criteri di gestione dei Bacini idrografici e di utilizzazione delle risorse idriche. A questa Legge fondamentale ne seguono altre altrettanto importanti, come la Legge 275 del 1983, la Legge 36 del 1994 e il Decreto legislativo 152 del 1999. Tutti questi provvedimenti, in analogia a quanto già operante in altri Paesi, introducono il concetto di Deflusso minimo vitale (Dmv). Per la prima volta nella legislazione italiana viene formulato il principio che non può essere utilizzata e derivata l'intera risorsa idrica disponibile, ma che deve essere rilasciata una portata di quantità e di qualità sufficiente per conservare gli equilibri ambientali, a valle delle derivazioni.

La legge enuncia il principio del deflusso minimo vitale, ma non definisce in che modo debba essere valutato. I caratteri qualitativi delle acque sono definiti dal Decreto legislativo 130/1992, mentre nulla è ancora stato stabilito riguardo agli aspetti quantitativi. Il Ministero dei lavori pubblici, di concerto con gli altri ministeri competenti, avrebbe dovuto definire entro il Dicembre del 1999 le linee guida per la valutazione del deflusso minimo vitale (Decreto legislativo 152/1999, art. 22).

Il problema della definizione dei criteri e dei metodi che portino ad una realistica valutazione delle acque che non possono essere utilizzate, ma devono restare nell'ambiente naturale, è assai complesso sotto il profilo sia tecnico sia economico. L'adozione di efficaci provvedimenti che rispettino lo spirito e le finalità della legge porterebbe benefici notevoli alla tutela dell'ambiente e del territorio, ma richiederebbe sostanziali modificazioni all'attuale, incontrollata, gestione delle risorse disponibili.

In tutti i bacini idrografici italiani sono state rilasciate concessioni pluriennali per la derivazione di acque sorgive e superficiali, nettamente superiori alla risorsa disponibile in magra ordinaria, che in gran parte del territorio italiano cade in periodo estivo. Alle derivazioni legittime, operate a seguito di regolari concessioni, si devono aggiungere notevoli prelievi abusivi operati sui corsi d'acqua superficiali e soprattutto, a mezzo di pozzi, su acque sotterranee.

In attesa delle norme attuative per la definizione del deflusso minimo vitale, moltissimi impianti di derivazione per uso municipale, agricolo e industriale derivano totalmente le acque di sorgenti e di fiumi, che in periodo di magra hanno portate inferiori a quelle date in concessione e che sono quindi legittimamente derivabili. Ne risulta che a valle delle principali derivazioni, in periodo estivo, molti corsi d'acqua sono completamente secchi e le condizioni ambientali totalmente degradate. Fanno eccezione solo le concessioni date con un disciplinare che prevede il rilascio costante di una determinata portata.

Sono moltissimi i criteri ed i metodi proposti per la definizione del deflusso minimo vitale, in Italia ed all'estero. I criteri si basano su considerazioni di carattere idraulico (una determinata proporzione della portata disponibile), biologici (una portata di quantità e qualità sufficiente per la vita dei pesci) ed ambientali (una portata sufficiente a conservare la bellezza del paesaggio).

La necessità di mantenere in alveo un sufficiente deflusso minimo vitale è particolarmente sentita durante i periodi di magra, quando le portate dei corsi d'acqua sono ridotte e la richiesta d'acqua più elevata. Il periodo estivo è certamente il più critico.

La portata delle sorgenti è alimentata esclusivamente da acque sotterranee. La portata dei corsi d'acqua è alimentata da due componenti: le acque sotterranee erogate dalle sorgenti ed il ruscellamento di superficie, che si produce a seguito di precipitazioni meteoriche. Il regime di portata delle acque sotterranee è relativamente stabile e garantisce un apporto sufficientemente regolare e costante nel tempo. Il regime di portata delle acque di ruscellamento è molto irregolare ed effimero: produce picchi di portata che si esauriscono completamente nell'arco di pochi giorni, nella maggior parte dei bacini italiani.

In tutto il bacino del Mediterraneo, caratterizzato da estati calde ed aride che durano oltre tre mesi, il contributo del ruscellamento al deflusso estivo dei corsi d'acqua è discontinuo e di entità trascurabile. In tutto il territorio nazionale, in particolare nell'Italia peninsulare e nelle isole, nella stagione estiva, le portate di magra di tutti i corsi d'acqua sono alimentati esclusivamente dalle acque erogate dalle sorgenti. Fanno eccezione solo alcuni bacini dell'arco alpino, dove il deflusso superficiale può essere alimentato anche dalle acque prodotte dallo scioglimento delle nevi perenni o da regimi climatici particolarmente umidi in periodo estivo. Questa oggettiva realtà, messa in evidenza da studi recenti, è ancora poco nota e non è stata quindi presa in considerazione da nessuno dei metodi finora proposti per la determinazione del deflusso minimo vitale.

La distribuzione territoriale delle sorgenti e l'entità delle portate da queste erogate, dipendono esclusivamente dall'assetto idrogeologico del territorio, estremamente variabile da bacino a bacino. La portata erogata dalle sorgenti e quindi anche la portata di magra in un alveo naturale, non può essere valutata da formule empiriche, ma deve essere sperimentalmente misurata.

Anche i metodi di valutazione più efficaci ed attendibili, che si basano sui valori delle portate di magra misurate da stazioni idrometriche, possono essere molto validi solo per la determinazione del deflusso minimo vitale alla sezione considerata che ha effettivamente misurato la portata di magra erogata dalle sorgenti poste a monte; tuttavia i valori così determinati non possono essere utilizzati per altri segmenti dello stesso bacino idrografico e tanto meno per bacini idrografici contigui, dove l'assetto idrogeologico e la distribuzione delle sorgenti è certamente differente.

Il principio della regionalizzazione del territorio, ampiamente utilizzato da idrologi ed idraulici, non può essere utilizzato per il calcolo delle portate di magra, perché non è ovviamente "regionalizzabile" la distribuzione delle sorgenti sul territorio. Ogni bacino ha un flusso di base caratteristico, alimentato da acque sorgive, che deve essere direttamente valutato, in ciascun bacino idrografico e in ciascuna porzione del suo reticolo perenne.

Se la determinazione del deflusso minimo vitale, nel reticolo idrografico italiano, deve servire a tutelare, almeno parzialmente, le condizioni ambientali che caratterizzano un'asta fluviale in tutti i suoi aspetti (idraulici, biologici e paesaggistici), il suo calcolo deve essere necessariamente valutato come una parte, più o meno consistente, dell'effettiva portata naturale, che in ogni istante si dovrebbe trovare nel reticolo idrografico perenne, se non fossero operate derivazioni a monte. Il deflusso minimo nelle aree protette è regolato da una apposita legislazione (Legge 36/1994, art. 25).

Qualunque efficace proposta, che abbia lo scopo di ripristinare le condizioni ambientali compromesse e che comporti quindi la necessità di ridurre i prelievi eccessivi operati attualmente, deve essere semplice nella sua formulazione, deve prevedere tempi di attuazione ragionevoli ed efficaci controlli.

Viene quindi formulata la seguente proposta operativa per la determinazione del deflusso minimo vitale:

- Sorgenti e corsi d'acqua di superficie con portate istantanee inferiori a 100 litri/secondo non possono essere captate o derivate per alcun motivo. La captazione di sorgenti con portate istantanee inferiori a 100 litri/secondo deve essere disattivata in un ragionevole arco di tempo e sostituita con fonti di approvvigionamento più affidabili nello spirito della Legge 36/1994.
- Il deflusso minimo vitale non potrà mai essere inferiore al 30 per cento della portata istantanea delle sorgenti e della portata naturale che in ogni momento ed in ogni punto si dovrebbe trovare nel reticolo idrografico perenne.

In prima approssimazione, si può considerare che venga restituita, in modo coerente con valutazioni di tipo ambientale, l'intera portata derivata per uso idroelettrico, il 10 per cento della portata derivata per uso agricolo e l'effettiva portata rilasciata dagli impianti di depurazione di reflui urbani, agricoli ed industriali. Ai fini del deflusso minimo vitale non possono essere considerate come restituzioni i reflui non trattati.

L'attuazione di questo metodo di misura del deflusso minimo vitale comporta la necessità di misurare la portata delle sorgenti, la portata in alveo e la portata derivata in corrispondenza di tutte le opere di presa. L'esecuzione di queste misure è già prevista dalla Legge 275/1993. Le misure di portata necessarie dovrebbero essere eseguite e certificate da enti pubblici o da società private appositamente autorizzate dai ministeri competenti, con spesa a carico dei concessionari. Tutti i dati di portata dovrebbero essere trasmessi alle Autorità di bacino che esercitano una funzione di verifica e di controllo.

Questo metodo di valutazione del deflusso minimo vitale, concettualmente molto semplice e di facile attuazione, presenta diversi vantaggi.

- a) Limita la portata derivabile dalle sorgenti e dai corsi d'acqua perenni ad un valore massimo del 70 per cento della portata istantanea ed impone pertanto l'obbligo di un rilascio minimo del 30 per cento.
- b) Garantisce il ripristino delle originali condizioni ambientali, dove la captazione di piccole sorgenti (con portate inferiori ai 100 litri/secondo) e di modesti corsi d'acqua, ha profondamente degradato le condizioni ambientali.
- c) Garantisce una portata minima pari al 30 per cento della portata naturale nell'intero reticolo idrografico perenne.
- d) Prevede la possibilità di elevare dal 30 per cento al 50 per cento il rilascio obbligatorio, in situazioni o in momenti di particolare interesse.
- e) Consente di avere in alveo portate residue variabili nel corso dell'anno, con notevole beneficio per la flora e la fauna acquatica.
- f) Consente di avere portate residue in alveo crescenti da monte verso valle, dove maggiore è la densità abitativa e quindi la necessità di diluire gli scarichi urbani, agricoli ed industriali.
- g) Garantisce la portata necessaria per la tutela delle specie acquatiche.

h) Non comporta alcun onere per lo Stato e fornisce alle Autorità di bacino dati essenziali per la corretta gestione delle risorse idriche.

Per l'efficace tutela del paesaggio e dell'ambiente fluviale è necessario che le Linee guida per la definizione del deflusso minimo vitale, di imminente emanazione, si basino sulla effettiva misura delle portate naturali e delle portate derivate e non siano calcolate con improbabili ed astratte formule empiriche. Solo questa metodologia di calcolo può consentire il ripristino delle condizioni ambientali compromesse ed il rilascio obbligatorio negli alvei di almeno il 30 per cento della portata naturale, nell'intero reticolo idrografico perenne e nell'arco dell'intero anno.

Carlo Boni

4. La vegetazione nel paesaggio

Descrivere ed analizzare i manti vegetali nei paesaggi italiani in poche battute è un po' come condensare un corso universitario di geobotanica. L'invito ad approfondire è d'obbligo e richiede alcune considerazioni intorno ad una serie di quesiti preliminari.

Un manto vegetale bello sotto il profilo estetico è positivo anche sotto il profilo ecologico? In altri termini, il "bello estetico" e quello "ecologico" coincidono? Agli animali si riconosce il diritto di vedere soddisfatte, per quanto possibile, le proprie esigenze ecologiche. Godono di un analogo diritto i vegetali?

E ancora: il disordine urbanistico e quello edilizio sono facilmente percepibili; quanti sanno percepire il disordine vegetazionale? Sono frequenti, nel nostro Paese, i casi di disordine vegetazionale? Dove sono localizzati? Determinano conseguenze negative? Quali? Che fare? E nel rispetto di quali priorità?

Un manto vegetale è "bello" sotto il profilo ecologico se, risultando in sintonia con le condizioni ambientali, si autogestisce permanendo nel tempo in buono stato, senza richiedere interventi dell'uomo. Alla luce di tale definizione, tutti i manti arborei artificiali che non diano spontaneamente origine a discendenti all'interno delle piantagioni, pur accattivanti sotto il profilo estetico, non meritano un giudizio positivo sul piano ecologico: permangono finché avversità o inevitabile senescenza non eliminino gli alberi. Rientra in questa categoria la quasi totalità dei rimboschimenti a conifere planiziali ed appenninici, nei quali, sotto le chiome degli alberi, non esista traccia della generazione successiva. Diversi i casi delle conifere ad altitudini elevate nelle Grandi Alpi e di quelle, a quote inferiori, che colonizzano luoghi ostili alla vita vegetale (suoli pietroso-rupestri aridi ed assolati), in cui doti eccelse di frugalità possono rifulgere.

Due esempi di mancato rispetto delle esigenze ecologiche di specie vegetali: i rimboschimenti a larice (tipico delle Grandi Alpi) in seno a popolamenti a leccio (specie mediterranea) e le piantagioni di alberi di Natale (eurosiberiani) nelle aiuole, a fianco di palme o addirittura piante grasse. In entrambi i casi, è come il voler far convivere renne e dromedari forzosamente insieme!

Pochissime persone sono capaci di riconoscere il disordine vegetazionale: occorre saper identificare il dinamismo della vegetazione. Di regola, si ha un'idea statica della copertura vegetale: prati, arbusteti, boschi appaiono entità stabili nel tempo (salvo deperire per incendi, piogge acide, altri fattori nocivi). Un'impressione errata: alla colonizzazione della roccia, operata da piccole, frugali piante pioniere, segue l'arrivo di specie erbacee e poi di piante legnose nane; si giunge quindi ad un arbusteto e infine, su buona parte del territorio, ad un bosco. Tra gli alberi la competizione porta al dominio di una o due specie.

Lo stadio finale del dinamismo vegetazionale è detto *climax*: in sintonia con le condizioni ecologiche, è destinato a durare finché queste permarranno invariate. La quasi totalità dei climax, nel nostro Paese, è costituita da boschi; gli arbusteti sono climax sulle coste dell'Italia meridionale (macchia mediterranea), alle massime altezze appenniniche (ginepro nano), in quota sulle Alpi (associazione di rododendro e mirtillo); i prati hanno valore di climax sopra i rododendri (ne consegue che tutti i prati sotto i 2500 metri circa di quota hanno derivazione antropica e sono artificiali: o l'uomo li difende dall'avanzata delle specie legnose oppure scompaiono). La grande diffusione di prati dove il climax è arbustivo o arboreo, comprova l'entità delle trasformazioni operate dall'uomo sulla copertura vegetale. D'altronde, se non si sfruttano le potenzialità offerte dall'ambiente non si sopravvive: l'importante è identificare la reale vocazione dei luoghi e, nei limiti del possibile, armonizzare il rispetto per la natura con un saggio impiego delle risorse rinnovabili disponibili, con loro capitalizzazione nel tempo. Caso non verificatosi nel Meridione, dove buona parte dei boschi è stata distrutta e sostituita da magri pascoli, senza alcun piano di ricupero di qualità ambientale.

In Italia i climax non occupano superfici estese. E' bene adottare strategie che accentuino il ritorno dei climax, in particolare per quanto riguarda quelli delle zone marittime, collinari, submontane: macchia mediterranea, bosco di leccio, bosco di rovere. La macchia rivegeta con vigore dopo il passaggio del fuoco. La lecceta è il meno infiammabile dei boschi mediterranei; il leccio ha poi un potente apparato radicale, una fitta chioma sempreverde (idonea a graduare l'impatto della pioggia al suolo), un fogliame coriaceo (che lo difende dalla caduta di precipitazioni acide), la capacità di dare ottimo *humus* (fertilizzante naturale a lunga scadenza ed anche materiale idoneo a fornire il massimo "effetto spugna", impregnandosi di grandi quantità di acqua piovana, per poi cederla gradualmente). Importante pure il ritorno del climax a monte della lecceta: il bosco di rovere, validissimo nella difesa dei pendii submontani (sui quali nasce la maggior parte delle alluvioni). Tale quercia, dall'ottimo legno, è stata falciata nei secoli passati. Tra la frequenza degli incendi ed i massimi pluviometrici da primato europeo (948 mm in 24 ore in questo secolo, 822 mm nel secolo scorso, eventi verificatisi a Genova), drammatica è l'esigenza di difenderci sia dagli incendiari dolosi (ogni incendio è un'alluvione in embrione) sia dalle frane. Si è già visto che i climax, insediatisi, non richiedono interventi dell'uomo per conservarsi nel tempo, con risparmio di risorse. Non bisogna postulare una generale espansione dei boschi climax: un insieme variato di ecosistemi, ricchi nelle componenti vegetali ed animali, genera paesaggi gradevoli (l'alternarsi di boschi, radure, aree prative, cui si aggiungano zone agricole, è più apprezzato dell'uniforme estendersi dei boschi). Inoltre un simile insieme, ad alta biodiversità, può attivare al proprio interno meccanismi compensativi di effetti nocivi che insorgessero nel tempo (ad esempio lo sviluppo di un rovinoso parassita degli alberi). La diffusione della lecceta porterebbe alla perdita di oltre il 90 per cento delle specie vegetali superiori che popolano oggi la fascia marittimo-collinare italiana, e all'impovertimento anche della componente animale: nella pianificazione occorre scendere ad un livello di dettaglio adeguato e tendere ad una programmazione puntuale. Quindi si ai climax (specie su ripidi versanti) ma con gli opportuni "distinguo".

Pianificare il paesaggio vegetale è possibile, ma con l'avvertenza che ciò che viene costruito rispetti il processo dinamico per cui dalla nuda roccia tende a generarsi un climax, oppure si dovrà intervenire periodicamente contro la vegetazione spontanea che, ben più idonea, tenderà a prendere il sopravvento. Attenzione dovrà porsi al rischio di effettuare interventi improvvidi e controproducenti sul piano ecologico, economico, bioetico, culturale (primo dovere: impiegare oculatamente le risorse della comunità).

In Parlamento giacciono da tempo tre proposte di legge sul problema degli incendi. Tutte ignorano il dinamismo vegetazionale, nessuna contempla, a livello strategico, l'obbligo di trasformare le pinete mediterranee (con sottobosco arbustivo) su suoli profondi, in leccete (boschi climax assai meno infiammabili). Occorrerebbe predisporre un presidio ecologico efficace sul territorio: gli incendiari dolosi agiscono liberamente ed impuniti, e se la prevenzione fosse efficace, non esisterebbe il problema degli incendi in tutta la sua gravità.

Si è inclini a riconoscere depositario di grande pregio culturale un antico borgo, ben conservato nel tempo: il medesimo diritto ha un manto vegetale frutto di lunga evoluzione ed in equilibrio con l'ambiente.

Non commettiamo l'errore di ritenere che solo i paesaggi naturali abbiano valore culturale e diritto di cittadinanza: si pensi alle celebri Cinque Terre, con i versanti coperti da aerei vigneti, agli oliveti argentei sparsi lungo la Penisola, ai tanti boschi alternati a mirabili radure fiorite.

E' lecito inserire specie esotiche in ambiti antropizzati, purché ne vengano rispettate le esigenze ecologiche. Lecito realizzare piantagioni di alberi a rapida crescita, finalizzate ad un'arboricoltura da legno, ma non si compia lo sbaglio di considerare come esaustivi quei bilanci solo parziali: se l'importazione di legname fa spendere somme ingenti, una fiorente esportazione di mobili e di prodotti semifiniti porta il bilancio annuale globale ad 8.000 miliardi di attivo. Una piantagione di essenze arboree a rapido accrescimento va realizzata ove l'ambiente non custodisca significativi valori naturalistici, dove abbia il significato di un campo di grano, dove siano rispettate le esigenze

ecologiche degli esemplari, dove il terreno sia pianeggiante e idoneo all'impiego delle macchine, per risparmiare manodopera.

La maggior parte dei boschi italiani ha subito uno sfruttamento millenario per il legname: i tagli periodici hanno danneggiato la vitalità degli alberi. Occorre recuperare boschi all'alto fusto assai più che realizzare nuovi rimboschimenti (tranne che nell'Italia meridionale): si adottino su vasta scala le regole della selvicoltura naturalistica. In futuro si pianifichi con l'apporto di più competenze: la multidisciplinarietà offre a priori ben maggiori garanzie rispetto alle logiche settoriali.

Enrico Martini

Parte seconda

I processi di trasformazione: dissipazioni minacciate o avvenute

5. I terrazzamenti

I sistemi collinari e di pendio sono una componente fondamentale dell'ambiente tradizionale mediterraneo e italiano in particolare. Furono nel tempo gestiti con tecniche di organizzazione dello spazio appropriate, quali i terrazzamenti, i drenaggi, le prese d'acqua, la captazione e conservazione delle piogge, il risparmio di aree per la foresta e il pascolo. La modernità ha determinato l'abbandono di questi luoghi e degli antichi percorsi di crinale per preferire le grandi pianure e i litorali. Potenti mezzi meccanici hanno permesso di trasformare sistemi ecologici considerati marginali, ma fondamentali per il biosistema, come le paludi, i luoghi carsici, le dune costiere, e di aggredire gli stessi pendii con trasformazioni agricole incapaci di garantire la conservazione e il rinnovo dei suoli.

Il risultato è l'esodo dall'entroterra con desertificazione, perdita di qualità culturale e di biodiversità. Catastrofi ed emergenze ambientali quali il riscaldamento climatico impongono risposte a scala globale, ma necessitano anche di misure a livello locale. Se infatti la crisi idrica è un problema che dipende dalle precipitazioni queste hanno un effetto benefico o distruttivo in rapporto alla condizione dei suoli. Calamità come il degrado ambientale, la scomparsa della diversità biologica e culturale, l'esodo di intere nazioni, la penuria alimentare, la perdita di ruolo e di identità di fasce crescenti di popolazione non trovano risposta nella tecnologia moderna che è, per molti aspetti, proprio la causa di queste situazioni. Per questo organismi internazionali come la Convenzione delle Nazioni Unite per Combattere la Desertificazione (UNCCD), la FAO, l'UNESCO ripropongono la sapienza tradizionale per proporre strategie alternative al modello convenzionale di sviluppo.

Ogni pratica tradizionale non è un espediente per risolvere un singolo problema, ma è sempre un metodo elaborato, spesso polifunzionale e che fa parte di un approccio integrato (società, cultura, economia) strettamente legato a una concezione del mondo basata sulla gestione accurata delle risorse locali. Un terrazzamento è allo stesso tempo un modo per proteggere un pendio, ricostituire i suoli, raccogliere l'acqua. Ed è anche qualcosa di più. Ha una intrinseca qualità estetica e funziona all'interno di una organizzazione sociale e di un sistema di valori condiviso che lo sostiene e che a sua volta su di esso si basa.

Il sistema dei campi terrazzati può essere definito la tecnica tradizionale tipica dell'area appennina diffusa anche dal Medioriente, alla Grecia, attraverso l'Italia fino al Portogallo e al Nordafrica. Associato alla coltivazione degli olivi o a quella della vigna diventa un vero e proprio elemento di edificazione del paesaggio. I pendii e le colline italiane hanno resistito nel tempo all'erosione e assumono le forme tramandate dai vedutisti e apprezzate dai viaggiatori grazie a questa opera titanica e prolungata nel tempo. Insieme ai muri a secco, i cumuli di pietre (le *specchie*), le architetture a *tholos* (i trulli) sono l'elemento tipico delle Puglie e caratterizzano l'area iblea della Sicilia. Lungo tutto l'Appennino, con i livelli straordinari dei versanti terrazzati di Amalfi e delle Cinque Terre danno luogo ad ecosistemi rurali e urbani di grande fascino e tradizione. Costituiscono l'unico modo possibile di coltivazione in isole prive di acque di scorrimento superficiale come Pantelleria mentre la Sardegna e Ibiza presentano sistemi di campi racchiusi da muri a secco denominati con lo stesso termine *tanka* da un antico toponimo mediterraneo.

Sulla trama dei terrazzamenti e dei sistemi idrici si è realizzata la gran parte dei centri antichi. Questi nella loro struttura inglobano e perpetuano le tecniche di raccolta di acqua piovana, le aree a orti protetti, l'uso dei rifiuti organici per la creazione di humus, i metodi di architettura passiva e di controllo climatico per la conservazione degli alimenti e per il risparmio dell'energia, le pratiche di riciclo dei residui produttivi e alimentari. Le componenti estetiche che apprezziamo nelle città del passato, la bellezza dei materiali naturali, il conforto delle architetture e degli spazi, il rapporto organico stabilito con il paesaggio sono dovuti proprio alle qualità intrinseche delle tecniche tradizionali e alla ricerca di simbiosi e di armonia insita nella conoscenza locale.

In Italia l'abbandono della pratica dei muri terrazzati procede contemporaneamente alla dissoluzione dei centri storici. Il processo si compie a partire dagli anni Cinquanta quando un patrimonio, frutto del lavoro di generazioni prolungatosi attraverso i millenni che aveva realizzato un'attività di cesello del paesaggio dal valore incalcolabile, viene in grandissima parte distrutto. Questo non solo a causa della mancanza di manutenzione dovuta al trasferimento di quote massicce di popolazione dall'agricoltura all'industria, ma anche per aggressione diretta resa possibile dall'imposizione di un modello di sviluppo che condanna come obsoleta ogni pratica tradizionale. Risulta a questo proposito simbolico il caso dell'esodo dai Sassi di Matera dichiarati vergogna nazionale e spopolati completamente dagli abitanti. I Sassi soffrivano nel dopoguerra per le cattive condizioni igieniche dovute alla mancanza di acqua determinata dalla crisi delle pratiche antiche di captazione e distribuzione e per la congestione abitativa, ma sono gli interessi legati all'edilizia e all'imposizione di modelli consumistici che ne determinarono l'abbandono. Così si spopolano aree montane di grande valore del Sud come il Cilento, gli altri centri storici lucani, Craco, Grottole, Pisticci e tutto il sistema delle Gravine che si estende lungo l'arco Ionico fino oltre Taranto. L'emigrazione comporta la dissoluzione delle conoscenze e delle consuetudini di gestione. Le frane, i calanchi, l'alternarsi di alluvioni rovinose e di crudeli siccità saranno il marchio successivo dei territori lucani e pugliesi conosciuti un tempo rispettivamente come la terra dei boschi e il giardino degli ulivi.

Il processo è accettato come una ineluttabile necessità del progresso perché si considera la tradizione qualcosa di arretrato e incapace di innovazione. La verità è invece esattamente contraria: la tecnologia non ha una direzione univoca e le scelte innovative non devono necessariamente assecondare gli interessi speculativi, così come la tradizione e la conservazione del paesaggio non sono sinonimo di mancanza di progresso umano. Proprio in Paesi più avanzati economicamente si riscontra la capacità di conservare condizioni di armonia e stabilizzazione del paesaggio e di rispetto per la tradizione. Nei settori e nei luoghi dove viene realizzato un grosso investimento culturale le conoscenze tradizionali persistono amalgamandosi con una innovazione tecnologica appropriata e sono il veicolo della realizzazione del benessere. In paesi come la Svizzera e in alcune regioni europee questo impegno è stato operato da lunga data anche nelle aree rurali mentre, a partire dagli ultimi decenni, si è generalizzato quasi ovunque soprattutto per il patrimonio urbano storico e monumentale. La persistenza in Europa di abitazioni medievali è dovuta al fatto che le architetture sono state restaurate e adeguate con i servizi igienici necessari alla vita moderna. Quanto più questa operazione è fatta nel rispetto della tradizione e della autenticità tanto più implica capacità innovative avanzate appropriate e crea incremento di valore e ricadute economiche. La stessa considerazione è valida per gli interi centri storici e i paesaggi rurali che quando non hanno la possibilità di incorporare le innovazioni necessarie sono condannati al deperimento e all'abbandono. In Liguria dove nella regione delle Cinque Terre esiste uno dei più estesi sistemi di pendio terrazzato del Mediterraneo la pratica tradizionale che protegge i suoli e capta e canalizza le acque si è perpetuata attraverso una meccanizzazione agricola innovativa. La difficoltà del lavoro sui terrazzamenti è dovuta ai faticosi sistemi di trasporto effettuabili solo a piedi. Nella tradizione esistevano tecniche di risalita tramite slitte tirate in alto con corde. Già all'inizio del secolo sono state sostituite con cremagliere su binari meccanici. La stessa tecnica è oggi riproposta con sistemi appropriati che permettono di ascendere il pendio senza disturbare il paesaggio e l'ecosistema. A Palagianello, nella terra delle Gravine, i sistemi di pendio del vallone su cui si organizzava il centro storico abbandonato negli anni Sessanta sono oggi consolidati facendo ricorso ai maestri costruttori dei "parieti", i muri a secco, organizzando giardini terrazzati irrigati con l'acqua raccolta nelle antiche cisterne, recuperando identità, e attrezzando un parco per la città dove la tecnica moderna voleva intervenire con consolidamenti fatti di iniezioni e barriere di cemento.

Si deve quindi parlare di una continua costruzione della tradizione. Il processo opera selezionando, filtrando e accettando le innovazioni attraverso tutto il complesso di valori e concezioni della

struttura sociale. Quando questa è culturalmente, socialmente e economicamente solida la dinamica è possibile. Solo una grande sicurezza e indipendenza culturale permette di guidare il difficile processo di incorporare l'innovazione senza esserne travolti. Quando, invece, il sistema di valori sociale è destabilizzato dalla dipendenza economica e culturale non è più in grado di operare la selezione critica e l'adozione nel proprio sistema di sapere delle trasformazioni necessarie a progredire. Così le conoscenze locali si fossilizzano e sono destinate a scomparire sotto il peso di modernizzazioni distruttive. In questo processo le condizioni economiche giocano un ruolo determinante.

Il sistema delle conoscenze tradizionali costituisce la mediazione culturale e tecnologica attraverso la quale una visione del mondo diventa pratica sociale, gestione dell'ambiente e garanzia alimentare e produttiva. Quando condizioni o aspettative economiche non sono più assicurate il sistema conoscitivo tradizionale è sottoposto a pressioni dissolutive. Una intera concezione del mondo viene messa in crisi e con essa i legami familiari, il ruolo determinante di categorie sociali portatrici delle tradizioni come i vecchi e le donne. Con l'emigrazione, con il trasferimento dalle aree di habitat tradizionale a nuovi agglomerati urbani, il rapido abbandono di quote di popolazione del settore agricolo, la conservazione e la trasmissione delle conoscenze viene interrotta. Al contrario, condizioni di benessere favoriscono la coesione sociale e la fiducia nella identità culturale e permettono la salvaguardia di sistemi tradizionali attraverso la garanzia di una alta remunerazione del lavoro necessario al mantenimento degli stessi. Questo spiega l'apparente paradosso di Paesi ricchi che hanno saputo mantenere alti livelli di tecniche tradizionali riuscendo a retribuire gli sforzi necessari con una grande valorizzazione del prodotto. In altre situazioni le stesse pratiche sono abbandonate sotto la pressione del ricatto economico che rende succubi della modernità. Questo sia in aree ai margini di impetuosi processi produttivi, come i versanti alpini del Piemonte, della Valle d'Aosta e della Valtellina, che in aree meno sviluppate dell'Appennino dove periodicamente, come in Campania e in Calabria, si ripropongono i disastri e i lutti determinati dall'abbandono delle tecniche antiche. E' il destino di gran parte dell'ambiente rurale italiano tranne i casi in cui si è salvaguardato, come in Toscana, grazie alla condivisa consapevolezza delle qualità storico culturali e all'alta remunerazione raggiunta dai prodotti agricoli dovuta proprio a quelle qualità di paesaggio.

Si può quindi affermare che la tradizione è una caratteristica della "modernità di successo" capace da questa di trarre benefici e valori. La sua riproposizione, riallacciando il filo storicamente da essa sempre intrattenuto con la forza innovativa e creativa, costituisce l'elemento determinante per la salvaguardia e la stabilizzazione del paesaggio italiano.

Pietro Laureano

6. L'erosione di spiagge e coste

Distese di sabbia lambita dall'acqua; distese di sabbia su cui venivano posate passerelle per il lungo tragitto fino a cabine di legno ricche di compiacenti buchi; distese di sabbia protette alle spalle da cordoni sabbiosi, coperti da folta vegetazione e in cui trovare rifugio per esigenze diverse. Queste erano le spiagge in un passato non tanto remoto. Cosa è successo da allora e cosa ha prodotto mutamenti così radicali da rendere irricognoscibili per gli anziani i luoghi delle loro vacanze di gioventù?

Le spiagge hanno subito una intensa aggressione sia di fronte che alle spalle. Di fronte è stato il mare che, per cause in parte antropiche, in parte naturali, ha iniziato ad asportare la sabbia della spiaggia in modo più o meno rapido, ma comunque continuo. La linea di riva ha cominciato così a spostarsi progressivamente verso terra e negli ultimi decenni la terraferma ha perso decine di milioni di metri quadrati di superficie. Alle spalle, invece, l'attacco è stato tutto ad opera dell'uomo che, pressato da esigenze economiche e di sviluppo sociale, ha costantemente spinto le proprie strutture e infrastrutture verso mare. E' da rimarcare che mentre l'aggressione frontale è localizzata, anche se talora assai vivace, quella alle spalle non ha quasi soluzioni di continuità e interessa tutta la fascia costiera della penisola e delle isole maggiori. Si salvano pochi tratti di modesta estensione protetti da parchi nazionali/regionali di antica data o di poligoni militari, non infrequenti lungo costa.

L'antropizzazione e l'urbanizzazione delle fasce costiere parte da lontano. Gli uomini delle culture più antiche hanno edificato le loro abitazioni presso il mare (e le abitazioni sono divenute villaggi e quindi città), non solo perché attratti dalle migliori condizioni climatiche, ma in special modo per le maggiori opportunità di procurarsi cibo e sale e poi, nel tempo, per la facilità dei trasporti e quindi degli scambi commerciali. Anche l'aspetto estetico, la bellezza paesaggistica ha avuto la sua importanza e gli antichi Greci, per esempio, costruivano i loro templi tenendo in massima considerazione questo fattore.

L'attrattiva dello scenario naturale, accompagnata all'aumento dei livelli di reddito e alla maggiore disponibilità di tempo da dedicare allo svago, ha fatto sì che negli ultimi decenni (in particolare a partire dagli anni Sessanta) gli insediamenti umani sulla fascia costiera subissero un incremento spaventoso in tutto il mondo industrializzato e, in particolare, in Italia. I comuni rivieraschi si estendono lungo costa praticamente senza soluzione e lungo costa ancora oggi è ubicata anche la maggior parte delle principali infrastrutture. Tale ubicazione trova parziale giustificazione nelle caratteristiche morfo-geologiche di una penisola quasi totalmente impegnata da una catena montuosa assai fragile.

Dai dati, anche se non recentissimi, pubblicati da Eurostat risulta che il 30 per cento della popolazione italiana (valutata allora in quasi 57 milioni di unità) risiede in comuni costieri e tale percentuale raddoppia se si considerano i residenti in una fascia ampia 50 chilometri a partire dalla linea di riva. Se poi si tiene conto dell'incremento della popolazione nel periodo estivo, è facile immaginare quale possa divenire la densità del popolamento in quei mesi e quale l'impatto che quelle zone devono subire. Allora trovano una spiegazione i dati Istat della fine degli anni Novanta, secondo i quali il 32 per cento delle abitazioni italiane sono ubicate in comuni costieri. Tradotto in volumi edificati questo significa 3.500.000.000 di metri cubi, il che equivale, come si legge in un *Dossier WWF* del 1996, a un edificio continuo alto 15 piani, largo 10 metri e lungo circa 8.000 chilometri (vale la pena ricordare che l'estensione dell'intero litorale italiano, compreso le isole minori, è di 7.500 chilometri).

La fame di spazio, conseguente la spinta turistica, ha portato non solo alla costruzione dei cosiddetti ecomostri (che, guarda caso, sono quasi tutti nella fascia costiera), ma anche allo spostamento del

fronte edilizio verso mare, sia per le limitazioni imposte dalle già citate condizioni morfologiche, sia perché il valore dell'immobile era direttamente proporzionale alla sua prossimità alla linea di riva. La conseguenza è stato lo spianamento di quei cordoni con vegetazione a macchia mediterranea che un tempo bordavano le spiagge, costituendone parte integrante. Erano una riserva da cui il moto ondoso poteva prelevare sedimento per fare fronte ai momenti di scarso apporto di detriti a mare a opera degli elementi naturali, in particolare i fiumi. Al loro posto oggi si rinvengono parcheggi, stabilimenti balneari, ristoranti, solo per citare l'utilizzo più frequente di tali aree. Così i circa 45 mila ettari di dune presenti un secolo fa si sono ridotti dell'80 per cento. Allo stesso tempo i 700 mila ettari di paludi e stagni costieri sono oggi soltanto 100 mila.

Sorvolando sugli aspetti di malcostume e di pessima amministrazione, è indubbio che l'Italia sia stata penalizzata da un vuoto legislativo (quanto voluto?) che è durato decenni. Infatti è solo nel 1984 che in un decreto ministeriale l'elenco delle "bellezze naturali" viene integrato con i territori costieri e un anno dopo la cosiddetta Legge Galasso stabilisce che *sono sottoposti a vincolo paesaggistico i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare.*

L'attacco che le coste subiscono alle spalle è probabilmente molto più grave di quello che esse subiscono alla fronte in quanto è certamente irreversibile. Infatti non è pensabile la distruzione di infrastrutture e di milioni di metri cubi di abitazioni per restituire al paesaggio costiero il proprio aspetto originario, né è possibile la ricostruzione delle dune e della vegetazione che le caratterizzava. A questo si aggiunga che il processo, forse, non è neppure arrestabile. Come si legge nel Dossier *Il patrimonio costiero in Italia* del Touring Club Italiano (1997), solo il 5,4 per cento dei territori costieri può essere considerato selvaggio e il 13,7 per cento semi-selvaggio. Si tratta di circa 2000 chilometri estremamente frazionati, per la maggior parte ubicati in Sardegna e in corrispondenza di coste alte e impervie. Praticamente non c'è scampo per le spiagge e i pochi monconi non edificati sono probabilmente destinati a scomparire, con la saldatura dei singoli elementi nascerà un unico serpente che avvolgerà l'intera penisola.

L'economia del settore viaggi e turismo ha prodotto nel 2000 un fatturato mondiale di oltre 2600 miliardi di dollari. Le stime dell'anno 2000 indicano in 660 milioni gli arrivi di turisti internazionali nel mondo mentre, secondo le ultime previsioni del Wto, nel 2010 si registreranno circa 1000 milioni di arrivi internazionali. Nel mondo gli occupati nel settore turistico sono più di 200 milioni, con la prospettiva concreta di superare i 250 milioni nei prossimi anni.

Nel nostro Paese gli arrivi di turisti internazionali nel 2000 sono stati oltre 41 milioni, quasi il 13 per cento in più rispetto all'anno precedente. Il settore del turismo in Italia è uno dei principali motori dell'economia italiana. Registra 140 mila miliardi di fatturato e contribuisce alla ricchezza del Paese con la quota del 6,5% del prodotto interno lordo, occupa due milioni di persone, e genera un saldo attivo di quasi 25.000 miliardi di lire nel 2000 con un incremento del 20 per cento rispetto all'anno precedente.

Il Mediterraneo è un'area di destinazione consolidata che raccoglie lungo le sue coste circa un quarto degli arrivi turistici mondiali, e in Italia il turismo balneare è la principale tipologia turistica per durata dei soggiorni.

A questi aspetti economici si aggiunga l'incremento demografico, non tanto quello nazionale, quanto quello dovuto alle introduzioni dall'esterno. Le stime dicono che la popolazione delle nazioni che si affacciano sul bacino del Mediterraneo salirà nel 2025 di 547 milioni di unità rispetto ai circa 430 milioni di oggi, e non certo per merito delle nazioni settentrionali.

Il problema di fondo è quindi: sono così inconciliabili con la difesa dei litorali le pressioni turistiche e quelle insediative in genere? E' da ritenere di no, a condizione, non di annullare, ma di rendere più efficaci e sofisticate le tecniche di pianificazione, con peculiari attenzioni ai caratteri degli ambienti. Una cultura ecosistemica, che deve diventare ordinaria amministrazione del territorio.

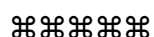
Se l'attacco alle spalle pare difficile da fronteggiare, sul versante marino le cose vanno leggermente meglio, visto che sta cambiando il concetto di *difesa dei litorali* e, di conseguenza, la tipologia degli

interventi. Fino a pochi anni addietro gli interventi sono stati tutti di vera e propria difesa che si potrebbe definire passiva. In parole povere si costruivano muri in mare paralleli alla linea di riva (le scogliere) o in corrispondenza della stessa (le barriere aderenti) il cui effetto doveva essere quello di bloccare l'energia del moto ondoso e quindi impedire l'asporto della sabbia. Oppure si edificavano ancora muri (i pennelli), ma trasversali alla linea di riva per bloccare in un tratto di spiaggia ben definito la sabbia in transito lungo riva. Tali opere, quand'anche valide (e spesso non lo sono) nel piccolo, nel limitato, risultano certamente dannose per gli effetti collaterali. E' un dato di fatto che esse esportino l'azione erosiva nei tratti di litorale limitrofi, rendendo così necessari ulteriori interventi a prosecuzione di quanto già messo in opera. Si è assistito – e si assiste ancora – al proliferare degli interventi, tanto che in alcune aree (Marina di Pisa) si hanno 2 chilometri di opere per chilometro di linea di riva; in alcune regioni (Emilia-Romagna e Marche, per esempio) le opere coprono il 50 per cento delle spiagge e in altre (Liguria e Lazio) gli interventi effettuati interessano circa il 30 per cento dell'intero sviluppo costiero.

Una situazione di erosione così diffusa può essere spiegata solo con una serie di concause: alcune naturali, altre antropiche. Fondamentalmente sono venuti a mancare gli apporti di sabbia a mare proprio mentre questo tende a risalire e mentre la fasce costiere tendono ad abbassarsi per subsidenza naturale e indotta. Allora, sembra l'uovo di Colombo, la soluzione è semplice: si dia artificialmente alle spiagge quella quantità di sedimento che per un motivo o per l'altro è venuta nel passato, e viene quotidianamente, a mancare. E' questo il tipo di difesa che va sotto il nome di *ripascimento artificiale*, che non è propriamente un'opera di difesa, ma di ricostruzione della spiaggia. Tutti i tecnici, quale sia lo loro estrazione, concordano (e non è un risultato da poco) sul fatto che la spiaggia è la migliore difesa non di se stessa, ma di tutto ciò che è retrostante. Non è una difesa di se stessa perché il processo erosivo sulla spiaggia ricostruita si interrompe, ma sicuramente non viene esportato nei tratti limitrofi che, anzi, possono trarre solo giovamento dalla ricostruzione effettuata.

Il problema sta nell'esigenza di disporre di materiale simile a quello naturalmente presente sulle spiagge e in grandi quantità. Le grandi quantità sono necessarie sia perché la ricostruzione va ripetuta ciclicamente, sia perché una spiaggia costituisce una difesa solo se la sua ampiezza è dell'ordine dei 30 metri. I costi sono di conseguenza notevoli: per il litorale laziale il fabbisogno annuo è stato calcolato in circa 1 milione di metri cubi di sabbia, con conseguente costo dell'ordine dei 20 miliardi di lire/anno. Se si volessero ricostruire tutti i tratti di litorale peninsulare e insulare in erosione, considerando mediamente l'acquisizione di una striscia di sabbia ampia 20 metri, il costo totale, visto l'attuale tasso di erosione, sarebbe di alcune migliaia di miliardi l'anno. E' vero che la ricostruzione di una spiaggia si autofinanzia, ad esempio al litorale romano viene riconosciuto (per difetto) un reddito annuo per metro quadro pari a 4,5 milioni di lire e la sua ricostruzione è costata meno di 100 mila lire al metro quadro, ma la spesa iniziale sarebbe non sostenibile e, in particolare, non c'è sedimento a sufficienza per un tale intervento e per la sua ripetizione ciclica. E' evidente che non ci si può sottrarre a politiche integrate per le quali abbiamo tutti gli strumenti tecnici e legislativi (si pensi alla pianificazione di bacino). Si tratta di passare dalle parole ai fatti.

Giovanni Battista La Monica



Il rischio di erosione lungo le spiagge italiane: dove, come e perché

Friuli -Venezia- Giulia: modesta intensità del rischio essendo i due centri portuali e cantieristici addossati alla costa alta e praticamente disabitata, per ora, la laguna, mentre i centri turistici appaiono protetti da spiagge molto ampie e da opere di difesa.

Veneto: le spiagge si estendono per 160 chilometri di cui 12 a rischio molto elevato. Intensa urbanizzazione turistica nella zona a sud di Venezia. La parte meridionale degli arenili ricade nell'area del delta del Po protetta o da proteggere.

Emilia-Romagna: manomissioni profonde, forte abbassamento plurisecolare del suolo accentuatosi negli ultimi cinquant'anni (anche per 90-100 cm), 77 chilometri su 130 di litorale difesi nelle forme più varie, 32 chilometri di spiagge in arretramento, 13 per cento a rischio di erosione molto elevato.

Marche: arretramenti della linea di riva molto accentuati nell'ultimo mezzo secolo, fortissima urbanizzazione lungo la costa (tranne Gabicce e Conero), protetto da opere il 50 per cento del litorale (145 chilometri), ad alto rischio di erosione il 14 per cento.

Abruzzo: su 99 chilometri di litorale, 29 a costa alta. Numerosi i centri urbani, ancor più gli insediamenti turistici. Un quarto delle spiagge è a rischio molto elevato ed un altro quarto a rischio elevato. Forte impoverimento (dal 30 al 70 per cento) del carico solido fluviale.

Puglie: da Manfredonia a Barletta, 61 chilometri, il 53 per cento delle spiagge non è protetto e quindi soggetto ad erosioni di varia intensità. A sud dell'Ofanto, 6 chilometri a rischio molto elevato e altri 5 a rischio elevato. Nel Golfo di Taranto, anche per l'impoverimento dei carichi solidi fluviali, a rischio molto elevato il 40 per cento degli arenili.

Calabria: condizioni assai precarie col 52 per cento di spiagge a rischio molto elevato lungo il litorale tirrenico (257 chilometri a costa bassa), con insediamenti abitativi e turistici a filo di arenile. Meno diffusa l'erosione sul litorale ionico (450 chilometri di cui 435 a spiaggia). Tuttavia, poche protezioni e molti insediamenti, quindi un 40 per cento di costa a rischio.

Basilicata: sul tratto tirrenico gli insediamenti turistici hanno occupato il 92 per cento dei 4 chilometri di costa bassa. Su quello ionico (36 chilometri di spiagge su 38) forti arretramenti dovuti ai minori apporti solidi fluviali, ai pesanti interventi dell'uomo su quei bacini e ai consistenti asporti di sedimenti marini.

Campania: a rischio molto elevato 95 chilometri di lidi sabbiosi, in particolare le spiagge alla foce del Volturno, quelle ubicate all'interno del Golfo di Napoli e nella parte settentrionale del Sele, oltre a quelle lungo la riviera del Cilento. Qui in pericolo anche tratti di costa alta.

Lazio: 18 per cento circa dei 220 chilometri di spiagge laziali è a rischio di erosione molto elevato. Tratti più esposti, quelli vicini alle foci dei fiumi, come Ostia e Fiumicino (gli apporti del Tevere sono stati drasticamente ridotti dalle dighe a monte). L'erosione minaccia pure la duna superstite del Parco Nazionale del Circeo. Un altro 42 per cento è a rischio elevato, anche in zone archeologiche.

Toscana: circa la metà delle spiagge toscane - estese per 190 chilometri sui 470 complessivi di costa - presenta rischi di erosione. Soltanto il 17 per cento è però a rischio molto alto, in forza dei modesti insediamenti urbani e industriali sul litorale. Problemi seri alla foce dei fiumi. Vasti i tratti ancora a duna.

Liguria: l'intensissima attività edilizia a partire dal secondo dopoguerra ha compromesso tratti di costa molto ampi. Oggi il 15 per cento delle spiagge liguri (211 chilometri di spiaggia contro i 144 a costa alta) è a rischio molto elevato e il 18 a rischio elevato, con pericoli per le vie di comunicazione.

Sicilia: lungo la costa settentrionale, rischi di erosione assai elevati per 73 chilometri. A levante, a nord di Catania e nel golfo catanese, rischi molto elevati per 32 chilometri. A sud-est i processi erosivi hanno smantellato tratti di strada e insediamenti abitativi per una trentina di chilometri.

Sardegna: le spiagge sono in netta minoranza (425 chilometri nell'isola maggiore e 32 in quelle minori contro 1900 chilometri circa di sviluppo costiero). I tratti di litorale a rischio molto elevato sono ubicati sulla costa occidentale, 7 chilometri, e su quella meridionale, 9 chilometri. I danni del maestrale sulla costa occidentale sono mitigati dalla scarsità di insediamenti urbani a breve distanza dalle spiagge.

Fonte: Leandro D'Alessandro e Giovanni Battista La Monica, *Rischio per erosione dei litorali italiani. In "Il rischio idrogeologico e la difesa del suolo"*, Atti dei Convegni Lincei, 134, Accademia Nazionale dei Lincei, Roma 1999.

7. Manutenzione ambientale e consumo di suoli

Due considerazioni preliminari. Siamo nell'anno del censimento generale. Nell'era dell'informatica si dovrebbe trattare di un non evento, e invece, siamo costretti a valutazioni che potrebbero essere più precise se fosse finalmente eliminato (i metodi sono tanti) il quasi obbligatorio ricorso al "dato" per eccellenza. Ci soccorrono vari tipi di analisi, dalla recente *Relazione sullo stato dell'ambiente* (gennaio 2001), al *Nuovo piano generale dei trasporti e della logistica* (Pgt, giugno 2000), alle elaborazioni dell'Istituto nazionale di sociologia rurale (Insor) diretto da Corrado Barberis, alle smilze rilevazioni statistiche ufficiali di origine anagrafica comunale, eccetera. Inoltre, pur essendo al termine di una importante campagna elettorale, scarseggiano, sui due fronti contendenti e nella miriade di posizioni intermedie o più estreme, le riflessioni di carattere generale sul futuro del Paese. Programmazione vade retro, è il comune anelito. Si preferiscono gli elenchi (di opere, di impegni, di voci contrattuali).

Tentare un'istantanea dell'Italia è relativamente più semplice partendo dai luoghi del vivere: la tendenza a delocalizzarsi, nettamente visibile già dalle prime analisi sui dati del censimento generale 1991, viene confermata. Il calo di residenti è infatti molto marcato nei comuni oltre la soglia dei 100 mila abitanti e, salendo di dimensione, si conferma in modo inequivocabile. Mentre, a parte gli incrementi minimi nei micro-comuni e il calo in quelli della classe da 1001 a 3000, nei comuni piccoli e medio-piccoli gli aumenti di popolazione sono sempre più elevati, nel raffronto 1981-1998, con alcune punte vicine o superiori al 25 per cento. Il che, da una parte può anche rivitalizzare – come afferma Corrado Barberis – i comuni ancora rurali o semirurali, dall'altra però svuota città e cittadine già strutturate e ricche di servizi. Si perde l'effetto-città, si incrementano la *rururbanizzazione* (con abnorme consumo di suolo e danni difficilmente reversibili al paesaggio) e il pendolarismo (per lo più automobilistico e, quindi, con inevitabile peggioramento dell'ambiente e inquinamento atmosferico e acustico), si favorisce la frammentazione sociale (rinchiudendo la popolazione in casa a vedere la televisione), si persevera nello spreco edilizio (mezzo secolo fa eravamo poco più di 47 milioni. Oggi, più o meno, 10 di più ma i vani di abitazione sono balzati, nello stesso periodo, da 37 a 120 milioni, più una quota consistente di case abusive non condonate). A tale fenomeno, però, si accompagna una tendenza che può sembrare paradossalmente contraria: su scala nazionale, secondo il Rapporto *L'Italia del disagio insediativo* di Serico-Legambiente (settembre 2000), la densità demografica in Italia è cresciuta passando da 188,7 abitanti/kmq. del 1991 ai 191,2 abitanti/kmq. del 1998.

In tale dato sintetico si nascondono differenti fenomeni: la delocalizzazione sopra esposta non riguarda, infatti, tutte le aree periferiche del nostro Paese. Se alcune tendono a ingrandirsi in seguito al deflusso dalle grandi città, con un effetto di redistribuzione della popolazione, altre stanno vivendo un progressivo calo demografico poiché si trovano in una posizione geografica svantaggiata e non hanno un sistema economico, sociale e infrastrutturale tale da garantirne lo sviluppo. Sono queste le aree che il Rapporto sopra indicato descrive come "disagiate" e che si concentrano prevalentemente lungo l'arco alpino e appenninico italiano con una maggior concentrazione al sud e nelle isole.

Il *consumo di suolo* (risorsa finita e irriproducibile) è l'epifenomeno più rilevante di questa dissennatezza: non abbiamo dati precisi ma solo stime (il Wwf calcola che ogni anno si consumino 100 mila ettari di buona terra, per lo più in pianura, per lo più coltivata o a pascolo). Gli ultimi studi analitici risalgono alla ricerca sull'urbanizzazione in Italia fino agli anni Ottanta, coordinata da Giovanni Astengo, che ha cartografato e misurato con la puntigliosità che gli era propria, vari sistemi urbani: fra gli anni Cinquanta e gli anni Ottanta, a fronte di crescite di popolazione mai superiori al 70 per cento, l'incremento di consumo di suolo ha raggiunto punte anche di oltre il 700 per cento. Un aggiornamento assai complesso operato agli inizi degli anni Novanta, utilizzando la *Carta tematica sulla occupazione del suolo*, prodotta dall'Istat parallelamente al censimento

generale dell'agricoltura del 1990, porta a evidenziare casi di crescita del consumo di suolo nel quarantennio 1950-1990 con punte del 1300 per cento nell'area di Taranto e dell'800 per cento nella pianura modenese.

Il recente Rapporto *Ecomafia 2000*, curato da Legambiente, ha messo in evidenza il fenomeno dell'abusivismo edilizio che è senza dubbio una voce importante per quantificare il consumo "innaturale" del suolo. Il Rapporto stima che in Italia l'abusivismo edilizio ha interessato, nel biennio 1998-1999, una superficie di quasi 9,2 milioni di mq. a causa della costruzione di circa 67.600 abitazioni illegali.

E' importante cercare di analizzare chi vigila sullo stato di un territorio così ampiamente compromesso per valutare il senso pratico della grande e riconosciuta necessità di *manutenzione ambientale*. Fino all'Unità d'Italia poco meno della metà della popolazione risiedeva in comuni oltre i 200-300 metri di altitudine. Per converso in pianura e lungo le coste vi era poco meno di un terzo della popolazione. Rapporti demografici che tendono ad invertirsi già prima della seconda guerra mondiale e che nel dopoguerra, con le nuove emigrazioni di massa, si ribaltano. Nel 1961 infatti il 46 per cento degli Italiani risiedeva già in comuni di pianura. Una quota che nei trent'anni successivi sarebbe cresciuta soltanto di altri 2 punti o poco più. Mentre lo spopolamento della montagna vera e propria procedeva a ritmi accelerati e quello della collina con maggior lentezza e persino con qualche segnale di inversione di tendenza negli ultimi anni. In questa situazione gli ettari sottratti alle attività agricole sono stati nell'ultimo quarantennio circa 6 milioni, il 40 per cento della superficie complessiva. La più rapida diminuzione verificatasi in Europa. In montagna poi, soltanto nell'ultimo ventennio, gli ettari abbandonati sono stati 760 mila (-17 per cento) e, in base alle proiezioni fornite dall'Insor, entro il 2010 altre 380 mila aziende di montagna, e anche più, cesseranno l'attività lasciando incolta una superficie pari a 1 milione 150 mila ettari. Cioè poco meno di un decimo di tutta la superficie agricola utilizzata in Italia e quasi un terzo di quella di montagna. V'è di più: se vent'anni fa il 40 per cento delle nostre aziende coltivatrici possedeva un bosco, oggi tale quota si è ridotta appena all'8 per cento e circa 1 milione e 500 mila ettari di superficie forestale risultano privi di conduttori diretti. Del resto, in un periodo relativamente breve quale quello compreso fra il 1985 e il 1993, i conduttori agricoli più giovani (cioè sotto i 24 anni) sono scesi ulteriormente: dal già modestissimo 1,5 allo 0,5 per cento del totale e ciò vuol dire che non ci sono più ricambi. Mentre quelli sopra i 65 anni sono cresciuti di ben dieci punti, dal 25,4 al 34,4 per cento del totale. Discorso che vale ancor più, probabilmente, per la montagna e che il censimento agrario in corso ribadirà.

Quasi 5.000 comuni italiani, ovvero circa il 60 per cento del totale, hanno a disposizione una superficie rurale che supera il dato medio nazionale. Secondo i dati del telerilevamento condotto nel 1990, "il territorio italiano risulta composto per il 57,2 per cento da terreni agricoli coltivati, in modo più o meno intensivo, per il 32,4 per cento da boschi, per il 4,4 per cento da aree urbanizzate, per l'1,1 per cento e per il 4,9 da aree naturali non vegetate." (Fonte: *L'Italia del disagio insediativo*).

La rete dei presidi produttivi e quindi anche ambientali formata dalle aziende contadine subirà così altre larghe smagliature e con essa il sistema di manutenzione del territorio e dell'ambiente, quindi dello stesso paesaggio. In base a questi processi, è prevedibile che possano soltanto aumentare frane, smottamenti, incendi. Se non si studiano, se non si varano in fretta apposite politiche di sostegno combinandole con lo sviluppo dei parchi e delle attività ecocompatibili, le terre alte saranno come desertificate, con danni territoriali, ambientali e paesistici a tappeto. Che si rovesceranno sulle pianure, a valle. Nei secoli passati il nostro Paese ha subito, soprattutto nel Mezzogiorno e nelle Isole (in Sicilia in specie), disboscamenti diffusi o addirittura devastanti. Che, ripetutisi sull'Appennino negli anni del fascismo, per la "battaglia del grano", hanno concorso a rendere più fragile l'assetto idrogeologico dell'Italia collinare e montana, cioè dei quattro quinti quasi del Paese. Con frane di portata storica, specie nell'Appennino sovente teatro, da secoli, di terremoti medi e forti. Tuttavia la presenza di una vasta popolazione di contadini ha per altro verso

concorso a creare e a mantenere costantemente un sistema di terrazzamenti, di colture, di piantagioni da frutto e quindi di canalizzazioni, di scoli delle acque, di pulizia dei torrenti, nonché di cura del bosco e del sottobosco.

L'Italia, dunque è storicamente un Paese ad elevato rischio geologico che rappresenta un costo di entità rilevante per l'amministrazione pubblica. Secondo fonti CNR, negli ultimi sessant'anni circa la metà dei comuni italiani sarebbe stata colpita da calamità naturali per un totale di oltre 4.400. Tra le regioni più colpite ci sono la Campania, l'Abruzzo, la Liguria e la Lombardia (fonte: CRESME): ciò si trasforma in costi che lo stesso istituto ha quantificato in circa 60/80 mila miliardi all'anno.

Del resto, pur essendo un Paese di collina e montagna, il nostro presenta un manto forestale che copre soltanto il 22,1 per cento della sua superficie, molto meno della Germania (per non parlare dell'Austria o della Svezia) e della stessa Francia (27,3) e poco più del Belgio-Lussemburgo (21,6). In sostanza, i problemi di pianificazione delle risorse primarie, a cominciare dal territorio, emergono in modo persino drammatico e, soprattutto, emerge che siamo ben lontani dalla consapevolezza generale di questo stato di cose che sola può garantire l'avvio di politiche nuove, lunghe e difficili da praticare.

Nel tentare un bilancio sintetico del rapporto fra paesaggio e sviluppo, non ci si può non soffermare sul tema della mobilità, urbana e nazionale, delle persone e delle merci. Anche perché è questo il settore nel quale il ritardo nei confronti degli altri paesi europei e a sviluppo avanzato è numericamente e obiettivamente misurabile. Mezzo secolo fa in Italia circolavano 350 mila vetture. Oggi sono 32 milioni e siamo il Paese europeo con la più alta densità di vetture per numero di abitanti. Nettamente davanti a Germania e Francia, quasi un terzo in più rispetto alla Gran Bretagna. Passando alle merci, nel 1950 i mezzi pesanti in circolazione erano 223 mila, oggi sono cresciuti del 1300 per cento e i camion sono oltre 3 milioni. Senza contare i mezzi pesanti stranieri che attraversano quotidianamente la penisola. Un altro record (anzi, un "problema italiano", come recita la *Relazione 2001 sullo stato dell'ambiente*) è l'enorme numero di ciclomotori (oltre 7 milioni nel 1998). Tre volte la Spagna, quattro volte la Francia, 30 volte la Germania, tanto per citare Paesi con una estensione territoriale superiore alla nostra. E i motocicli contribuiscono all'inquinamento delle città da ossido di carbonio per il 15 per cento.

Si tratta di numeri che dimostrano innanzitutto un collasso del sistema di mobilità pubblica nelle città e una pessima e suicida organizzazione del trasporto delle merci. Lo stesso Pgt ricorda che nelle aree urbane e metropolitane si svolge il 70 per cento degli spostamenti di persone di tutto il territorio nazionale. "Si tratta di una delle emergenze ... sia in termini di congestione che di inquinamento atmosferico". Mentre sul fronte del trasporto nazionale "l'analisi degli attuali volumi di traffico, sia per i passeggeri che per le merci, conferma l'assoluta prevalenza del trasporto su strada". Sulla strada nel nostro Paese si realizzano, infatti, l'84,1 per cento degli spostamenti di persone e l'89,5 per cento delle movimentazioni di merci. Il rimanente 10 per cento delle movimentazioni di merci è affidata solo per il 3,3 per cento alla ferrovia e per il 7,2 al cabotaggio. Ma più gravi ancora sono i dati tendenziali: se si continua ad operare come oggi, al 2010 la situazione sarà esattamente la stessa. E infatti, sempre dati Pgt, analizzando la spesa pubblica nel settore emerge una contrazione degli investimenti rispetto agli altri paesi dell'Unione europea: nel 1995 gli investimenti italiani erano il 25 per cento di quelli della Germania, il 44 per cento della Francia e il 67 per cento dell'Inghilterra. Ma questi sono Paesi in cui la situazione del trasporto è di gran lunga migliore della nostra sia nella mobilità urbana che nella ripartizione modale del trasporto merci. Inoltre, la nostra magra linea di investimenti è ancora nettamente sbilanciata a favore della strada (67,3 per cento degli investimenti, contro il 24,6 per cento per le infrastrutture ferroviarie, il 4 per cento per i porti e il 3,9 per cento per gli aeroporti). Occorre, quindi, qualcosa di più di inversione di tendenza e, purtroppo, non c'è traccia della effettiva consapevolezza della situazione nei programmi delle forze politiche. Nessuna esclusa.

Filippo Ciccone e Vittorio Emiliani

8. L'agricoltura tipica e la biodiversità

L'agricoltura tipica - oltre a essere il grimaldello per svecchiare un sistema agro-alimentare che scricchiola in tutte le sue parti - può e deve essere determinante per la salvaguardia del paesaggio italiano.

L'agricoltura disegna il paesaggio da sempre, caratterizza le nostre terre esattamente come gli impianti industriali e tutte le altre attività dell'uomo. Le tipologie di coltura classiche hanno impresso per secoli una fisionomia ben precisa al nostro Paese. Scelte diverse da quelle storiche e tradizionali sono rischiose; possono cambiare il nostro ambiente in modo irreparabile. Di esempi ne abbiamo a iosa: basti pensare all'introduzione della coltura della soia nelle Langhe, che ha modificato clamorosamente la distesa colorata che si apprezza dai tanti belvedere. Un intervento dell'uomo, dettato dalle politiche agricole comunitarie, ha inciso in modo consistente sulla tipicità cromatica di un paesaggio, lo ha stravolto.

Certe operazioni non vanno fatte con leggerezza, sono importanti per l'equilibrio di un territorio, e questi sono solo alcuni dei motivi per cui vi sono associazioni che, da sempre, insistono sui concetti di tipico e di difesa dell'agricoltura tradizionale.

Le scelte di produttivismo agricolo assistito, di coltivazione intensiva, basate su interventi del momento, senza una previsione degli effetti nel medio-lungo periodo, hanno determinato sconquassi, non solo dal punto di vista paesaggistico. Gli scandali della Bse e dell'afta epizootica, l'estinzione - letteralmente sotto i nostri occhi - di specie animali e vegetali, la scomparsa progressiva di piccole produzioni di qualità sono solo la punta di un iceberg le cui dimensioni non sono facili da prevedere. Sotto c'è il depauperamento di luoghi straordinari, un'erosione lenta, ma continua, senza che nessuno si mobiliti.

Posizioni in difesa dell'agricoltura tradizionale, servono anche da mantenimento e presidio del territorio: ne siamo convinti e orgogliosi. Ma, accanto alla protezione di quanto di bello non è ancora stato violentato, bisogna proporre nuovi stili di vita, nuove forme economiche per riconvertirsi verso un modello di società agricola compatibile con le esigenze del territorio italiano. Stiamo parlando di un'agricoltura che non deve più essere figlia di uno schema applicabile soltanto al resto del continente europeo. Per questo, un'idea di nuova ruralità, da affiancare al concetto di nuova agricoltura ecosostenibile, biologica e tradizionale, diventa determinante. E per nuova ruralità si intendono anche rispetto e integrazione ambientale delle architetture, dei mutamenti sociali.

Le nostre campagne, i piccoli borghi caratteristici non sono più rispettati e diventano così meta di conquista di cittadini stanchi dell'urbanità. Sono allora vittime di attività commerciali o agricole che generano nuovi arricchiti, smaniosi di dimostrare tutta la loro agiatezza con costruzioni improbabili, di cattivo gusto, incompatibili col paesaggio e con la sua storia. Questi posti si snaturano, diventano dei luoghi dormitorio disseminati di capannoni prefabbricati o villette in stile Beverly Hills e smarriscono il loro significato culturale.

I metodi per sostenere questo concetto di ruralità sono diversi. Uno passa attraverso il sostegno alle piccole attività artigianali, ad esempio nel settore lattiero caseario. Oppure mantenendo in vita i piccoli macelli: sono strutture che si integrano perfettamente con l'ambiente circostante, e rappresentano un motore fondamentale per l'allevamento di qualità, non intensivo ed ecologicamente sano.

Anche la piccola distribuzione commerciale gioca un ruolo decisivo: assistiamo con sempre più timori e rimpianti alla progressiva scomparsa dei piccoli panettieri, dei negozi di commestibili, delle botteghe dove si trovano i prodotti dell'agricoltura del luogo. Questi posti sono il cuore dei borghi campagnoli, non hanno nessun impatto sul paesaggio. La stessa cosa non si può certo dire dei centri

commerciali o degli enormi supermercati che proliferano alle porte dei paesi e minano l'esistenza dei piccoli commercianti.

Un terzo elemento fondamentale che consente, indirettamente, di mantenere vivo e conservare il paesaggio, è l'osteria tipica: luogo di socialità e incontro, sostegno alle produzioni artigianali ottenute con metodi agricoli tradizionali.

Se a questi fattori non si aggiunge una nuova coscienza individuale, però, il concetto di ruralità decade. C'è bisogno di fare in modo che i paesi riacquistino un'anima, che il cittadino si integri con la realtà che occupa, e che non si catapulti come un extraterrestre senza un rapporto con le attività che lo circondano e le persone che le svolgono. Così si ottiene una comunione con l'ambiente e la sua salvaguardia è automatica.

La necessità di questa presa di coscienza da parte di chi vive in posti paesaggisticamente rilevanti si evidenzia anche nel caso in cui la nuova economia agricola sia già una realtà. Come sempre il troppo stroppia. Prendiamo come esempio le zone ad alta vocazione vitivinicola. Il vino è una punta di diamante, l'antesignano di un modello che dovrebbe essere applicato anche a tutte le altre attività agricole. Il successo che ha ottenuto la strategia della qualità a discapito di una produzione elevata solo quantitativamente, ha fatto sì che in queste parti fortunate del nostro territorio si abbandonasse ogni tipo di produzione che non sia quella enologica. Da un'economia mista si è passati a una monocoltura, impiantando vigne ovunque, anche in zone non vocate, disboscando, senza rispettare coltivazioni e ambienti che facevano parte di un ecosistema perfettamente funzionante. Nei piccoli boschi che costeggiavano i filari, c'era tutta una popolazione di piccoli uccelli che garantivano l'opposizione al proliferare di insetti. Senza questi animali, sfrattati dal loro habitat, la difesa si deve ricostruire con l'utilizzo di prodotti chimici. Gli stessi alberi da frutta tra le vigne facevano parte di un sistema che nessuno vuole riproporre, e l'allevamento, scomparso per questa tendenza alla monocoltura, dava un senso all'economia mista grazie alla possibilità di utilizzare la concimazione naturale.

Concludendo, non è possibile preservare l'agricoltura tipica e inseguire un nuovo modello senza mettere in atto tutta una serie di accorgimenti che precedono e seguono quest'idea. Bisogna opporsi al modello classico di agricoltura europea che tanti danni ha fatto nel nostro Paese, ma bisogna pure fare attenzione a non buttarsi a capofitto sul nuovo corso. Potrebbe essere salvifico e remunerativo, ma potrebbe anche incidere sul paesaggio in modo determinante.

Regionalizzare i consumi e la produzione, sfruttando l'immensa varietà che ci offre il nostro Paese: ecco un punto di partenza. Si ridurrebbero i trasporti, si incentiverebbe la produzione tipica. E il paesaggio, ordinato da vigne, ulivi, terrazzamenti, tutti integrati in ecosistemi pienamente funzionanti, sarebbe salvo, e anche attivo promotore di un'economia pulita e ricca.

Carlo Petrini

9. Viaggio nell'Italia che cresce e cambia

L'ultimo grande libro di viaggio in Italia, quello di Guido Piovene, esce nel 1957. Conviene partire da lì se si vuol capire qualcosa della grande dissipazione, e non tanto per la vastità dell'inventario di cose, luoghi, culture quanto perché vi si respira l'aria del tempo in cui l'Italia comincia a cambiare pelle. Per questo motivo era stato scelto come punto di partenza, fonte, repertorio, documento-base nella ricerca per l'inchiesta televisiva "Paesaggi rubati", trasmessa da Rai Tre nell'estate del 1999. Piovene scrive quelle pagine in un lungo arco di tempo, nel corso del viaggio che compie per incarico della RAI, tra la primavera del 1953 e l'autunno del 1956. Anni cruciali, ancora dentro la ricostruzione e già col *boom* all'orizzonte e una gran voglia di crescita, di movimento, di trasformazione.

"La situazione mi cambiava alle spalle", annota nella premessa alla prima edizione, ma non fa nessun aggiornamento, lascia il testo esattamente come lo aveva scritto a caldo, tappa dopo tappa, per la radio. Ci resta così un reportage a tal punto vivo da far sentire la febbre che assale il Paese. Piovene comincia contemplando un mondo immutabile, un maso chiuso, e finisce scrivendo che *"in nessun altro paese sarebbe permesso assalire come da noi, deturpare città e campagne"*.

Quando dalla sua Vicenza sale sui colli Berici, un luogo che gli è tanto caro da paragonarlo al "grembo materno", si trova per la prima volta di fronte a dei segni di aggressione all'ambiente: gli ippocastani quasi tutti morti, sparito il bosco che saliva sulla pendice, una piscina ignobile, ma *"è sempre lo stesso paesaggio – quadro"*, conclude, e proprio per questo *"il contrasto è acerbo"*. Alla fine del viaggio non è più tempo di segni e di contrasti ma di *"febbre edilizia, con le città che si raddoppiano e i borghi che spuntano"*.

Il raddoppio è reale, non retorico. In venticinque anni si costruisce in Italia quanto in tutti i precedenti secoli di storia: il territorio occupato da edificazioni e infrastrutture nel 1976 risulta infatti il doppio di quello che era nel 1952, come ricorda Giuseppe Roma, direttore del Censis, nel Seminario che si tiene presso la Triennale di Milano nel febbraio 1999, in preparazione dell'inchiesta televisiva sul paesaggio.

Tutto comincia in quegli anni Cinquanta, quando si stringe un patto non scritto per lo sviluppo. Dal patto è escluso qualunque riguardo per il paesaggio, l'ambiente, il territorio, parole che non hanno neppure cittadinanza nel linguaggio politico, sociale ed economico di quel tempo. Quello che conta è l'incremento dei posti di lavoro che significa costruzione di stabilimenti, strade e varie infrastrutture e comporta un altro incremento, quello delle case per coloro che arrivano nelle città a lavorare. È l'ondata migratoria che spopola le campagne, le zone collinari, diverse aree del Mezzogiorno e preme sulle città dell'industria. È la colata di cemento che cambia il volto del Paese. A Piovene accade di fare il suo viaggio proprio nella fase iniziale di questa mutazione e di essere il testimone di uno stato nascente. È un'Italia antica che corre incontro alla modernità quella che vede all'inizio. Al termine del viaggio gli appare una società che sembra rinnegare la propria storia, la propria identità: *"Le immagini del passato non ispirano ammirazione, nemmeno affetto, ma soltanto fastidio"*. La rottura si consuma in quel periodo ed è rottura con le immagini e con la materia stessa dell'habitat, identificato con un vissuto di arretratezza, miseria, esclusione.

Il riscatto passa per lo sradicamento e porta dentro una sequenza di strade, fabbriche e caseggiati. Finisce, negli anni del viaggio di Piovene, un'Italia secolare. Esce dal campo visivo il paesaggio dei borghi, delle colline, dei campi – perfetto per i viaggiatori del Grand Tour, un po' meno per chi vi conduceva vita dura e grama – ed entra nell'esperienza percettiva uno scenario di periferie metropolitane che sembrano fatte apposta per negare l'idea di spazio urbano che è stata propria della civiltà italiana.

L'urbanizzazione si fa sentire in modo pesante prima nel triangolo industriale del nord-ovest ma presto anche a Roma e nelle città del sud dove sorgono insediamenti industriali. Come quello di Taranto, il grande centro siderurgico che viene inaugurato nel 1962, un investimento di grande rilievo per il Mezzogiorno e per la politica industriale del paese. Migliaia di posti di lavoro più un notevole indotto. E un intervento radicale sull'ambiente e su un paesaggio storico.

Di fronte alle ciminiere di Taranto, ancora accese, come a quelle ormai spente di Bagnoli, nell'intervista a "Paesaggi rubati" Vittorio Foa ha esclamato: "Le volevamo, le volevamo con tutta l'anima". Come dare torto a Foa e a quanti le hanno volute? Non rinnega, e giustamente, quella scelta. Si doveva portare il lavoro al Sud, si doveva fermare l'emigrazione. "Non potevamo fare altrimenti". Il Sud non poteva restare escluso dalla modernità. I giovani del Mezzogiorno dovevano impossessarsi della cultura industriale. Non c'era spazio per il paesaggio in quel progetto di sviluppo. E Foa lo riconosce. Riconosce che è stato un errore ignorarlo, riconosce che è un valore col quale occorre misurarsi. Ma allora, in quel 1962, nel giorno dell'inaugurazione del tubificio Italsider, non c'era rimpianto per gli ulivi centenari tagliati a migliaia per far posto alla grande fabbrica.

"*Il lettore stenterà a riconoscere alcuni luoghi che descrivo*", avverte Piovene nel postscriptum all'edizione del 1966 del suo *Viaggio*. A quel tempo la dissipazione è nella sua piena maturità. L'urbanizzazione pesante (73.400 case costruite nel 1950, 450.000 nel 1964) non si limita più al binomio casa-lavoro ma già si alimenta dei nuovi consumi legati alla vacanza e al tempo libero. Da Cervinia a Cortina, dalla Liguria a Rimini, è l'età della "rapallizzazione", neologismo che il *Grande Dizionario Italiano dell'Uso* di De Mauro così spiega: "urbanizzazione incontrollata di una zona di interesse paesistico".

Per un bilancio dei danni può bastare questo dato: su 7000 chilometri lineari di costa, 2600, per una fascia più o meno spessa, sono praticamente perduti o perché troppo edificati o perché gravemente inquinati. Se ci si mette in viaggio per vedere l'Italia dal mare, come abbiamo fatto per "Paesaggi rubati", si incontrano angoli di una bellezza struggente e luoghi che hanno subito profonde deformazioni. Si può intercettare un'unica sequenza di cemento che occupa un buon tratto della costa tirrenica calabrese oppure una muraglia di palazzine lungo la strada costiera del Ponente ligure. Sorprendente è l'interminabile città lineare della fascia adriatica, un'unica grande conurbazione che si sviluppa per più regioni, Abruzzo e Marche, Romagna e Veneto, senza riuscire a comunicare un solo segno distintivo dei luoghi che attraversa. Eppure basta spostarsi di qualche chilometro verso l'interno per scoprire un paesaggio con una straordinaria stratificazione di memoria.

"*L'Italia è varia, cambia da un chilometro all'altro...*", scriveva Piovene, e di questa varietà, vista come una grande ricchezza, il suo *Viaggio* dà continua testimonianza. Oggi siamo all'omologazione del territorio. Tutto uguale, un paesaggio fatto a moduli di estrema povertà tipologica. Corrono i chilometri e sembra di attraversare un paese senza storia. Esci da Roma verso Tivoli, da Milano verso Monza, da Firenze verso Prato, da Napoli verso Caserta e ti senti sempre all'interno di una stessa realtà perché tutto è stato inglobato, città e campagna, fabbriche e centri commerciali, circonvallazioni e frammenti di spazi abitati. Non ci sono più confini perché non ci sono più caratteri e questa perdita di identità dei luoghi è forse il guasto più grave, subdolo e pervasivo.

L'omologazione ha reso irriconoscibili le campagne. Nella pianura padana si possono percorrere chilometri senza che nulla cambi all'orizzonte. Non si vedono neppure alberi, rimossi come gli arbusti, le siepi, i fossi e tutto quello che può fare da ostacolo alle macchine. Livellato, squadrato, uniforme, questo spazio sta alla monocultura come il paesaggio agrario di un tempo stava all'agricoltura promiscua.

La memoria della campagna italiana è conservata in un altro resoconto di viaggio commissionato dalla RAI, quello che Mario Soldati compie per la televisione a partire dal 1956, quando sta per finire quello radiofonico di Piovene. È il famoso viaggio in bicicletta nella valle del Po alla ricerca dei cibi genuini. Nel momento in cui l'agricoltura cessa di essere l'attività principale, le campagne

si spopolano e comincia a diffondersi il verbo del *fast food*, Soldati guarda al mondo contadino e alla sua cultura, scoprendo nella straordinaria varietà dei prodotti tipici, nella capacità di produrre beni alimentari diversi da comune a comune, e perfino da frazione a frazione, una delle grandi ricchezze del paese.

Modellato dalle mani dell'uomo attraverso le generazioni, storico quindi più che naturale, il paesaggio agrario, che di lì a poco sarebbe scomparso, appare, nei racconti di viaggio di Soldati, come una delle espressioni di una cultura secolare. Quella stessa che da qualche tempo si cerca di recuperare, ricostruendo la sapienza contadina e ritrovando il gusto dei sapori locali. È un'operazione sulla memoria che, nella storia del paesaggio, vale almeno quanto l'abbattimento del Fuenti e delle vele di Scampia, la battaglia di Agrigento, la demolizione delle case abusive.

Dopo gli anni del cambiamento senza riguardi siamo oggi al tempo del recupero, del restauro, della percezione del paesaggio come un valore, un bene da proteggere. Gli enormi vuoti che appaiono all'improvviso ai margini delle metropoli, i milioni di metri quadri delle aree dismesse, sono insieme il segno di una storia consumata, come quella dello sviluppo negli anni cinquanta, e una nuova sfida. Come riempiamo questi vuoti? Quale cultura riusciremo a esprimervi? Equivale a chiedersi in che modo si modernizzano i luoghi, se c'è un progetto per difendere oggi il paesaggio. Nel cercare la risposta può essere istruttivo dare un'occhiata alle nostre città, ai borghi storici, naturalmente non nella parte bassa dove c'è la ferrovia, il polo di sviluppo della prima rivoluzione industriale o la zona artigiana, ma arrampicandosi in alto, dove si conservano gli strati di memoria del paesaggio e tutto è slivellato, scomodo, splendidamente scomodo.

Nino Criscenti

Parte terza

La pianificazione, strumento per prevenire i traumi

10. Tante leggi, e la tutela si paralizza

A ben vedere, la situazione è davvero paradossale: la tutela alla quale è sottoposto il paesaggio in Italia sembra ferrea e la gran messe di norme che, a vario titolo, lo regolano sta lì a dimostrarlo. Eppure la situazione in atto è sotto gli occhi di tutti e corrisponde a quanto efficacemente illustrato nelle pagine precedenti: scempi e abusi si sono distribuiti su tutto il territorio nazionale, senza parzialità, e, sembra incredibile, anche laddove la creazione di parchi ed aree protette era riuscita a preservarne l'integrità, oggi si avviano smantellamenti che riportano l'orologio indietro di settant'anni e preludono inevitabilmente a nuovi abusi: la sconcertante vicenda dei parchi liguri rispetto ai quali la Regione si propone di tornare alla perimetrazione del 1935 (analogamente succede nel Lazio sul Lago di Bracciano) sollecita più di una riflessione, anche nel rapporto tra le istituzioni.

Eppure la legislazione di tutela ha radici antiche: dopo la legge Croce del 1922, è con la legge n.1497/1939 che si inseriscono nell'ordinamento norme incisive sulla protezione delle bellezze naturali; alcune categorie di beni privati, per le loro caratteristiche di singolare bellezza o di interesse scientifico, sono oggetto di uno specifico vincolo di conservazione, imposto attraverso la "dichiarazione di cosa di interesse paesistico" o di bellezza naturale" individua o d'insieme. Per i primi, la legge limita l'uso dei beni e sottopone al controllo dell'amministrazione solo la facoltà per i privati di mutarne o distruggerne l'aspetto fisico; per i secondi, quale strumento di tutela, è prevista la redazione, su richiesta del Ministero, da parte delle Soprintendenze del piano territoriale paesaggistico, il cui contenuto è volto ad impedire che le località incluse nell'elenco dei complessi di cose immobili e delle bellezze panoramiche, siano utilizzate in modo pregiudizievole.

La tutela del paesaggio, con l'entrata in vigore della Carta Costituzionale, assume valore primario dell'ordinamento (art.9) e impegna tutte le istituzioni alla promozione e tutela del valore estetico del territorio.

Con l'avvio del decentramento regionale, la materia delle cosiddette bellezze naturali e più in generale della tutela del paesaggio è stata delegata alle Regioni cui spetta il potere di emanare gli elenchi dei beni di notevole interesse paesaggistico - salvo il potere statale di integrarli - e quello relativo alla redazione e approvazione dei piani paesistici (DPR n. 8/1972; DPR n.616/1977), peraltro mai adottati sino all'emanazione della legge 431/1985.

L'acceso dibattito connesso all'adozione del condono edilizio, nel quale emerge con forza il crescente degrado del paesaggio, origina l'adozione della legge Galasso (n.431/1985) che opera un deciso salto di qualità nel sistema vigente, individuando in linea generale alcune categorie di beni (montagne d'alta quota, vulcani e ghiacciai, rive dei fiumi e coste marine, terreni d'uso civico, ecc.) che vengono assoggettati *ope legis* al regime amministrativo delle bellezze naturali, senza dar corso ad una valutazione specifica delle caratteristiche del bene ma assumendone in via generale l'appartenenza alla tipologia da proteggere. Inoltre, assume rilevanza, accanto al precedente criterio estetico-culturale, anche il criterio naturalistico e, per talune fattispecie (terreni di uso civico o per quelli percorsi dal fuoco) anche quello socio-economico, sancendo così il concetto che il paesaggio è una realtà coesistente alla vita dell'uomo.

Modificando il sistema delle competenze ed il procedimento autorizzatorio - affidato alle Regioni, salvo un potere ministeriale di annullamento - la legge dispone l'adozione di piani a dimensione regionale o di tipo paesistico o di tipo urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali. Il termine per l'adozione di questi piani viene fissato al 31/12/1985. Pur avendo lo Stato esercitato i poteri sostitutivi, non senza polemiche e strascichi giudiziari, mancano a tutt'oggi i piani della Puglia e della Calabria. Più della metà delle Regioni ha subdelegato ai Comuni, competenti in materia urbanistica, il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche. In teoria siamo in presenza di una corretta applicazione della "sussidiarietà verticale" in base alla quale le funzioni vanno gestite dall'ente territorialmente più prossimo ai cittadini e l'intervento dei livelli

superiori di governo è giustificato solo in via residuale e in casi specificamente individuati. In realtà è questo uno dei (tanti) punti di corto circuito: si è aumentata la distanza tra l'ente che rilascia il provvedimento abilitativo e quello che controlla. Per di più, sovente, l'autorizzazione è derubricata a livello di parere espresso dalle commissioni edilizie, integrate da esperti (anche uno solo) in materia di beni ambientali. Con una disastrosa confusione amministrativa, aggravata dalle disposizioni della legge n. 127/1997 che nel separare i compiti di indirizzo - del sindaco - da quelli di gestione - dei dirigenti - ha "dimenticato" l'esistenza di leggi regionali le quali pongono in capo al sindaco la competenza al rilascio dell'autorizzazione paesistica!

Con l'emergere e l'affermarsi di nuovi interessi considerati meritevoli di tutela – e di nuovi soggetti cui la cura di quegli interessi viene demandata - è andata ampliandosi la gamma di strumenti di tutela introdotti nell'ordinamento che di fatto ha portato ad una serie di strumenti speciali o settoriali, sovente a scapito di quelli generali, cui la legislazione ha affidato la cura di interessi sul territorio a scala sovracomunale. Si tratta in larga parte di strumenti, tutti qualificabili come "piani sovracomunali" in larga parte dissimili:

- il piano delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale;
- il piano urbanistico delle comunità montane;
- i piani di risanamento delle acque;
- i piani di bacino;
- i piani di smaltimento rifiuti;
- i piani di assetto dei parchi.

Il solo elenco chiarisce la diversità dei soggetti e degli strumenti, pur nell'evidenza che è questo il livello nell'ambito del quale si esplica la relativa tutela e che ha portato una sorta di rincorsa al *super piano*, che si sovrappone a quelli già esistenti. Assai di rado la legislazione successiva si preoccupa di regolare i rapporti tra strumenti equiordinati e ancor meno tra quelli sott'ordinati, né gli effetti reciproci. Da ultimo, il problema è stato affrontato dall'art. 57 del decreto legislativo n.112/1998 che disciplina il conferimento alle Province di funzioni e compiti amministrativi in materia di territorio, urbanistica, protezione della natura e dell'ambiente. A tal fine la Provincia adotta il piano territoriale di coordinamento che assume il valore e gli effetti dei piani di tutela tramite la definizione di forme di intesa tra provincia e le amministrazioni competenti, anche dello Stato, nei settori della protezione della natura, difesa del suolo, difesa dell'ambiente, tutela delle acque, tutela delle bellezze naturali.

"L'intesa" diventa dunque lo strumento per la composizione degli interessi tra i diversi livelli di governo: c'è da temere che molti contrasti non troveranno composizione.

Se si pone attenzione ai tratti salienti di questa situazione schematicamente illustrata, non si può non rilevare come essa rifletta alcune delle costanti di fondo dell'amministrazione italiana, prima tra tutte, la evidente incapacità di fare progetti di lunga scadenza, di elaborare strategie; ciò che con ogni evidenza manca è la capacità di coagulare intorno ad un principio ordinatore gli interventi - e i poteri - dei soggetti che a vario titolo hanno titolo ad intervenire.

Siamo in presenza di una di quelle discrasie che rendono con evidenza come l'aver proceduto a organizzare l'Amministrazione in maniera episodica ha prodotto guasti profondi. Alla prima riforma in senso regionale degli anni 1972 e 1977, alla definizione di quello che nel Rapporto Giannini veniva definito "il torso regionale" non è seguita la riorganizzazione dei cosiddetti rami alti dell'amministrazione. Ciò ha comportato tra l'altro il mancato superamento dell'agire secondo logiche settoriali e parcellizzate, che si riverbera a tutti i livelli ed ha enfatizzato, accentuando il senso di precarietà negli apparati centrali, le logiche di parcellizzazione settoriale. Anche oggi, dopo l'adozione dei provvedimenti Bassanini si ha l'impressione che si sia finito per trasferire dall'alto in basso il peso delle problematiche senza sciogliere i nodi. Rendere efficaci e produttivi gli interventi è una logica che non è ancora nel DNA della nostra amministrazione, così come il superamento della frammentazione degli strumenti ad ogni livello istituzionale. Né francamente può considerarsi

soddisfacente la via imboccata per cui, a fronte dell'esigenza di semplificazione di un sistema ridondante e sovraffollato qual è l'attuale, non si trova niente di meglio che "tagliare le unghie" alle amministrazioni preposte alla tutela.

Va inoltre sottolineato come non sia ancora stato percepito che la salvaguardia del paesaggio è un valore "in sé"; ciò è certamente la conseguenza di una cultura collettiva debole, di una mancata percezione nella popolazione che si riverbera nelle istituzioni che sembrano non avere ancora ben chiaro che va salvaguardato ciò che è sopravvissuto a prescindere dal valore. Se non si sgancia il paesaggio (ed il territorio) da una concezione meramente utilitaristica si rischia anche di rimanere costretti nella tenaglia, per certi versi fuorviante tra aree di pregio e territorio rimanente. Il problema più pressante che le istituzioni consapevoli devono fronteggiare è quello di bloccare la distruzione delle risorse che passa anzitutto per la salvaguardia delle aree libere. Né mi pare possa valere il solo accostare il tema della salvaguardia a quello degli "interventi sostenibili", giacché se non viene definito il concetto di sostenibilità si rischia di baloccarsi con stereotipi attraverso i quali veicolare scelte discutibili ed ancora una volta miopi.

Che cosa possiamo aspettarci per l'avvenire?

Si è da più parti invocata una riforma della legge Galasso che, indubbiamente a sedici anni dalla sua approvazione, ha messo in luce tutta una serie di problemi di interpretazione e di applicazione ed anche per l'esigenza di disporre di una normativa quadro in materia di tutela paesistica che metta ordine negli strumenti di pianificazione adottati ed alla differenza che esiste tra le modalità di pianificare da una parte i cosiddetti vincoli diffusi e dall'altra i vincoli paesistici imposti con provvedimento specifico.

Non credo si tratti di impresa agevole e la lunga giacenza in parlamento del disegno di legge sull'abusivismo testimonia la forza e l'ampiezza delle resistenze. Alcune cose si possono però già tentare, avendo presente che il quadro di riferimento è in forte evoluzione. Con la prossima legislatura si attueranno le disposizioni decreto legislativo 300/1999 che vedranno, tra l'altro l'accorpamento delle funzioni relative all'ambiente ed al territorio in un unico dicastero. Se supererà il vaglio del referendum confermativo, diventerà operante la riforma costituzionale dello Stato in senso federalista, che seppur largamente anticipata in via amministrativa, modificherà non poco i rapporti tra il centro e le regioni e dovrebbe porre le premesse per l'applicazione più corretta del principio di sussidiarietà.

Delineare un ruolo più incisivo di salvaguardia attiva affidato al Ministero per i beni e le attività culturali, anche approfittando della legge di ratifica della Convenzione europea del paesaggio, per sciogliere alcuni nodi del rapporto con le regioni (e gli enti locali) non del tutto risolti in sede di Atto di indirizzo e coordinamento, anche per la non perspicua valenza dei suoi contenuti prescrittivi.

Non c'è dubbio che si impone una ridefinizione dei procedimenti autorizzatori di concessioni edilizie che da un lato vanno contestualizzati ad una valutazione delle compatibilità paesaggistico ambientali, dall'altro debbono essere inseriti all'interno di pianificazioni a larga scala che debba ottenere un'intesa con l'amministrazione statale dei beni culturali. Del pari un rafforzamento della funzione di indirizzo e controllo - e dei connessi poteri sostitutivi - è la premessa perché l'ordinamento possa funzionare; l'aver progressivamente smantellato un sistema inutilmente vessatorio e prevalentemente cartolare non deve far sottovalutare il valore di garanzia democratica di un reale ed efficace sistema di controlli. Il problema si pone, a cascata, per tutti i livelli istituzionali: le Regioni non possono, a loro volta, esimersi da una puntuale vigilanza sull'esercizio delle funzioni sub-delegate. Sarebbe troppo aspettarsi un po' di onestà intellettuale e prendere atto che molte delle aspettative riposte nel sistema regionale sono state deluse e che auspicare che gli ordinamenti sappiano correggere ciò che alla prova dei fatti non ha funzionato?

Se, come avvertiva un'autorevole dottrina (Giannini), "l'obbligo di conservare non può essere fisicamente assoluto", il tema della "trasformazione del paesaggio" non può essere eluso, ma va

affrontato con riferimento a quanto ancora integro e a quanto invece realizzato, in difetto o in assenza di programmazione, a volte al di fuori della legalità e che necessita di profondi interventi di riqualificazione. La stessa Convenzione europea sottolinea come l'intervento di tutela debba riguardare non solo i paesaggi considerati eccezionali ma anche quelli della vita quotidiana e i paesaggi degradati.

Le finalità di tutela non possono essere disgiunte dalla necessità di analizzare e comprendere il territorio in tutte le sue peculiarità-storiche, culturali, naturali ambientali, in una visione unitaria delle problematiche e delle loro interrelazioni, con l'intento di giungere ad azioni coordinate dei pubblici poteri. Uno studio del Ministero dell'Ambiente, denominato "Progetto politiche di prevenzione", che si propone di fornire elementi conoscitivi per una integrazione tra livelli di governo e livelli di pianificazione, ha analizzato i piani cosiddetti di area vasta, sia generali - piani settoriali provinciali - sia specialistici - piani paesaggistici, di difesa del suolo, delle aree protette; i dati mostrano il sostanziale ritardo con il quale questi strumenti vengono adottati. La ricerca servirà anche a mettere a punto il Sistema Cartografico di riferimento, base indispensabile per lo scambio di dati territoriali ed ambientali.

E' in corso di approvazione l'istituzione dell'Osservatorio sulla Qualità del paesaggio da parte del Ministero per i beni e le attività culturali, che costituirà un utile strumento anche per quegli interventi di restauro del paesaggio non più rinviabili. Non c'è dubbio che per far questo non si può fermarsi a considerare gli aspetti "estetici" ma vanno tenuti in considerazione tutti gli aspetti del paesaggio, ivi compresa la salvaguardia ambientale. Principio questo che è già presente nell'ordinamento (introdotto dalla legge 431/1985) ma non assunto a fondamento degli atti pianificatori; eppure la giurisprudenza ha più di una volta chiarito che è lesiva del vincolo Galasso non solo l'opera antiestetica, stravolgitrice del territorio come bellezza panoramica, ma anche l'opera che si presenti esteticamente compatibile, ma foriera di danno ambientale.

Oggi la tutela dell'ecosistema è affidata ad interventi successivi e incentrata solo sulla sanzione, quindi interviene a danno avvenuto; la logica dovrebbe essere invertita ed il sistema incentrato sulla prevenzione da realizzarsi a monte a livello di strumento pianificatorio - piano paesistico ovvero piano urbanistico territoriale - all'interno del quale assumano valore determinante di parametro di riferimento non solo i canoni estetico culturali ma anche parametri naturalistici, non certo estranei neanche al concetto giuridico di urbanistica (art.80, DPR 616/1977). L'assunzione di questo criterio costituisce premessa indispensabile per riannodare i fili delle legislazioni settoriali che concernono lo stesso oggetto ma secondo funzioni diverse e per ricostruire la trama degli interventi pubblici.

Il tentativo di dare il via, in quest'ottica e nell'ambito delle competenze già previste dall'art.149 del T.U.n.490/1999, ad un programma nazionale di recupero di siti compromessi, con particolare attenzione per quelli ricadenti in aree protette, con un'azione congiunta in prima battuta dei Ministeri dell'ambiente, dei beni e attività culturali, dei lavori pubblici e a regime tra stato e regioni, si è arenato in Parlamento.

Parallelamente con una direttiva agli enti parco, il Ministro dell'ambiente (26/2/2001) ha impartito alcune indicazioni in materia di prevenzione e repressione degli abusi edilizi nelle aree naturali protette con l'obiettivo di riavviare il meccanismo di applicazione della normativa vigente (legge 426/1998; legge 47/1985; legge 394/1991) per gli abusi edilizi non sanabili per arrivare laddove possibile alla demolizione dei manufatti abusivi.

Questi esempi servono a ricordarci che taluni "principi" nell'ordinamento ci sono, anche se si è fatto spesso tutto il possibile per metterli in ombra o peggio disattenderli: la salvaguardia del paesaggio (che resta), nel quale ogni intervento può produrre effetti irreversibili, chiede uno sforzo per superare conflitti paralizzanti e gelosie burocratiche, prima che sia troppo tardi.

Carla Sepe

11. La pianificazione territoriale

In materia di cultura del paesaggio non pensavamo di essere ancora costretti ad una fase di ricerca. Eppure non sembra ci sia consapevolezza della quantità e qualità delle acquisizioni sedimentate in quasi un secolo di ininterrotta elaborazione, anche filosofica, che ha trovato regolare riscontro persino nelle leggi. Continuano le separatezze (le istituzioni non collaborano e preferiscono giocare al palleggiamento di competenze), si persevera nelle declamatorie (abbassandone il livello, basta rileggersi gli atti di puntigliosa chiarezza e sapienza delle commissioni parlamentari di qualche decennio fa, Franceschini, Papaldo, De Marchi), si rinuncia con leggerezza alla prosaicità del lavoro quotidiano, a favore di una spettacolarizzazione semplificatoria, si continuano a rincorrere, con risultati sconfortanti (basta fare una gita a Sarno), le emergenze.

In materia di paesaggio, dicevamo. Che è la materia del nostro esistere: il luogo della vita e delle sue manifestazioni. Nulla da separare, quindi. Rivendicare competenze è, di conseguenza, puro narcisismo istituzionale. Porsi in un atteggiamento di servizio è l'unica strada accettabile. Né alcuno può vantare una cultura del paesaggio di parte: la legge fondamentale in materia risale al 1939. Il primo piano paesistico approvato (per altro disatteso, altrimenti una perla si sarebbe salvata), risale al 1943. In piena guerra, qualcuno temeva per le sorti del paesaggio ischitano.

Questo rapporto rappresenta il tentativo di delineare in uno spazio ristretto i *minimalia* della tutela: storici, geologi, ingegneri, naturalisti, urbanisti, giuristi, titolari di competenze rilevanti della pubblica amministrazione, contribuiscono a costruire il mosaico dei fabbisogni. Interdisciplinare è necessariamente la piattaforma sulla quale adagiare la cura necessaria per restituire qualità al Belpaese. Di comune c'è l'attenzione al dato di un territorio che ha troppo concesso, ha troppo perduto in questo ultimo mezzo secolo.

Nella loro essenzialità, il punto di vista dei "saperi" è tutt'altro che chiuso: gli "specifici" chiedono integrazione, di politiche, di prassi, di quotidiano confronto e denunciano la mancanza di un processo unitario. E' vero che il paesaggio, essendo lo specchio di un punto di vista globale, soffre necessariamente del venire governato su una linea di confine. Ma è anche vero che le molteplici istituzioni coinvolte, invece di rendere e tenere aperte le frontiere delle rispettive competenze, alzano steccati, se non mura fortificate. Basti un esempio: il decreto legislativo che riduce il numero dei ministeri a partire dalla legislatura di nuova formazione, doveva essere anticipato e preparato dalle istituzioni riformate. Proprio nella materia più strutturalmente rilevante ai fini della tutela e riqualificazione del paesaggio, la difesa del suolo, assistiamo invece a una fastidiosa ricorso alla salvaguardia dei particolarismi: la Protezione civile, le due direzioni generali per la difesa del suolo (una ai Lavori Pubblici e una all'Ambiente), i servizi tecnici, le autorità di bacino, le regioni e gli altri enti locali non lavorano a un tavolo comune, se non costretti da eventi calamitosi e luttuosi.

Ma, particolarmente distorto da una visione antropofaga dell'esercizio dei poteri, è il rapporto fra amministrazione centrale e regioni. Un federalismo privo di riferimenti dottrinali, e strumentalmente utilizzato con le medesime infondate esasperazioni quando si basa su teorie non verificate nei due campi avversi, porta ad assurdi logici: può esserci differenza nel normare l'uso del suolo di una zona a rischio a causa del medesimo elemento naturale (l'acqua, ad esempio)? Evidentemente no, eppure ci sono Regioni che rifiutano l'impostazione delle autorità di bacino che "centralisticamente" cercherebbero di affermare l'obiettiva indifferenza (alle umane sorti) del libero gioco degli elementi. E la rivendicazione delle Regioni sembra poi essere finalizzata alla riproposizione di un federalismo come gioco di *matrioske*, vista la disponibilità con la quale poteri difficili da gestire, come la delega per legge sulla tutela dei beni ambientali, vengono affidati a Comuni con strutture tecniche veramente essenziali. La bellezza non può essere giocata sul tavolo

dei particolarismi, anche se nella stagione felice dell'armonia fra intervento antropico e natura l'esteticità era un valore diffuso.

Tutt'altro che di ricerca la fase attuale in materia di protezione del paesaggio, si diceva in esordio. E, infatti, il paesaggio sarebbe oggi accudito, limitandoci agli strumenti principali, da quattro tipologie di piani: uno generale (il piano territoriale provinciale) e tre specialistici (il piano paesistico, quello di bacino e quello per le aree protette). Le leggi che hanno introdotto gli strumenti citati, sono state salutate come provvedimenti di riforma (alcune, come quella sulla difesa del suolo, attese da decenni) e vantano già un decennio di applicazione. La legge Galasso, che ha riproposto in forme globali e strutturali la tutela della "forma del Paese", addirittura un quindicennio.

Il Ministero dell'ambiente ha verificato lo stato di attuazione delle citate riforme e ne sta verificando gli effetti "pratici" in dettaglio. Il quadro che emerge merita una riflessione. Non è certo difficile, anche se amaro, commentare le aree di inefficienza, il deserto del sud del Paese. Né è difficile la prognosi, ferma restando la difficoltà di metterla in atto. Ma è francamente imbarazzante riconoscere che, anche nelle aree di eccellenza, laddove tutta la tastiera è esplorata, tutti (veramente tutti) gli strumenti sono presenti e anche vigenti, si è ben lontani dall'essere tranquilli. Una tale situazione sembra dipendere da tre fattori:

1. Le legislazioni regionali tendono a depotenziare, ad annichilire tutte quelle disposizioni che puntano a condizionare in modo obiettivo l'attività costruttiva. In sostanza, anche nelle Regioni più avanzate nella gestione dell'urbanistica, prevale una concezione astratta del decentramento: i piani regolatori comunali sono ancora la figura che governa anche quelle dimensioni operative che poco o nulla hanno a che fare con limiti amministrativi così esigui;
2. Anche quelle amministrazioni di rango superiore (Regioni, Autorità di bacino, Province) che hanno elaborato piani costruiti come diacronici (supportati, a esempio, da sistemi informativi per loro intrinseca natura regolati dal divenire), arrivano alla approvazione come esauste e ripiegano su una amministrazione statica delle trasformazioni. I "piani" diventano rigidi feticci e la carica processuale si esaurisce. Il ripiegamento sul burocratico diventa la regola. Di conseguenza, ciascuno si sente vessato dalle norme (anche un'amministrazione dall'altra) e autorizzato a trovare la strada per evadere e aggirare;
3. In nessun caso si registra una coerenza fra la finezza degli obiettivi e la consistenza (qualitativa e quantitativa) delle strutture operative chiamate a gestire.

Può allora essere questo il senso di quell'Osservatorio che il Ministero dei beni culturali si prepara a varare? Un organismo di supporto, di assistenza, di vigilanza. Ma se è così, esso deve assumere caratteri di agilità e competenza. La rappresentanza delle parti non deve essere assicurata nelle tradizionalmente inefficienti forme "parlamentaristiche". La pletoricità non è una garanzia né di efficienza, né di democrazia. L'Osservatorio dovrebbe piuttosto diventare la voce amplificata delle esigenze obiettive. Il laboratorio in cui si analizza la situazione, si stilano ricette e si tiene sotto controllo il paziente. L'esempio più alto della continuità dell'azione amministrativa e tecnica necessaria per il quotidiano rispetto delle regole che la comunità si dà per trasferire alle future generazioni il giardino che questo Paese già era.

Rimane il problema di dove collocare l'Osservatorio, per evitare l'alibi della posizione parziale. Sembra essere materia di "governo", non di un Ministero. Potrebbe essere una proposta che si inserisce nell'ambito di un dibattito quanto mai vacuo sulle presunte difficoltà per la realizzazione delle grandi opere. In sostanza, la struttura che garantisce, acclarata la necessità, la qualità delle grandi trasformazioni e delle grandi opere di interesse pubblico e manualizza, non con leggi, ma con documenti di indirizzo, l'attività diffusa.

La ricerca del Ministero dell'Ambiente sull'efficacia degli strumenti di pianificazione territoriale, consente un bilancio basato su valutazioni concrete. Innanzitutto, si può notare che la particolare

condizione di disporre di strumenti plurimi per controllare gli stessi segmenti delle attività antropiche sul territorio senza risultati significativi può essere superata. Per farlo occorre riconoscere un'autorità di governo delle trasformazioni sufficientemente lontana dai particolarismi e dagli egoismi municipalistici ma sufficientemente vicina ai caratteri e alle peculiarità dei nostri territori. Tale autorità è la Provincia che è stata dotata di poteri sempre più ampi in materia di paesaggio e ambiente, dalla riforma degli enti locali del 1990 all'articolo 57 del decreto legislativo 112 del 1998: "la regione prevede che il piano territoriale di coordinamento provinciale assuma il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, semprechè la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intese fra la provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti". I casi di eccellenza analizzati, quelli cioè nei quali la pianificazione provinciale è ricca di contenuti coerenti con le complesse finalità di tutela di cui parliamo, dimostrano però che le province non sono dotate delle strutture tecnico amministrative idonee a supportare con la necessaria continuità le proposte di piano. Il possibile decisivo ruolo delle province deve, quindi, essere politicamente supportato. Si tratta di un'interessantissima possibilità di recupero della cultura diffusa del paesaggio italiano.

Filippo Ciccone

12. La difesa del suolo: dopo l'attesa, i ritardi

Una breve storia della legge 183/1989

La legge n. 183 del 1989 sulla difesa del suolo che ha previsto la pianificazione dell'intero territorio nazionale per bacini idrogeologici e la costituzione di Autorità di bacino, è giunta alla sua approvazione con 30 anni di ritardo sulle medie europee. Le proposte avanzate già nel 1972 in Parlamento sulla spinta degli studi della Commissione presieduta da Rossi Doria, istituita dopo la grande alluvione di Firenze, sono rimaste a lungo nei cassetti e nei polverosi rinvii delle aule parlamentari.

Il ritardo ha procurato danni rilevanti, in certi casi irreparabili, al territorio nazionale. Sui corsi d'acqua (fiumi, laghi) si è realizzata una spinta non arrestabile al consumo dei terreni posti ai lati dei corsi d'acqua per fini di produzione agricola, industriale, edilizia. Nei territori di montagna e collinari, l'espansione edilizia (piani di lottizzazione, concessioni edilizie, costruzioni abusive), nell'assenza quasi assoluta di studi tecnici di carattere geologico, ha portato a utilizzare terreni soggetti a pericoli di frane, smottamenti, valanghe.

Le ragioni del ritardo nell'intervento legislativo per la difesa del suolo si riconducono anzitutto al solito, tenace, dramma-tico scontro fra competenze dello Stato e competenze delle Regioni in materia di ambiente. Una politica di difesa del suolo basata sui bacini idrografici e destinata ad abbracciare in unico contesto i suoli appartenenti al medesimo sistema ecologico, idrologico e idrogeologico si è scontrata con il sopravvenire delle Regioni.

Le proposte dei parlamentari degli anni Settanta, anche se solidamente ancorate all'esperienza comparata di altri Paesi d'Europa (in Francia il territorio nazionale è suddiviso in sei unità di bacino, in Inghilterra in dodici) sono venute in conflitto con chi sosteneva che la difesa del suolo doveva essere affidata alle 20 Regioni da poco istituite, indipendentemente dai caratteri fisici dei territori considerati. Ne è prova il fatto che, quando sopravviene la legge 183/1989, si assiste alla impugnazione della legge avanti la Corte Costituzionale da parte di tre Regioni capofila (Veneto, Venezia Tridentina, Venezia Giulia), con la deduzione di ben 41 motivi di illegittimità : tutti respinti, ma si perse altro tempo.

Un'altra ragione dei ritardi maturati, è nell'affidamento, quasi fideistico, che la dominante cultura tecnico-amministrativa ha attribuito per decenni alla pianificazione urbanistica. Era diffuso il convincimento che il territorio avrebbe potuto essere controllato con i Piani regionali di coordinamento previsti con la legge del 1942 e dalle varie leggi regionali. Non si considerò a sufficienza che ben pochi di questi Piani arrivavano alla definitiva approvazione e che i Piani urbanistici a livello di Piani regolatori comunali, "dipingevano" sulle mappe le possibilità di edificazione, o non edificazione, dei vari terreni senza che – il più delle volte - alle spalle ci fosse una qualsiasi conoscenza delle situazioni ecologiche e idrogeologiche dei suoli.

La svolta

La svolta venne da una mozione presentata al Senato perchè si avviasse, almeno per il bacino del Po, un processo di difesa del fiume affidato a una Autorità di gestione che prendesse in considerazione sia i problemi della quantità delle acque che quelli della loro qualità.

Le ragioni del Po apparvero manifeste sia in relazione all'ampiezza del bacino (18 milioni di abitanti su un territorio che compete a Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta), sia in relazione alla complessità e alla importanza del sistema idrografico padano. Una serie di convegni (a Milano nel 1987, a Bologna nel 1988, a Mantova nel 1988, promossi dalla Fondazione Po 2000) resero più solide le proposte di affidare anche nel nostro Paese la difesa del suolo alla pianificazione di bacino, e quindi riferita a elementi fisico-territoriali e non a unità amministrative astratte.

La legge 183/1989 esprime, tuttavia, una sorta di compromesso.

Il territorio nazionale venne diviso in tre articolazioni: bacini definiti “nazionali”, affidati a una Autorità di bacino come organo misto Stato-Regioni, per i fiumi di maggiore rilevanza (Alto Adriatico, con i bacini dell’Isonzo, Tagliamento, Livenza, Piave, Brenta e quindi Adige, Po, Arno, Tevere, Liri-Garigliano-Volturno); bacini definiti “interregionali” (la legge ne ha descritti 18); trasferimento alle Regioni del rimanente reticolo idrografico con l’esercizio delle funzioni relative alle opere idrauliche e alla tutela delle risorse idriche.

Lo stato di attuazione della legge

Una elaborazione di dati, aggiornati all’agosto 2000, predisposta dal Ministero dei lavori pubblici, descrive lo stato di attuazione della legge sulla difesa dei suoli dei bacini di rilievo nazionale.

Nella tabella seguente si può verificare che le situazioni presenti sono alquanto differenziate pur nella dinamicità delle situazioni esistenti.

	atti preliminari pianificazione	piani stralcio	misure di salvaguardia	direttive e indirizzi	analisi criticità	studi e ricerche
Isonzo	■	□	□	□	□	□
Tagliamento	■	■			□	□
Livenza	■	□	□			□
Piave	■	□				□
Brenta, Bacchiglione	■	□	□			□
Adige	■	□		□	□	
Po	■	■	■	■	■	■
Arno	■	■	■	■	■	■
Tevere	■		□			
Liri, Garigliano	■	□				□
Volturno	■					□

Fonte: Elaborazione su dati del Ministero dei lavori pubblici, 2000.

Nella tabella è indicato lo stato di avanzamento relativo ad alcune grandi categorie di competenze (per valori prevalenti, con ■ le attività ultimate, con □ le attività parzialmente ultimate e con □ le attività in corso) relativamente ai bacini nazionali.

Si nota che tutte le Autorità di bacino nazionali sono state insediate e tutte sono giunte alla approvazione del Piano straordinario per le aree a rischio molto elevato di cui alla legge n. 267/1998 e delle connesse misure di salvaguardia.

In tutti i bacini nazionali l’attività di pianificazione dei suoli, che prevede non soltanto la apposizione di vincoli e limitazioni allo sfruttamento delle zone interessate, ma anche misure di intervento per sostenere le attività già in corso, è avviata e in taluni casi è giunta a conclusione. Quasi sempre si è operato con “piani stralcio”, ovvero piani di settore per affrontare gli aspetti più

urgenti in relazione alle caratteristiche dei singoli bacini idrografici. Di particolare significato la delimitazione delle fasce fluviali dei principali corsi d'acqua del bacino del Po, del Tagliamento, dell'Arno, del Tevere e i piani stralcio per l'attività estrattiva e la qualità delle acque per l'Arno e il Serchio.

Per quasi tutti i bacini nazionali risulta realizzata la cartografia di base e un sistema informativo capace di realizzare una serie di strumenti per l'analisi e il controllo delle diverse componenti del territorio dei diversi bacini.

A questa situazione dovrebbe essere sovrapposta quella relativa alla pianificazione urbanistica del territorio. Vi è però da rimarcare che se la pianificazione di bacino ha come riferimento una normativa nazionale (la legge 183) quella territoriale, di competenza regionale, è estremamente variegata e sorretta da normative regionali fortemente differenziate.

La riforma dell'attuale situazione delle Autorità di bacino, in discussione in Parlamento, potrebbe risolvere una serie di problemi legati al ruolo e alle competenze, affrontando una serie di punti che, in questo momento, comportano possibili frizioni tra la pianificazione di bacino e quella territoriale.

La situazione nel bacino del Po

Un risultato rilevante è stato raggiunto con l'approvazione del cosiddetto "Piano di settore per le fasce fluviali". Una sorta di disciplina dei territori latitanti l'asta principale del Po, dal Monviso sino alla foce. Nella "fascia A" sono esclusi interventi che possano compromettere la situazione del territorio ed è previsto il recupero delle zone naturalistiche di maggior valore. Il Piano è stato approvato dal Consiglio dei Ministri, nel 1998, ed è quindi operativo.

Un secondo fronte sul quale l'Autorità di bacino del Po, d'intesa con le singole Regioni, ha sviluppato una iniziativa rilevante, riguarda la formazione del Piano di assetto idrogeologico (PAI). Si tratta di un vasto censimento delle zone a rischio, graduato nelle sue possibilità di incidenza. Esso impone un coordinamento con le previsioni di trasformazione del suolo adottate dai singoli Comuni nel campo urbanistico (edilizia, industria, attività produttive in genere). La pianificazione di bacino, a questo punto, tocca nel vivo le scelte della pianificazione urbanistica comunale e pretende di condizionarle. L'Autorità di bacino del Po prospetta soluzioni di coordinamento (Stato, Regioni, Comuni) di carattere innovativo per risolvere su vasta scala uno dei settori più delicati della problematica ambientale nel nostro Paese.

Qualche considerazione di quadro

E' difficile fare un bilancio della pianificazione di bacino a dodici anni dall'entrata in vigore della legge 183/1989. Vi sono situazioni diverse nei singoli bacini ed è difficile conoscere l'effettiva situazione dei bacini regionali. Talune situazioni sono da considerare "tendenzialmente ottimali" : così è, ad esempio, per il distretto della Liguria con i suoi numerosi corsi d'acqua che si buttano nel Tirreno, e per il Sele il cui sistema idrico interessa il territorio di più regioni meridionali. In altri casi si presentano situazioni di pesante carenza. Basti ricordare il caso della Regione Siciliana che dopo gli sforzi iniziali per l'attuazione della 183/1989 sembra oggi avere gettato la spugna per la sistemazione delle acque di un'isola che nel suo insieme ben può essere considerato come distretto idrografico unitario.

In realtà, avviato un processo innovativo in una materia a lungo trascurata e raggiunta una certa maturazione nella presa di coscienza collettiva anche per i drammatici fatti ripetutisi nei tempi più recenti, si deve passare a una concreta politica di intervento fronteggiando le situazioni in relazione alle varie caratteristiche di rischio e con decisa volontà politica. Vi è a questo punto il serio pericolo che l'attuale recupero di competenze a favore delle Regioni, accompagnato da una non sempre manifesta volontà politica e da una insufficiente dotazione di mezzi finanziari, restituiscano alla materia le incertezze di sempre.

Achille Cutrera

13. I piani delle città

Il Ministero dei lavori pubblici ha pubblicato recentemente un rapporto sullo *Stato della pianificazione*, denso di dati e di commenti. Sono analizzati politiche e piani di rango statale, regionale, provinciale: piani dei trasporti, di bacino, dei parchi, del commercio, piani paesistici. Sono poi illustrati i cosiddetti “programmi complessi”: programmi integrati d'intervento, programmi di recupero urbano, programmi di riqualificazione urbana, contratti di quartiere, programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio, eccetera. Il rapporto tratta anche della dimensione comunitaria e delle politiche territoriali dell'Unione europea. Riguardo ai piani comunali, che sono il tema centrale di questa nota, il rapporto ministeriale fornisce una gran mole di dati statistici, anche se non molto aggiornati. Va detto subito che, nel 1995, ancora 292 comuni erano sprovvisti di strumento urbanistico. Naturalmente, la disponibilità di un piano non garantisce il buon governo del territorio, ma è in ogni modo un indicatore importante. I comuni inadempienti stanno soprattutto nel Lazio e in Campania (rispettivamente 83 e 81 comuni); invece, in otto regioni – Alto Adige, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Basilicata (unica regione meridionale) – tutti i comuni dispongono di un piano; Trentino e Puglia sono vicine al traguardo del 100 per 100 dei comuni in regola. Chi vuol saperne di più, può consultare il fascicolo e i Cd rom del Ministero.

Qui ci fermiamo su qualche riflessione di ordine generale. Il XXI secolo non comincia bene per l'urbanistica italiana. La materia sembra depennata dall'agenda delle priorità politiche e civili. Il riferimento è all'urbanistica in senso stretto: per intenderci, ai piani regolatori e agli strumenti per il governo del territorio a scala locale. In tempi non lontani, sulle decisioni da prendere per il futuro delle città, sul disegno delle espansioni, sull'uso degli spazi pubblici, sulle prospettive di riscatto per le periferie, sulle previsioni di parchi e giardini si sviluppava un interesse vasto e partecipato. Oggi non è più così. Salvo rare eccezioni, prevale il disimpegno, la rassegnazione, la sfiducia nell'azione pubblica. La partecipazione e l'indignazione sopravvivono solo quando l'urbanistica diventa scandalo, o drammatica emergenza. Nel caso dell'abusivismo, per esempio, o del dissennato non governo dei rifiuti, o della mancata tutela idrogeologica, e simili.

Le ragioni del disincanto sono molte e complesse, non indagabili in quest'occasione. Interessa evidenziare solo una delle cause della crisi dell'urbanistica, quella di natura istituzionale determinata dalla diffusione, negli anni più recenti, di strumenti d'intervento che consentono di derogare agevolmente alle procedure ordinarie della pianificazione. Si tratta di quegli istituti (tutti derivati dall'accordo di programma) che il rapporto del Ministero dei lavori pubblici elenca sotto la voce “programmi complessi”. All'origine c'è l'obiettivo di sottrarsi all'impraticabilità dei meccanismi tradizionali della pianificazione, ai suoi tempi insopportabilmente lunghi, all'oppressione della burocrazia, alla paralizzante rigidità dei dispositivi di piano. Perciò si propone più spazio al mercato e alla concorrenza, in un'ampia prospettiva di modernizzazione dell'azione pubblica. Tutte ragioni da condividere, sulle quali torniamo in seguito, che rischiano però di operare in senso contrario a quello dichiarato. Succede, infatti, che l'iniziativa urbanistica passa dal potere pubblico a quello privato, e che interlocutori dell'amministrazione non sono imprese in gara ma la proprietà fondiaria. Allora addio alla modernizzazione, tornano i fantasmi del passato.

Un esempio di urbanistica contrattata. A Castellammare di Stabia, nella penisola sorrentina: in un luogo prezioso, e geologicamente fragile, vincolato all'inedificabilità dal piano paesistico, con il pretesto del turismo, degli investimenti, e dell'occupazione, tramite un contratto d'area è stata autorizzata la trasformazione in albergo di un'antica cemeniteria. Lo scempio avviene a pochi chilometri dal comune di Vietri sul Mare dove, come tutti sanno, grazie all'impegno ostinato e decennale di alcuni benemeriti, a cominciare dal compianto Antonio Iannello, è stato finalmente demolito l'albergo noto come il “mostro di Fuenti”. Ricominciamo daccapo?

Ma il caso più significativo di uso generalizzato e “totalizzante” degli istituti dell’urbanistica contrattata, è quello del comune di Milano. Dove il piano regolatore è stato addirittura obliterato. Il capoluogo lombardo non è mai stato un modello di buon’amministrazione urbanistica. Negli anni Cinquanta si manifestò la specialità meneghina di piegare le norme al variare delle circostanze. La tradizione raggiunge oggi soglie estreme. In buona sostanza, progetti e programmi pubblici e privati non sono tenuti a uniformarsi alle prescrizioni del piano regolatore ma, al contrario, è il piano regolatore che si deve adeguare ai progetti. Il piano regolatore diventa insomma una specie di catasto che registra le trasformazioni edilizie contrattate e concordate.

L’urbanistica contrattata, come si è detto, non è una prerogativa milanese. Le stesse pratiche sono seguite in altre parti d’Italia, anche se talvolta prevale l’ipocrisia, e l’urbanistica contrattata è nascosta sotto procedure che sembrano garantire la strada maestra della pianificazione urbanistica d’iniziativa pubblica. La maggior parte del mondo accademico e professionale che si occupa di urbanistica e dintorni è soggiogato dalla linea milanese, che egemonizza quanto resta, poco e stentato, del dibattito culturale in materia.

Fortunatamente, ci sono eccezioni. Nettamente in controtendenza a quella milanese è l’esperienza napoletana. Nel febbraio scorso, è stato adottato dal consiglio comunale il nuovo piano regolatore, dopo una discussione che durava da oltre due anni e uno sprint finale ininterrotto di 36 ore. Il nuovo piano sostituisce quello del 1972, stravolto dagli abusi e dalle inadempienze. Tutela assoluta di quanto resta del territorio comunale non ancora coperto dal cemento e dall’asfalto; formazione di un grande spazio verde fruibile lungo il sistema collinare che chiude la città da est a ovest; riqualificazione delle grandi aree industriali dimesse da destinare soprattutto ad attività di ricerca, al tempo libero, al turismo e alla cultura (l’ex complesso siderurgico di Bagnoli era già stato oggetto di una precedente variante); nuova normativa per il centro storico; trasferimento dell’aeroporto di Capodichino; un radicale potenziamento del trasporto pubblico su ferro, accuratamente definito in uno specifico piano della mobilità, con la previsione di otto linee metropolitane, 96 stazioni, di cui la metà di nuovo impianto: sono queste alcune delle scelte fondamentali del nuovo piano regolatore di Napoli, che qui non possono essere approfondite.

Napoli è certamente un’eccezione. Può restare tale, oppure diventare un esempio convincente per altre città. Dipenderà molto dai comportamenti della nuova amministrazione cittadina, e anche da vicende nazionali. Speriamo bene.

Il panorama nazionale non si esaurisce nel contrasto fra Milano e Napoli. Si deve dar conto di quel vasto territorio governato dalle regioni già citate prima dove il 100 per 100 dei comuni è dotato di strumento urbanistico. Si tratta di realtà anche molto diverse, regolate da leggi regionali diseguali e con esperienze non omogenee. Come ho già osservato, non basta l’operatività dei piani regolatori per garantire la buona amministrazione del territorio. E, in effetti, il paesaggio della Padania è in larga misura sfigurato. Ma intanto bisogna riconoscere che, in quelle regioni, l’illegalità edilizia è marginale e non funziona l’alibi dell’impraticabilità degli strumenti urbanistici, che è all’origine degli istituti derogatori e del rito ambrosiano. I tempi dell’amministrazione sono ragionevoli, le procedure semplici, negli uffici agiscono generalmente operatori competenti e aggiornati. Alcune regioni hanno sdoppiato il piano regolatore in due strumenti urbanistici, uno di tipo strategico, valido a tempo indeterminato, l’altro di natura programmatica, molto più flessibile, il che consente di rispondere adeguatamente alle variazioni della domanda, senza stravolgere il metodo della pianificazione. La Toscana per prima, senza aspettare il federalismo, ha attuato modelli efficaci di pluralismo istituzionale: le conferenze di pianificazione o di programmazione hanno eliminato assurdi rapporti gerarchici e prevaricazioni prefettizie che altrove sopravvivono.

Ma anche Emilia Romagna, Toscana, eccetera subiscono il fascino del vento del nord e rischiano di finire sotto l’egemonia della cultura milanese. Continuando così, se non intervengono elementi di autentica modificazione delle tendenze, non si può escludere che la pianificazione urbanistica italiana vada verso l’estinzione.

Veziò De Lucia

14. I paesaggi italiani in Europa

Nel mese di ottobre 1999 si è svolta, a Roma, la Prima Conferenza Nazionale del Paesaggio.

Ad essa hanno partecipato tutte le istituzioni cointeressate alla materia: Ministeri, Magistratura amministrativa, Regioni, Province, Comuni e le componenti culturali e sociali coinvolte: università, associazioni, ambientalismo.

Si è trattato di una riflessione molto allargata, come non avveniva da qualche decennio, sul tema del paesaggio italiano: stato dell'arte, problemi, obiettivi da conseguire.

In particolare è emerso come sostanziale nodo problematico che il paesaggio è una sorta *di materia di confine* e quindi luogo di incertezza, confusione e scontro per diversi motivi.

Innanzitutto poiché il significato del termine paesaggio, e quindi ciò che è oggetto di tutela, è andato rapidamente modificandosi dall'epoca delle prime leggi di protezione (1922, 1939) ad oggi. Da una concezione puro-visibilista ed estetizzante, attraverso un passaggio eco-ambientalista si sta approdando a significati più complessi che, senza rinnegare le componenti concettuali precedenti, le integrano con ulteriori contenuti di carattere urbanistico, gestionale, economico e sociale.

Secondo motivo di confusione è che la gestione paesistica è attribuita, anche con sovrapposizioni, ad una molteplicità di attori istituzionali spesso in conflitto tra loro e comunque poco interessati a forme di collaborazione e di coordinamento. (Ministero per i beni e le attività culturali, Ministero dei lavori pubblici, Ministero dell'ambiente, Ministero per le politiche agricole, Dipartimento protezione civile, Autorità di bacino, Regioni, Province, Enti locali ed altri ancora).

Infine la normativa di riferimento, pur fondata su due norme di impianto robusto e di indubbia efficacia quali la 1497/1939 e la 431/1985, costringe, nella sua articolazione complessiva, a percorsi di autorizzazione, controllo, valorizzazione privi di linearità e pieni di contraddizioni.

Fra le riflessioni emerse dalla Conferenza è di particolare lucidità il contributo del gruppo di lavoro giuridico-normativo (coordinato da Marcello Pacini) che delinea percorsi di riforma che possono arrivare a sciogliere i principali problemi sopra accennati.

La vicinanza delle elezioni e una conseguente tendenza alla contrapposizione tra istituzioni statuali e amministrazioni regionali, il dibattito a volte persino ruvido su federalismo, devoluzione e sussidiarietà ed un clima politico certo non favorevole, hanno reso però assai difficile se non impossibile procedere sulla strada di una legge di riforma e di riorganizzazione della gestione paesistica.

Per questo la Commissione successivamente costituita dal Ministro per dare esito alle elaborazioni scaturite dalla Conferenza, ha preferito intraprendere il percorso più praticabile di un atto di indirizzo dello Stato verso le Regioni; atto che, come è noto, non ha carattere di nuova norma ed è quindi da considerare approvabile *a legislazione vigente*.

C'è da osservare che, oltretutto, un atto di indirizzo in materia di paesaggio era *dovuto* fin dal 1977, anno del DPR 616 che aveva delegato la materia alle Regioni ed era a maggior ragione *dovuto* a seguito della legge 431 del 1985 che introduceva l'importante novità della obbligatorietà della pianificazione paesistica regionale. (Sarebbe stato logico ed opportuno, infatti, effettuare una azione di coordinamento su tale pianificazione affinché fosse attuata in forme confrontabili ed omogenee).

L'atto di indirizzo, poi ridenominato *Accordo Stato-Regioni sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio*, si poneva quindi molteplici obiettivi: costituire, come già detto, un significativo risultato visibile della I Conferenza Nazionale del Paesaggio, dare attuazione ai principi della Convenzione Europea del Paesaggio nel frattempo (20 ottobre 2000) approvata dal Consiglio d'Europa e definire orientamenti unificati e indicazioni prescrittive per le attività di competenza delle Regioni in materia.

A seguito di mediazioni ed approfondimenti con i rappresentanti delle diverse istanze presenti all'interno della Commissione, è stato approvato il 19 aprile 2001, dalla Conferenza unificata Stato-Regioni, un testo di notevole modernità ed efficacia, riportato in altra parte di questo volume.

Nei suoi principi generali l'Accordo riprende le innovative intuizioni contenute nella Convenzione Europea del Paesaggio.

In primo luogo che il paesaggio ha un importante ruolo di pubblico interesse e può costituire una risorsa favorevole all'attività economica contribuendo anche alla creazione di opportunità occupazionali.

In secondo luogo che la tutela del paesaggio comporta il perseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile sulla base di equilibrate ed armoniose relazioni tra bisogni sociali, attività economiche e ambiente.

Altre importanti innovazioni contenute nell'Accordo sono di seguito accennate.

Il territorio da tutelare, valorizzare o riqualificare paesisticamente non è più limitato a fasce o a zone perimetrate, ma, in accordo con le più aggiornate concezioni urbanistiche, coincide con l'intero territorio nazionale.

Viene superata la logica binaria (vincolato/non vincolato), ispirata da visioni teoriche dell'inizio del secolo scorso, in favore di una articolazione molto più estesa delle categorie di interesse paesistico: da ambiti territoriali di elevato pregio paesistico ad ambiti compromessi o degradati.

L'Accordo, inoltre, individua con molta precisione i termini generali in cui deve essere inquadrata la attività di pianificazione paesistica delle Regioni attraverso una precisa sequenza di azioni conoscitive ed operative.

Viene innanzitutto puntualizzata la necessità di una approfondita conoscenza dei territori da assoggettare a pianificazione attraverso la analisi delle caratteristiche specifiche e la definizione dei valori paesistici da tutelare, valorizzare e recuperare. Si chiede poi di: studiare le dinamiche di trasformazione, individuare gli ambiti di tutela e valorizzazione, definire gli obiettivi di qualità paesistica, determinare gli interventi di tutela e valorizzazione paesistica da attuare sia attraverso la indicazione di norme prescrittive, sia attraverso la proposta di incentivi e strumenti di sostegno economico.

Nell'Accordo si conferma e si sottolinea che gli Enti locali devono rendere conformi i propri strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesistica la quale, inoltre, deve essere coordinata con gli strumenti di sviluppo economico nazionali e regionali.

Anche le Regioni devono adattare la loro strumentazione paesistica ai criteri ed alle modalità dell'Accordo, ed esattamente entro due anni ogni regione deve verificare la compatibilità tra i propri piani e le previsioni dell'accordo e, nel caso di incompatibilità, sono previsti due anni di tempo per l'adeguamento.

E' infine previsto, ed è questa un'altra sostanziale novità, che le Regioni effettuino una puntuale vigilanza sul rispetto dei termini dell'Accordo da parte degli Enti locali eventualmente sub-delegati. Qualora gli Enti locali non rispettino l'Accordo, le Regioni possono ritirare la sub-delega in materia paesistica.

Emergono, da questo testo, alcune indicazioni chiave.

Innanzitutto una diversa e più moderna concezione della tutela paesistica che, senza perdere la sua primazia nel determinare lo sviluppo delle modificazioni del territorio, viene tuttavia agganciata e correlata con gli altri strumenti di pianificazione e di intervento e, in particolare, con le previsioni della programmazione economica. Diviene chiaro, cioè, che la tutela del paesaggio non deve essere esercitata come una serie di semplici atti isolati ed autoritativi, ma deve rientrare, orientandole, all'interno delle più complessive logiche di governo del territorio.

In secondo luogo è ben chiarito, nell'Accordo, il ruolo che deve essere svolto da ogni operatore istituzionale nel proprio livello, fermo restando che resta in vigore per ora (e non può essere diversamente senza una riforma normativa) il tradizionale compito di controllo a posteriori delle Soprintendenze nelle zone vincolate.

Lo Stato detta quindi le regole generali e vigila sulle Regioni affinché applichino tali regole per la loro parte e le facciano applicare, in cascata, agli Enti locali.

Ne deriva una sorta di alleanza *in vigilando* fra Stato e Regioni, che fa individuare il vero anello debole della catena nel livello locale (titolare di sub-delega) in cui diventa problematica la difesa paesistica soggetta alle pressioni ed alle richieste di profitti e tornaconti immediati.

Ciò sostanzialmente perché l'ambiente e il paesaggio rappresentano beni e valori di interesse prevalentemente culturale e, quindi, sostanzialmente immateriale, per i quali il richiamo turistico e la plusvalenza economica che ne deriva sono assai difficilmente quantificabili e valutabili.

Contemporaneamente la consapevolezza della necessità della difesa del paesaggio storico non è ancora sufficientemente condivisa, se non da una minoranza acculturata e non occupa quindi un gradino elevato nella scala delle priorità.

La tutela e conservazione dei beni paesistici, di conseguenza, rappresenta un interesse debole, non a caso espressamente citato e protetto dall'articolo 9 della Costituzione.

Nel conflitto - fisiologico - tra le esigenze della espansione, della urbanizzazione, della infrastrutturazione e quelle del rispetto e della conservazione del patrimonio culturale e ambientale, queste ultime sono destinate a soccombere, a meno che non godano di un particolare statuto protettivo.

Oggi questo statuto è rafforzato dall'Accordo che aumenta il potere di controllo e di intervento di una autorità quale quella regionale che è diversa da quella che governa i processi attuativi dello sviluppo del territorio e, non essendo tenuta a renderne direttamente conto in sede elettorale, può giuocare un ruolo di maggiore garanzia nei confronti dell'antagonista più debole (la tutela del paesaggio).

Pio Baldi

Le proposte

1. Rilancio dei piani territoriali paesistici

Rilanciare tutti gli strumenti della pianificazione, a cominciare dalla attuazione della legge n.431/1985 (legge Galasso), che rimane il caposaldo della nostra legislazione per il paesaggio, e imporre alle regioni di redigere e rendere operativi i piani territoriali paesistici. Essa va armonizzata ed aggiornata alla luce della Conferenza Nazionale per il Paesaggio, della Convenzione Europea ratificata nell'ottobre 2000 e dell'Accordo Stato-Regioni.

2. Potenziamento dei servizi tecnici

Rafforzare a tal fine, e con urgenza, gli organici tecnico-scientifici delle Soprintendenze che sono preposte a funzioni di coordinamento, a rilasciare pareri e nulla osta sui vincoli paesistici, definendo concretamente il ruolo delle Soprintendenze regionali. Analogo rafforzamento va attuato per gli organici delle Regioni e degli Enti locali, sin qui notevolmente carenti e quindi fonte di ritardi, di rallentamenti, di mancate o inadeguate risposte a domande invece fondamentali.

3. Investimenti nelle misure antisismiche

Destinare investimenti impegnativi e qualificati nella difesa del suolo e del territorio, a partire dalla messa in sicurezza delle numerose zone a elevato rischio sismico: zone che risultano sovente anche quelle di più esteso dissesto idrogeologico, con frane e smottamenti diffusi (per esempio, l'Appennino fra Umbria e Marche colpito dal sisma del 1997).

4. Rivitalizzare Autorità e Piani di Bacino

Sviluppare una politica delle acque e dei bacini fluviali che tenga conto in modo concreto delle dissipazioni fin qui avvenute, con l'impoverimento di fiumi e torrenti ridotti per mesi a secco, che sono causa di gravi ripercussioni su tutto l'assetto ambientale e del paesaggio. Una politica che assuma come criterio di base il mantenimento del Deflusso minimo vitale, sufficiente per conservare gli equilibri ambientali a valle delle derivazioni. Anche in questo campo, occorre accelerare l'attuazione dei piani delle Autorità di Bacino, oggi in grave ritardo quasi ovunque.

5. Dichiarare una strategia per la montagna

Nel quadro di una nuova politica per il paesaggio e per l'ambiente, definire una strategia per la montagna e per l'alta collina, che ne eviti la definitiva desertificazione, l'inselvaticamento e il crollo a valle. Dare risalto alle politiche agricole, incentivare con misure economiche mirate la permanenza delle aziende agricole montane e collinari, creare cooperative giovanili di servizio all'interno di nuovi Parchi regionali e nazionali, specie lungo la dorsale appenninica.

6. Procedere con più severità contro l'abusivismo

Rafforzamento dell'intervento pubblico volto sia a reprimere nuove forme di abusivismo edilizio, sia a estinguere in modo rapido quello già esistente ed opponendosi a nuove sanatorie, a partire dal demanio marittimo e dalle aree protette. Qui il Ministero dei Lavori Pubblici calcola che circa 800 mila siano già gli abusi non sanabili che sfregiano interi tratti di costa nonché parchi naturali e archeologici.

Procedere con rigore alla rimozione dei cartelloni pubblicitari abusivi o comunque illegali.

7. Intervenire contro l'erosione dei litorali

Rendere operativo in misura massiccia l'intervento contro l'erosione delle coste dal versante terrestre e da quello marino, con misure che riparino alla cementificazione delle riviere, alla escavazione spesso senza regole di ghiaia e sabbia nell'entroterra e alla distruzione delle dune, preziosissime a più fini. Definire interventi che evitino l'ulteriore abbassamento dei suoli in prossimità del mare, specie in Adriatico, e la captazione incontrollata di acque di falda. La costruzione dei porti turistici, pur necessaria per sostenere le esigenze della nautica da diporto, richiede di rimediare ai danni provocati, per esempio in Versilia, nei porti i cui moli si prolungano in mare bloccando correnti e apporti di sabbia.

8. Attivare cure specifiche per i terrazzamenti

Riservare specifica attenzione al problema dei terrazzamenti montani e collinari abbandonati, sui quali poggia da secoli l'Italia peninsulare e insulare. Una pratica che ha disegnato nel tempo il tipico paesaggio dei sistemi collinari e ha garantito una manutenzione ambientale sicura. La trasformazione dell'impresa agricola, e l'assestamento delle politiche agricole anche in ottica comunitaria, hanno fatto o stanno facendo cadere sempre più tale sistema, dalle Cinque Terre a Noto, con effetti dirompenti. Anche in questo caso è decisiva l'elezione di misure strutturali per l'agricoltura e la definizione di nuove aree protette (ad esempio il già proposto Parco delle Gravine).

9. Rivalutare il bosco italico

Adottare criteri rigorosi, imperniati sul rispetto dei climax e delle specie vegetali esistenti in Italia, per la riforestazione, per la lotta ai calanchi e alla desertificazione. Riservare un'azione incisiva alla prevenzione degli incendi boschivi, favoriti anche dalle troppe essenze resinose usate al posto dei lecci.

Analogamente, restituire "alla natura" le sponde fluviali evitando sia la cementificazione degli alvei, dimostratasi disastrosa, sia l'occupazione delle golene con fabbricati e pioppeti, fonte di continue esondazioni.

10. Sostenere i prodotti tipici e la biodiversità

Appoggiare lo sviluppo recente dell'agricoltura tipica, fondata sul vigneto, sull'uliveto, sulle colture e sugli allevamenti biologici, con marchi rigorosi e selettivi, anche con un agriturismo correttamente inteso - certamente valido per la conservazione del paesaggio - con la rivitalizzazione e il restauro di antichi casali, di cascine e di borghi storici, in specie collinari, che hanno concorso a definire la bellezza e varietà del paesaggio. Rispettare in tale quadro le biodiversità e l'andamento antico dei terrazzamenti.

Documenti

- A. Schede**
- B. Tabelle**
- C. Convenzione europea del paesaggio**
- D. Accordo tra il Ministero per i beni e le attività culturali e le Regioni**

A. Schede

MONTAGNA E COLLINA ABBANDONATE

Dopo l'Unità d'Italia il 38 per cento degli italiani viveva in Comuni al di sopra dei 300 metri di altitudine. Centoquarant'anni dopo vi risiede soltanto un 20 per cento degli italiani nonostante un certo ripopolamento recente della bassa e media collina.

Nell'ultimo trentennio risultano abbandonati in montagna 800.000 ettari di terreni agricoli coltivati. Se la tendenza all'abbandono continuerà con questi ritmi, entro un decennio 1.200.000 ettari di territorio montano oggi coltivati rimarranno senza conduttori.

COSTE E PIANURE SOVRAFFOLLATE

Nell'ultimo mezzo secolo la popolazione residente nelle zone costiere è aumentata di 4,6 milioni di unità. Oggi quasi un terzo degli Italiani risiede nei Comuni costieri.

Lungo 1.260 chilometri di costa adriatica fino alla fine del secolo scorso c'erano altrettanti chilometri di dune a uno o a più cordoni. Oggi ne sopravvivono appena 123 chilometri, nemmeno il 10 per cento. Con danni enormi alle coste medesime, cemento e asfalto al posto di dune, pinete e macchie.

Nei Comuni fino a 100 metri di altitudine, cioè nelle pianure e lungo le coste piatte abitava nel 1861 il 33 per cento degli Italiani. Alla fine del 1900 vi abitava quasi la metà della intera popolazione, il 48,25 per cento.

UNA MAREA DI CASE, LEGALI E NO

Mezzo secolo fa eravamo 47.500.000 abitanti. Oggi siamo poco più di 57.000.000. Ma i vani di abitazione sono balzati nello stesso periodo da 37.300.000 ad oltre 120.000.000 (comprese seconde e terze case). Più una quota consistente di case abusive non condonate. Un'autentica invasione di cemento, specie sulle coste.

Al fenomeno dell'abusivismo edilizio spetta un triste primato per il devastante effetto ambientale, con 232.000 nuove case abusive rilevate dal Cresme negli anni 1994-1998. Il 76% delle costruzioni illegali è nelle regioni meridionali e nelle isole, con la maggiore concentrazione in Campania.

UNA PUGLIA DI ASFALTO E DI CEMENTO

Fra cemento (case, quartieri, villaggi, periferie, fabbriche, magazzini, strutture commerciali, ecc.) e asfalto (strade, autostrade, ecc.) l'Italia ha consumato oltre 1.200.000 ettari di terreni quasi sempre agricoli, cioè una regione grande come la Puglia e anche più. E lo spreco continua.

Il WWF calcola che ogni anno si consumino in Italia, coprendoli di fabbricati, di strade e di altri manufatti, circa 100.000 ettari di buona terra, per lo più di pianura, per lo più coltivata o a pascolo.

LA SUPERFICIE AGRARIA SI RIDUCE

La superficie agraria coltivata si è ridotta nell'ultimo quarantennio da 26.500.000 a 20.600.000 ettari.

I boschi, compresi i pioppeti, si sono ridotti nell'ultimo decennio da 4.681.580 a 3.771.509 ettari.

AUMENTANO I PARCHI, PERÒ...

E' invece aumentata, negli anni Ottanta e soprattutto Novanta, la superficie "protetta" (parchi di ogni livello, oasi, riserve naturali, ecc.): siamo ormai al 10 per cento del territorio nazionale, ritenuto un traguardo mitico soltanto pochi anni or sono.

Nella zona del Velino come nel Parco regionale (di recentissima istituzione) dei Laghi di Bracciano e di Trevignano e come, soprattutto, nel Parco Regionale di Portofino e del Tigullio ampliato appena un quinquennio addietro si sta profilando o è stata già decisa una politica regionale di secca riduzione delle superfici protette.

DA 350.000 A 32 MILIONI DI AUTO

Mezzo secolo fa in Italia circolavano appena 350.000 autovetture. Oggi ne circolano ben 32 milioni (+ 9.000 per cento) e siamo il Paese europeo con la più alta densità di vetture per numero di abitanti. Nettamente davanti a Germania e Francia, quasi un terzo in più rispetto alla Gran Bretagna. Il traffico su strada ha raggiunto nel 1998 la quota del 92% e di questo le automobili rappresentavano l'82%.

Nel 1950 i mezzi stradali pesanti in circolazione in Italia assommavano a 223.000, mentre oggi risultano 3.152.000 (+ 1.300 per cento). Senza contare che la penisola è attraversata da camion, cisterne e Tir stranieri essendo ancora poco competitivo il servizio ferroviario.

Analogo discorso per gli autobus balzati da 6.500 a 85.000 (+ 1.200 per cento). Oltre ai bus del turismo internazionale.

I chilometri di strade sono passati da poco più di 100.000 (1950) ai 300.000 di oggi.

Ricomprensando nei due conteggi le strade comunali extraurbane, i chilometri di autostrada sono passati in un cinquantennio da 480 a 6.500 chilometri circa.

MENO TRENI, TANTI TIR

La rete ferroviaria, statale e in concessione, si è invece ridotta di circa 2.000 chilometri.

Trasportiamo su rotaia soltanto l'8 per cento delle merci contro il 25 per cento della Francia e il 30 per cento della Germania. Siamo invasi da camion, autocarri, autocisterne e Tir. Ristagna invece il cabotaggio marittimo.

DOV'È ORMAI LA CAMPAGNA?

Soprattutto nel Sud non c'è più soluzione di continuità fra città e città, non c'è quasi più distinzione fra città e campagna. Un fenomeno che ormai non appartiene soltanto alle grandi aree metropolitane, ma a tutti i territori di pianura e di prima collina. Al Nord come al Sud.

B. Tabelle**Tab. 1 Popolazione residente nei comuni capoluoghi italiani. Serie storica.**

Comuni	1951	1971	1991	1998	var. '91-'98	var. % '91-'98
Torino	719.300	1.167.968	962.507	912.268	-50.239	-5,51
Piemonte Comuni capoluoghi	1.004.878	1.558.290	1.333.181	1.359.228	26.047	1,92
Aosta	24.215	36.906	36.214			
Milano	1.274.154	1.732.000	1.369.231	1.305.361	-63.870	-4,89
Lombardia Comuni capoluoghi	1.844.713	2.509.004	2.077.652	2.085.150	7.498	0,36
Bolzano	70.898	105.757	98.158	97.058	-1.100	-1,13
Trento	62.887	91.768	101.545	103.937	2.392	2,30
Venezia	316.891	383.062	309.422	292.631	-16.791	-5,74
Veneto Comuni capoluoghi	881.229	1.152.264	1.059.479	1.035.436	-24.043	-2,32
Trieste	272.522	271.879	231.100	218.790	-12.310	-5,63
Friuli Venezia Giulia Comuni capoluoghi	413.228	462.815	418.986	399.495	-19.491	-4,88
Genova	688.447	816.872	678.771	644.667	-34.104	-5,29
Liguria Comuni capoluoghi	898.251	1.061.898	888.098	845.085	-43.013	-5,09
Bologna	340.526	490.528	404.378	382.884	-21.494	-5,61
Emilia Romagna Comuni capoluoghi	1.057.420	1.463.042	1.369.586	1.473.807	104.221	7,07
Firenze	374.625	457.803	403.294	378.224	-25.070	-6,63
Toscana Comuni capoluoghi	968.473	1.198.665	1.131.240	1.262.039	130.799	10,36
Perugia	95.310	129.921	144.732	154.925	10.193	6,58
Umbria Comuni capoluoghi	179.713	326.848	252.980	262.799	9.819	3,74
Ancona	85.763	109.789	101.285	98.890	-2.395	-2,42
Marche Comuni capoluoghi	216.135	293.262	286.629	281.416	-5.213	-1,85
Roma	1.651.393	2.781.385	2.775.250	2.649.827	-125.423	-4,73
Lazio Comuni capoluoghi	1.788.641	2.992.263	3.028.743	2.916.520	-112.223	-3,85
L'Aquila	54.633	60.131	66.813	69.576	2.763	3,97
Abruzzo Comuni capoluoghi	199.276	281.841	296.681	296.074	-607	-0,21

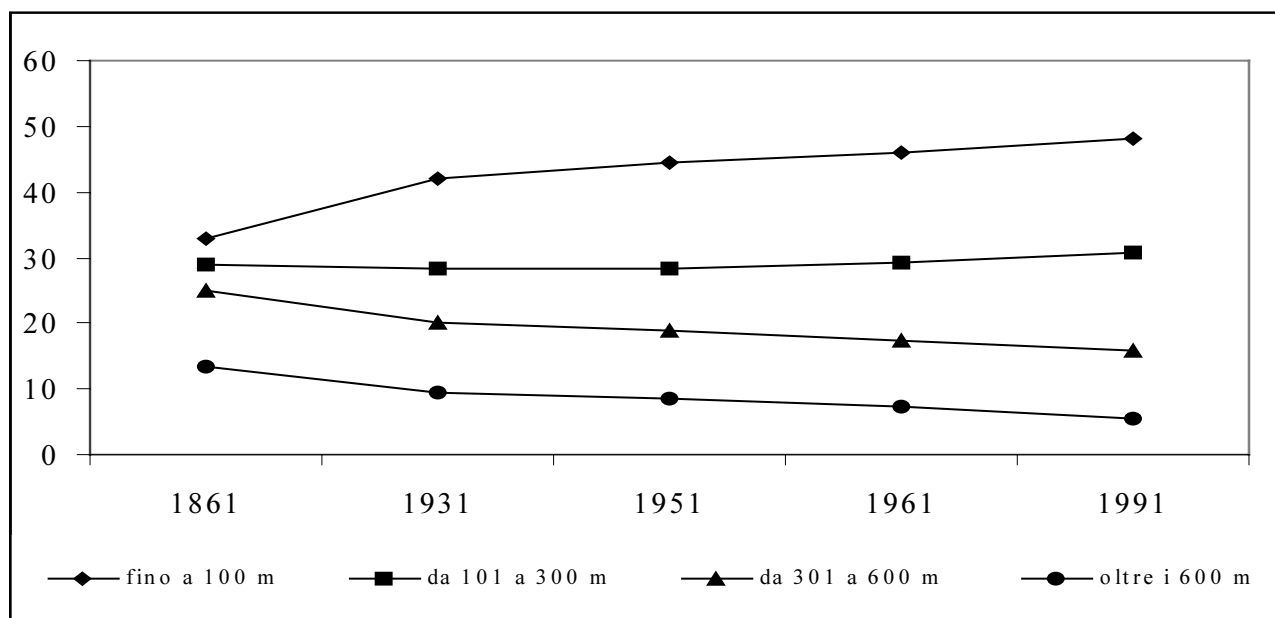
Comuni	1951	1971	1991	1998	var. '91-'98	var. % '91-'98
Campobasso	26.678	41.782	50.941	51.626	685	1,33
Molise Comuni capoluoghi	39.811	57.478	71.874	72.630	756	1,04
Napoli	1.010.550	1.226.594	1.067.365	1.027.978	-39.387	-3,83
Campania Comuni capoluoghi	1.228.570	1.553.441	1.403.547	1.364.145	-39.402	-2,89
Bari	268.183	357.274	342.309	332.559	-9.750	-2,93
Puglia Comuni capoluoghi	656.772	891.270	927.178	891.389	-35.789	-4,01
Potenza	32.574	56.587	65.714	69.065	3.351	4,85
Basilicata Comuni capoluoghi	62.964	101.110	120.633	126.113	5.480	4,35
Reggio Calabria	140.734	165.822	177.580	180.039	2.459	1,37
Calabria Comuni capoluoghi	257.713	354.192	360.858	448.515	87.657	19,54
Palermo	490.692	642.814	698.556	687.460	-11.096	-1,61
Sicilia Comuni capoluoghi	1.329.712	1.665.287	1.671.172	1.702.843	31.671	1,86
Cagliari	130.511	211.377	204.237	169.138	-35.099	-20,75
Sardegna Comuni capoluoghi	233.329	374.330	395.093	360.946	-34.147	-9,46

ITALIA Comuni capoluoghi	13.260.828	18.297.300	17.093.610	17.183.630	90020	0,52
---------------------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	--------------	-------------

Fonte: ISTAT

Tab. 2 Popolazione residente nei comuni per classe di altitudine. Serie Storica. (valori percentuali).

	fino a 100 m	da 101 a 300 m	da 301 a 600 m	oltre i 600 m	TOTALE
1861	32,93	28,79	24,85	13,42	100
1931	42,01	28,22	20,02	9,48	100
1951	44,37	28,4	18,8	8,42	100
1961	46,09	29,33	17,22	7,34	100
1991	48,25	30,73	15,73	5,44	100



Fonte: ISTAT

Tab. 3 Popolazione residente per ampiezza demografica dei comuni. Serie storica.

	1951	1981	1998	var. '81-'98	var. % '81-'98
Fino a 500 abitanti	119.000	248.000	259.000	11.000	4,44
501-1000 abitanti	637.000	846.000	847.600	1.600	0,19
1001-3000 abitanti	5.864.000	5.089.000	4.947.300	-141.700	-2,78
3001-10.000 abitanti	14.551.000	12.548.000	12.899.700	351.700	2,80
10.001-20.000 abitanti	6.756.000	7.621.000	8.338.400	717.400	9,41
20.001-30.000 abitanti	3.045.000	3.748.000	4.414.000	666.000	17,77
30.001-50.000 abitanti	3.220.000	5.135.000	5.631.300	496.300	9,67
50.001-100.000 abitanti	3.627.000	5.402.000	6.733.400	1.331.400	24,65
100.001-250.000 abitanti	1.990.000	4.897.000	4.092.500	-804.500	-16,43
250.001-500.000 abitanti	2.363.000	2.784.000	2.237.000	-547.000	-19,65
oltre 500.000 abitanti	5.344.000	8.239.000	7.212.100	-1.026.900	-12,46
TOTALE	47.516.000	56.557.000	57.612.300	1.055.300	1,87

Fonte: ISTAT

Tab. 4 Popolazione residente nelle regioni per classi di ampiezza demografica, anno 1998.

REGIONE	fino a 500 abitanti	da 01 a 1000 abitanti	Da 1001 a 5000 abitanti	da 5.001 a 10.000 abitanti	da 10.001 a 30.000 abitanti	da 30.001 a 50.000 abitanti	da 50.001 a 100.000 abitanti	da 100.001 a 250.000 abitanti	da 250.001 a 500.000 abitanti	oltre 500.000 abitanti	TOTALE
PIEMONTE	100.804	205.803	1.601.462	474.680	742.977	447.266	328.517	102.289	-	909.717	4.288.051
VALLE D'AOSTA	7.637	12.357	109.785	-	-	34.813	-	-	-	-	119.993
LOMBARDIA	48.846	159.915	2.982.363	1.601.526	1.871.583	876.964	713.501	427.220	-	1.307.785	9.028.913
TRENTINO ALTO ADIGE	19.016	59.022	627.366	104.315	103.099	67.788	97.043	104.205	-	-	929.574
VENETO	2.932	24.033	1.162.142	1.020.654	1.326.594	249.721	184.705	320.180	546.243	-	4.487.560
FRIULI VENEZIA GIULIA	6.650	21.955	457.023	249.407	227.616	85.776	94.821	217.665	-	-	1.183.916
LIGURIA	13.274	36.426	318.067	186.679	301.577	40.379	215.551	-	-	641.437	1.632.536
EMILIA ROMAGNA	704	11.338	627.023	658.139	945.189	138.958	366.394	992.732	382.006	-	3.959.770
TOSCANA	764	14.851	483.309	473.746	960.172	304.351	724.911	333.456	376.760	-	3.528.563
UMBRIA	1.388	4.299	205.703	58.818	209.039	107.364	52.470	262.924	-	-	832.675
MARCHE	4.706	30.344	483.135	224.206	344.176	242.329	294.767	-	-	-	1.455.449
LAZIO	12.028	40.243	626.378	414.651	658.209	621.543	338.396	113.270	-	2.646.408	5.255.028
ABRUZZO	17.115	37.747	526.022	192.359	256.982	148.884	178.990	116.837	-	-	1.277.330
MOLISE	5.470	31.811	221.144	52.397	31.881	30.099	51.518	-	-	-	328.980
CAMPANIA	2.183	36.584	1.064.151	693.347	3.909.468	827.105	1.071.820	142.458	-	1.020.120	5.792.580

REGIONE	fno a 500 abitanti	da 01 a 1000 abitanti	Da 1001 a 5000 abitanti	da 5.001 a 10.000 abitanti	da 10.001 a 30.000 abitanti	da 30.001 a 50.000 abitanti	da 50.001 a 100.000 abitanti	da 100.001 a 250.000 abitanti	da 250.001 a 500.000 abitanti	oltre 500.000 abitanti	TOTALE
---------	--------------------------	-----------------------------	-------------------------------	----------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------------	---------------------------------------	--	--	------------------------------	--------

PUGLIA	623	1.545	328.674	454.937	1.345.401	521.884	835.758	364.534	331.568	-	4.086.422
BASILICATA	909	14.089	286.547	148.801	127.339	-	126.143	-	-	-	607.853
CALABRIA	2.156	39.732	1.005.484	364.173	376.443	141.241	304.436	179.919	-	-	2.064.718
SICILIA	721	17.907	655.821	646.672	1.296.573	558.553	685.245	126.721	600.405	686.551	5.098.234
SARDEGNA	11.210	47.585	769.046	234.145	325.317	186.313	68.384	288.139	-	-	1.654.470

TOTALE ITALIA	259.138	847.586	14.540.665	8.253.652	12.752.403	5.631.331	6.733.381	4.092.749	2.236.982	7.212.018	57.612.615
TOTALE ITALIA SETTENTRIONALE	199.863	530.649	7.885.231	4.295.400	5.519.135	1.941.665	2.000.527	2.164.491	928.249	2.858.939	25.630.313
TOTALE ITALIA CENTRALE	18.686	89.737	1.799.345	1.171.421	2.171.596	1.275.587	1.410.553	709.650	376.760	2.646.408	11.071.715
TOTALE ITALIA MERIDIONALE	28.458	161.506	3.432.022	1.906.014	3.439.782	1.669.213	2.568.667	803.748	331.568	1.020.120	14.157.883
TOTALE INSULARE	11.931	65.492	1.424.867	880.817	1.621.890	744.866	733.629	414.860	600.405	686.551	6.752.704

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Tab. 5 Le regioni a maggior rischio sismico al 31 dicembre 1999 (percentuale di territorio sul totale regionale).

Regioni	Alto grado	Regioni	Medio grado
Friuli Venezia Giulia	32,8	Marche	96,5
Abruzzo	29,8	Basilicata	81,6
Calabria	16,5	Umbria	80,5
Campania	5,6	Calabria	71,8
Sicilia	4,8	Molise	64,5
Puglia	4,5	Campania	63,9
Basilicata	4,5	Toscana	58,6
Lazio	3,5	Lazio	53,7

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Tab. 6 Superficie territoriale per grado di sismicità e regione, al 31 dicembre 1999 (in ettari)

Regioni	Alto grado	Medio grado	Basso grado	Non classif.	Totale
Piemonte	-----	121.485	-----	2.418.409	2.539.984
Val d'Aosta	-----	-----	-----	326.323	326.323
Lombardia	-----	82.864	-----	2.303.201	2.386.065
Trentino Alto Adige	-----	-----	-----	1.360.692	1.360.692
Friuli Venezia Giulia	257.482	350.079	-----	177.936	785.495
Veneto	-----	287.381	-----	1.551.837	1.839.218
Liguria	-----	54.015	-----	488.089	542.104
Emilia-Rom.	-----	577.664	-----	1.634.704	2.212.368
Toscana	-----	1.348.020	-----	951.704	2.299.724
Umbria	-----	681.354	-----	164.250	845.604
Marche	-----	935.694	-----	33.659	969.353
Lazio	61.037	924.694	-----	735.244	1.720.681
Abruzzo	322.497	556.090	-----	201.206	1.079.793
Molise	7.506	308.399	-----	127.856	443.761
Campania	108.010	869.296	213.529	168.702	1.359.531
Puglia	88.832	693.463	118.030	1.035.907	1.936.232
Basilicata	44.674	815.301	-----	-----	999.161
Calabria	423.826	1.084.206	-----	-----	1.508.032
Sicilia	123.399	2.136.736	-----	301.684	2.570.813
Sardegna	-----	-----	-----	2.408.989	2.408.989
ITALIA	1.446.263	11.826.441	347.147	16.517.990	30.133.841
Nord-Centro	318.519	5.362.956	-----	12.146.048	17.827.523
Sud e Isole	1.127.744	6.463.485	343.147	4.371.942	12.306.318

Fonte: ISTAT

Tab. 7 Superficie territoriale per grado di sismicità al 31 dicembre 1999 (valori percentuali).

	Alto grado	Medio grado	Basso grado	Non classificato
ITALIA	4,79	39,24	1,15	54,81
Nord-Centro	1,78	30,08	----	68,13
Mezzogiorno	9,16	52,52	2,79	35,52

Fonte: ISTAT

Tab. 8 Aree naturali protette per regione al 31 dicembre 1999 (valori percentuali sulla superficie in ettari).

REGIONI	% su territorio naz.	% su territorio reg.	Ettari per 100 abitanti
Piemonte	6,2	7,7	4,6
Valle d'Aosta	1,3	12,6	34,4
Lombardia	16	21,3	5,6
Trentino Alto Adige	9,6	20,9	30,6
Bolzano	5,7	24,5	39,4
Trento	3,2	16,6	22
Veneto	2,9	5,1	2,1
Friuli-Venezia Giulia	1,7	6,8	4,5
Liguria	1,9	11	3,7
Emilia-Romagna	4	5,7	3,2
Toscana	4,7	6,5	4,2
Umbria	1,9	7	7,1
Marche	2,7	8,9	6
Lazio	5,7	10,5	3,4
Abruzzo	9,5	28	23,7
Molise	0,2	1,4	1,9
Campania	10,7	24,9	5,9
Puglia	4,1	6,7	3,2
Basilicata	3,8	12,2	20
Calabria	6,2	13,1	16,6
Sicilia	7,2	8,8	4,5
Sardegna	0,4	0,5	0,7
Italia	100	10,5	5,5
Nord-Centro	57,9	10,3	5
Mezzogiorno	42,1	10,9	6,4

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Tab. 9 Superficie territoriale dell'Italia per zone altimetriche (valori percentuali).

	Montagna	Collina	Pianura
ITALIA	35,2	41,6	23,2
Nord-Centro	39,9	33,6	26,5
Mezzogiorno	28,5	53,2	18,3

Fonte: ISTAT

Tab. 10 Aziende agricole per classi di età del conduttore (valori percentuali).

	14-24 anni	25-34 anni	35-44 anni	45-54 anni	55-59 anni	60-65 anni	65 anni e più
1985	1,5	4,6	12,7	25,4	15,6	14,6	25,4
1993	0,5	4,9	11,7	20,2	13,6	14,7	34,4

Fonte: ISTAT

Tab. 11 Superficie forestale sul territorio nazionale (valori percentuali).

Nazioni	% di territorio forestale
Finlandia	65,8
Svezia	59,3
Grecia	50,5
Austria	46,9
Portogallo	31,4
Germania	30,7
Francia	27,3
Norvegia	26,3
Italia	22,1
Belgio-Lussemburgo	21,6
Spagna	16,8
Gran Bretagna	9,9
Paesi Bassi	9,8
Danimarca	9,8
Irlanda	8,3

Fonte: ISTAT

Tab. 12 Stato di attuazione della pianificazione territoriale paesistica:
riepilogo nazionale (**legge 431/1985**)

REGIONI	AMBITO TERRITORIALE		SUPERFICIE IN Km ²	SUPERFICIE VINCOLATA IN Km ²	%
	INTERO TERRITORIO REGIONALE	SPECIFICHE AREE			
PIEMONTE			25.390,60	13.061,19	51,44
VALLE D'AOSTA			3.260,74	2.859,74	87,71
LOMBARDIA	(1)		23.939,10	11.798,12	49,28
TRENTINO ALTO ADIGE			13.601,15	13.042,19	95,89
VENETO			18.418,07	8.396,33	45,59
FRIULI VENEZIA GIULIA			7.858,95	3.705,22	47,15
LIGURIA			5.535,46	4.538,70	81,99
EMILIA ROMAGNA			22.203,28	7.572,08	34,10
TOSCANA			22.986,47	13.333,77	58,01
UMBRIA			8.454,99	3.971,45	46,97
MARCHE			9.727,84	3.853,91	39,62
LAZIO	(2)		17.262,72	8.053,34	46,65
ABRUZZO			10.719,13	5.855,98	54,63
MOLISE			4.437,41	2.389,03	53,84
CAMPANIA			13.527,71	6.404,04	47,34
PUGLIA	(3)		19.677,43	3.697,02	18,79
BASILICATA			9.987,15	3.982,73	39,88
CALABRIA	(4)		15.077,93	6.725,28	44,60
SICILIA	(5)		25.390,10	7.305,77	28,77
SARDEGNA		(6)	23.931,48	8.504,85	35,54
TOTALE			301.387,71	139.050,74	46,14

- (1) La Regione Lombardia, già dotata di alcuni piani d'area con valenza paesaggistica ai sensi della Legge Regionale 57/1985, ha approvato nel mese di marzo del 2001 il Piano Territoriale Regionale Paesistico (PTRP).
- (2) La Regione Lazio ha diviso l'intero territorio in 14 ambiti e in ulteriori 15 ambiti che riguardano il territorio di Roma. E' da segnalare, a riguardo, l'accordo ed il lavoro di cooperazione attualmente in corso da parte della Regione e del Ministero per i Beni e le Attività Culturali rivolto alla redazione del nuovo Piano per l'intero territorio.
- (3) La Regione Puglia, dopo le azioni intraprese dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali ha recentemente approvato un Piano Urbanistico Territoriale (PUT) con valenza paesaggistica.
- (4) La Regione Calabria è stata sostituita dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali con DPR 16.2.1998.
- (5) La Sicilia ha approvato le Linee Guida del Piano Territoriale Regionale Paesistico (PTRP) che riguardano l'intero territorio regionale, un documento che costituisce la prima fase della pianificazione paesaggistica, da specificare con l'elaborazione del PTR distinto in ambiti. Le linee guida contengono indirizzi e direttive per la pianificazione subordinata.
- (6) La Regione Sardegna aveva approvato 14 Piani Territoriali Paesistici (PTP) che interessavano le aree costiere per una profondità di 2 Km. Di questi, 7 sono stati annullati a seguito di ricorso presentato al Capo dello Stato. Gli altri 7 sono sottoposti alla verifica TAR per l'annullamento.

Dati: 1997-1999

Fonti: Ministero per i Beni e le Attività Culturali, ISTAT, Ministero dell'Ambiente – Segreteria Tecnica Difesa Suolo

Tab. 13 Stato di attuazione della legge per la difesa del suolo (legge 183/1989)

A – Autorità di bacino nazionali

AUTORITÀ DI BACINO	PIANI STRALCIO PER L'ASSETTO IDROGEOLOGICO (P.A.I.)	Note al P.A.I.	PIANI STRAORDINARI PER LE AREE A RISCHIO IDROGEOLOGICO MOLTO ELEVATO	ALTRI PROGETTI / PIANI STRALCIO ADOTTATI O APPROVATI
PO	Piano adottato	In attesa di DPCM	Piano approvato	1) Ripristino Assetto idraulico alluvione nov. 94 -PS45-(APP) 2) Piano stralcio Fasce fluviali (APP)
ADIGE	Progetto di Piano in fase di elaborazione	Probabile approvazione in CT il 21.5.2001	Piano approvato	
ALTO ADRIATICO	Progetto di Piano approvato in CT		Piano approvato	1) Piano Stralcio Sicurezza idraulica del medio e basso corso del F. Tagliamento (AD) 2) Piano Stralcio Gestione risorse idriche F. Piave (AD) 3) Progetto di Piano Stralcio sicurezza idraulica medio e basso Piave (AD)
ARNO	Progetto di Piano in elaborazione (quasi ultimato)	Adozione prevista al prossimo CI	Piano approvato	1) Piano stralcio Attività estrattive (APP) 2) Piano Stralcio Qualità delle acque (APP) 3) Piano Stralcio Rischio Idraulico (APP)
TEVERE	Progetto di Piano approvato in CT	Adozione prevista al prossimo CI	Piano approvato	1) PS1 - Rischio di esondazione, tratto Orte Castel Giubileo (APP) 2) Progetto di Piano stralcio Lago Trasimeno - PS 2- (AD)
LIRI GARIGLIANO E VOLTURNO	Progetto di Piano approvato in CT		Piano approvato	1) Piano stralcio difesa alluvioni fiume Volturno (AD) 2) Piano stralcio Titela Ambientale "Le Mortine" (APP)

Legenda:

CT : Comitato Tecnico
 CI : Comitato Istituzionale
 APP : Approvato
 AD : Adottato

Dati: maggio 2001

Fonti: Ministero dell'Ambiente – Segreteria Tecnica Difesa Suolo

B – Autorità di bacino interregionali

AUTORITÀ DI BACINO	PIANI STRALCIO PER L'ASSETTO IDROGEOLOGICO (P.A.I.)	Note al P.A.I.	PIANI STRAORDINARI PER LE AREE A RISCHIO IDROGEOLOGICO MOLTO ELEVATO	ALTRI PROGETTI / PIANI STRALCIO ADOTTATI O APPROVATI
FISSERO, TARTARO, CANALBIANCO	Progetto di Piano in elaborazione per quanto riguarda la regione Veneto.	In attesa di informazioni per la regione Lombardia	Dichiarata l'assenza di aree a rischio idrogeologico molto elevato	
LEMENE	Progetto di Piano in elaborazione sia per quanto riguarda la regione Veneto che per la regione Friuli.		Dichiarata l'assenza di aree a rischio idrogeologico molto elevato	
MAGRA	Progetto di Piano in elaborazione avanzata	Prevista adozione entro 30.6.2001	Piano approvato	1) Piano stralcio tutela corsi d'acqua interessati da derivazioni idriche fiume Magra (AD)
RENO	Progetto di Piano in elaborazione avanzata	Prevista adozione entro 30.6.2001	Piano approvato	1) Piano stralcio sottobacino Navile-Savena Abbandonato (APP). 2) Progetto di Piano stralcio per il sottobacino T. senio (AD). 3) Progetto di Piano stralcio sottobacino torrente Samoggia (AD).
CONCA E MARECCHIA	Progetto di Piano in elaborazione avanzata	Prevista adozione entro maggio 2001	Piano approvato	
FIORA	Progetto di Piano in elaborazione		Piano approvato	
TRONTO	Progetto di Piano adottato	Delibera CI n. 4 del 27.4.2001	Piano approvato	1) Piano stralcio rischio idraulico asta terminale fiume Tronto (APP)
SANGRO	Progetto di Piano in elaborazione		Piano approvato	
SACCIONE E FORTORE TRIGNO E BIFERNO	Progetto di Piano in elaborazione		Piano approvato	
OFANTO			Piano approvato per i territori delle regioni Basilicata e Puglia	
SELE	Progetto di Piano adottato	Delibera CI 15 del 30.4.2001	Piano approvato (Successivamente modificate le misure di salvaguardia con Del CI n. 12 del 30.4.2001)	
BACINI DELLA BASILICATA (ex Bradano-Sinni e Noce – Regionali Basilicata)	Progetto di Piano in elaborazione	Predisposto un programma di azioni per l'elaborazione del PAI	Piani approvati	
LAO	Progetto di Piano adottato per i territori della regione Calabria	Delibera CI del 27.4.2001 e adottato con Delibera Giunta Regionale della Calabria n. 345 del 27.4.2001	Piano approvato per il territorio della regione Calabria.	

Dati: maggio 2001

Fonti: Ministero dell'Ambiente – Segreteria Tecnica Difesa Suolo

C – Autorità di bacino regionali

AUTORITÀ DI BACINO	PIANI STRALCIO PER L'ASSETTO IDROGEOLOGICO (P.A.I.)	Note al P.A.I.	PIANI STRAORDINARI PER LE AREE A RISCHIO IDROGEOLOGICO MOLTO ELEVATO	ALTRI PROGETTI / PIANI STRALCIO ADOTTATI O APPROVATI
VENETO - SILE E PIANURA TRA PIAVE E LIVENZA	Progetto di Piano in elaborazione		Piano approvato	
VENETO - LAGUNA VENEZIA	Progetto di Piano in elaborazione		Piano approvato	
FRIULI VENEZIA GIULIA	Progetto di Piano in elaborazione		Piano approvato (Solo elenco interventi)	
LIGURIA	Progetto di Piano in elaborazione	Prevista adozione entro 30.6.2001	Piano approvato	1) Piano stralcio Difesa idrogeologica, geomorfologica, salvaguardia della rete idrografica e compatibilità attività estrattive del torrente Chiaravagna (APP) 2) Piano Stralcio per la difesa idrogeologica, geomorfologica e per la salvaguardia della rete idrologica, geomorfologica e la compatibilità delle attività estrattive del T. Varena (APP).
ROMAGNOLI	Progetto di Piano adottato	Delibera CI n. 2/2 del 27.4.2001	Piano approvato	
TOSCANA	Progetto di Piano in elaborazione		Piano approvato	
BACINO PILOTA SERCHIO	Progetto di Piano in elaborazione avanzata	Prevista adozione al prossimo CI	Piano approvato	1) Piano stralcio Attività estrattive (AD) 2) Progetto di Piano stralcio Qualità delle acque (AD)
MARCHE	Progetto di Piano in elaborazione	Previsto completamento entro 30.6.2001	Piano approvato	
LAZIO	Progetto di Piano in elaborazione avanzata	Prevista adozione entro maggio 2001	Piano approvato	
ABRUZZO	Progetto di Piano in elaborazione	Affidato incarico	Piano approvato	
MOLISE	Progetto di Piano in elaborazione	Previsto completamento entro ottobre 2001	Piano approvato	
CAMPANIA – SARNO	Progetto di Piano in elaborazione	Prevista adozione entro 30.6.2001 2001	Piano approvato (Successivamente modificate le misure di salvaguardia)	

CAMPANIA NORD-OCCID.LE	Progetto di Piano in elaborazione	Prevista adozione entro 30.6.2001 2001	Piano approvato (Successivamente modificate le misure di salvaguardia)	
CAMPANIA DESTRA SELE	Progetto di Piano in elaborazione	Prevista adozione entro 30.6.2001 2001	Piano approvato (Successivamente modificate le misure di salvaguardia)	
CAMPANIA SINISTRA SELE	Progetto di Piano in elaborazione	Prevista adozione entro 30.6.2001 2001	Piano approvato (Successivamente modificate le misure di salvaguardia)	
PUGLIA			Piano approvato	
CALABRIA	Progetto di Piano adottato	Delibera CI del 27.4.2001 e approvato con Delibera Giunta Regionale n. 345 del 27.4.2001	Piano approvato	
SICILIA	Progetto di Piano in elaborazione		Piano approvato	
SARDEGNA	Progetto di Piano in elaborazione		Piano approvato	

Dati: maggio 2001

Fonti: Ministero dell'Ambiente – Segreteria Tecnica Difesa Suolo

Tab. 14 Stato generale di attuazione della pianificazione provinciale. Quadro generale per provincia (legge 142/1990)

<i>REGIONE</i>	LEGGE REGIONALE DELEGA	PROVINCE	PTC A/A	PTC E	PTC in E	PTC Pr	PTC Def	NE
PIEMONTE	LR 45/1994							
La provincia dei Vercelli, che aveva adottato il piano, sta procedendo ad una nuova redazione della delibera di adozione		ALESSANDRIA	AD					
		ASTI						
		BIELLA						
		CUNEO						
		NOVARA						
		TORINO	AD					
		VERBANIA						
		VERCELLI						
VALLE D'AOSTA	LR 11/1993							
		AOSTA	APP					
LOMBARDIA	LR 1/2000							
L'approvazione della LR 1/2000 ha colmato il vuoto normativo in materia di pianificazione provinciale. In precedenza alcune province (Brescia, Cremona, Lecco, Lodi, Mantova e Milano) avevano redatto ed in alcuni casi autoapprovato i piani, che attualmente sono in corso di revisione per essere adeguati ai criteri della LR 1/2000.		BERGAMO						
		BRESCIA						
		COMO						
		CREMONA						
		LECCO						
		LODI						
		MANTOVA						
		MILANO						
		PAVIA						
		SONDRIO						
		VARESE						
TRENTINO ALTO ADIGE	LP 25/1992							
		PROV. AUT. BOLZANO	APP					
	LP 22/1991							
		PROV. AUT. TRENTO	APP					
VENETO	LR 61/1985							
		BELLUNO						
		PADOVA	AD					
		ROVIGO						
		TREVISO	AD					
		VENEZIA	AD					
		VERONA	AD					
		VICENZA	AD					
FRIULI VENEZIA GIULIA	LR 52/ 1991							
La regione Friuli ha subordinato l'approvazione dei piani provinciali alla approvazione del PTRG regionale, al momento solo adottato.		GORIZIA						
		PORDENONE						
		TRIESTE						
		UDINE						

<i>REGIONE</i>	LEGGE REGIONALE DELEGA	PROVINCE	PTC A/A	PTC E	PTC in E	PTC Pr	PTC Def	NE
LIGURIA	LR 36/1997							
		GENOVA	AD					
		IMPERIA						
		LA SPEZIA						
		SAVONA						
EMILIA ROMAGNA	LR 6/1995 – LR 20/2000							
Alcune province hanno trasformato il PTI in PTCP ai sensi della LR 6/1995. Con la recente LR 20/2000 è in corso un processo di revisione degli strumenti già approvati o adottati, che comunque sono vigenti. La provincia di Parma, già dotata di PTI, ha elaborato il nuovo PTCP ai sensi della LR 20/2000.		BOLOGNA	APP					
		FERRARA	APP					
		FORLI'	AD					
		MODENA	APP					
		PARMA						
		PIACENZA	AD					
		RAVENNA	APP					
		REGGIO EMILIA	APP					
		RIMINI	APP					
TOSCANA	LR 5/1995							
		AREZZO	APP					
		FIRENZE	APP					
		GROSSETO	APP					
		LIVORNO	APP					
		LUCCA	APP					
		MASSA	APP					
		PISA	APP					
		PISTOIA						
		PRATO						
		SIENA	AD					
UMBRIA	LR 28/1995 – LR 31/1997							
		PERUGIA	APP					
		TERNI	APP					
MARCHE	LR 34/1992							
		ANCONA	AD					
		ASCOLI PICENO	AD					
		MACERATA	AD					
		PESARO	APP					
LAZIO	LR 38/1999							
E' in corso una nuova elaborazione del piano di Roma, caratterizzata da un approccio metodologico di sperimentazione del "piano sostenibile".		FROSINONE						
		LATINA						
		RIETI	AD					
		ROMA	AD					
		VITERBO						
ABRUZZO	LR 18/1983 - LR 70/1995 - LR 11/1999							
		CHIETI	AD					
		L'AQUILA	AD					
		PESCARA	AD					
		TERAMO	AD					

REGIONE	LEGGE REGIONALE DELEGA	PROVINCE	PTC A/A	PTC E	PTC in E	PTC Pr	PTC Def	NE
CAMPANIA	ASSENTE							
		AVELLINO						
		BENEVENTO						
		CASERTA						
		NAPOLI						
		SALERNO						
MOLISE	LR 34/1999							
		CAMPOBASSO						
		ISERNIA						
BASILICATA	LR 23/1999							
		MATERA						
		POTENZA						
CALABRIA	ASSENTE							
		CATANZARO						
		COSENZA						
		CROTONE						
		REGGIO CALABRIA						
		VIBO VALENTIA						
PUGLIA	ASSENTE							
		BARI						
		BRINDISI						
		FOGGIA						
		LECCE						
		TARANTO						
SICILIA	LR 9/1986 – LR 48/1991							
		AGRIGENTO						
		CALTANISSETTA						
		CATANIA						
		ENNA						
		MESSINA						
		PALERMO						
		RAGUSA	AD					
		SIRACUSA						
		TRAPANI						
SARDEGNA	LR 45/1989							
La pianificazione provinciale è elaborata sulla base della LR 45/1989		CAGLIARI						
		NUORO						
		ORISTANO						
		SASSARI						
TOTALE		103	40	6	48	30	18	9

Legenda:

PTC A/A : Piani approvati (APP) o adottati (AD)

PTC E: Piani elaborati

PTC in E: Piani in corso di elaborazione

PTC Pr: Piani per i quali è prevista la redazione del preliminare entro il 2001

PTC Def: Piani per i quali è prevista l'adozione entro il 2001

NE: Piani per i quali non sono in corso elaborazioni

Dati: Maggio 2001

Fonte: Ministero dell'Ambiente - Segreteria Tecnica Difesa Suolo

C. Convenzione europea del paesaggio

PREAMBOLO

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari della presente Convenzione,

Considerando che il fine del Consiglio d'Europa è di realizzare un'unione più stretta fra i suoi membri, per salvaguardare e promuovere gli ideali e i principi che sono il loro patrimonio comune, e che tale fine è perseguito in particolare attraverso la conclusione di accordi nel campo economico e sociale;

Desiderosi di pervenire ad uno sviluppo sostenibile fondato su un rapporto equilibrato tra i bisogni sociali, l'attività economica e l'ambiente;

Constatando che il paesaggio svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica, e che, se salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro;

Consapevoli del fatto che il paesaggio coopera all'elaborazione delle culture locali e rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, contribuendo così al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea;

Riconoscendo che il paesaggio è in ogni luogo un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni: nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana;

Osservando che le evoluzioni delle tecniche di produzione agricola, forestale, industriale e pianificazione mineraria e delle prassi in materia di pianificazione territoriale, urbanistica, trasporti, reti, turismo e svaghi e, più generalmente, i cambiamenti economici mondiali continuano, in molti casi, ad accelerare le trasformazioni dei paesaggi;

Desiderando soddisfare gli auspici delle popolazioni di godere di un paesaggio di qualità e di svolgere un ruolo attivo nella sua trasformazione;

Persuasi che il paesaggio rappresenta un elemento chiave del benessere individuale e sociale, e che la sua salvaguardia, la sua gestione e la sua pianificazione comportano diritti e responsabilità per ciascun individuo;

Tenendo presenti i testi giuridici esistenti a livello internazionale nei settori della salvaguardia e della gestione del patrimonio naturale e culturale, della pianificazione territoriale, dell'autonomia locale e della cooperazione transfrontaliera e segnatamente la Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale d'Europa (Berna, 19 settembre 1979), la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio architettonico d'Europa (Granada, 3 ottobre 1985), la Convenzione europea per la tutela del patrimonio archeologico (rivista) (La Valletta, 16 gennaio 1992), la Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (Madrid, 21 maggio 1980) e i suoi protocolli addizionali, la Carta europea dell'autonomia locale (Strasburgo, 15 ottobre 1985), la Convenzione sulla biodiversità (Rio, 5 giugno 1992), la Convenzione sulla tutela del patrimonio mondiale, culturale e naturale (Parigi, 16 novembre 1972), e la Convenzione relativa all'accesso all'informazione, alla partecipazione del pubblico al processo decisionale e all'accesso alla giustizia in materia ambientale (Aarhus, 25 giugno 1998);

Riconoscendo che la qualità e la diversità dei paesaggi europei costituiscono una risorsa comune per la cui salvaguardia, gestione e pianificazione occorre cooperare;

Desiderando istituire un nuovo strumento dedicato esclusivamente alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione di tutti i paesaggi europei;

Hanno convenuto quanto segue:

CAPITOLO I - DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 1 - Definizioni

Ai fini della presente Convenzione:

- a. "Paesaggio" designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni;
- b. "Politica del paesaggio" designa la formulazione, da parte delle autorità pubbliche competenti, dei principi generali, delle strategie e degli orientamenti che consentano l'adozione di misure specifiche finalizzate a salvaguardare, gestire e pianificare il paesaggio;
- c. "Obiettivo di qualità paesaggistica" designa la formulazione da parte delle autorità pubbliche competenti, per un determinato paesaggio, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita;
- d. "Salvaguardia dei paesaggi" indica le azioni di conservazione e di mantenimento degli aspetti significativi o caratteristici di un paesaggio, giustificate dal suo valore di patrimonio derivante dalla sua configurazione naturale e/o dal tipo d'intervento umano;

- e. “Gestione dei paesaggi” indica le azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali;
- f. “Pianificazione dei paesaggi” indica le azioni fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi.

Articolo 2 - Campo di applicazione

Fatte salve le disposizioni dell'articolo 15, la presente Convenzione si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati.

Articolo 3 - Obiettivi

La presente Convenzione si prefigge lo scopo di promuovere la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi e di organizzare la cooperazione europea in questo campo.

CAPITOLO II - PROVVEDIMENTI NAZIONALI

Articolo 4 - Ripartizione delle competenze

Ogni Parte applica la presente Convenzione e segnatamente i suoi articoli 5 e 6, secondo la ripartizione delle competenze propria al suo ordinamento, conformemente ai suoi principi costituzionali e alla sua organizzazione amministrativa, nel rispetto del principio di sussidiarietà, tenendo conto della Carta europea dell'autonomia locale. Senza derogare alle disposizioni della presente Convenzione, ogni Parte applica la presente Convenzione in armonia con le proprie politiche.

Articolo 5 – Provvedimenti generali

Ogni Parte si impegna a :

- a. riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità;
- b. stabilire e attuare politiche paesaggistiche volte alla protezione, alla gestione, alla pianificazione dei paesaggi tramite l'adozione delle misure specifiche di cui al seguente articolo 6;
- c. avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche menzionate al precedente capoverso b;
- d. integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio.

Articolo 6 - Misure specifiche

A Sensibilizzazione

Ogni parte si impegna ad accrescere la sensibilizzazione della società civile, delle organizzazioni private e delle autorità pubbliche al valore dei paesaggi, al loro ruolo e alla loro trasformazione.

B Formazione ed educazione

Ogni Parte si impegna a promuovere:

- a. la formazione di specialisti nel settore della conoscenza e dell'intervento sui paesaggi;
- b. dei programmi pluridisciplinari di formazione sulla politica, la salvaguardia, la gestione e la pianificazione del paesaggio destinati ai professionisti del settore pubblico e privato e alle associazioni di categoria interessate;
- c. degli insegnamenti scolastici e universitari che trattino, nell'ambito delle rispettive discipline, dei valori connessi con il paesaggio e delle questioni riguardanti la sua salvaguardia, la sua gestione e la sua pianificazione.

C Identificazione e valutazione

1. Mobilitando i soggetti interessati conformemente all'articolo 5.c, e ai fini di una migliore conoscenza dei propri paesaggi, ogni Parte si impegna a:
 - a. i. individuare i propri paesaggi, sull'insieme del proprio territorio;
 - ii. analizzarne le caratteristiche, nonché le dinamiche e le pressioni che li modificano;
 - iii. seguirne le trasformazioni ;
- b. valutare i paesaggi individuati, tenendo conto dei valori specifici che sono loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate.
2. I lavori di individuazione e di valutazione verranno guidati dagli scambi di esperienze e di metodologie organizzati tra le Parti, su scala europea, in applicazione dell'articolo 8 della presente Convenzione.

D Obiettivi di qualità paesaggistica

Ogni parte si impegna a stabilire degli obiettivi di qualità paesaggistica riguardanti i paesaggi individuati e valutati, previa consultazione pubblica, conformemente all'articolo 5.c.

E Applicazione

Per attuare le politiche del paesaggio, ogni Parte si impegna ad attivare gli strumenti di intervento volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione dei paesaggi.

CAPITOLO III – COOPERAZIONE EUROPEA

Articolo 7 – Politiche e programmi internazionali

Le Parti si impegnano a cooperare perché venga tenuto conto della dimensione paesaggistica nelle loro politiche e programmi internazionali e a raccomandare, se del caso, che vi vengano incluse le considerazioni relative al paesaggio.

Articolo 8 – Assistenza reciproca e scambio di informazioni

Le Parti si impegnano a cooperare per rafforzare l'efficacia dei provvedimenti presi ai sensi degli articoli della presente Convenzione, e in particolare a:

- a. prestarsi reciprocamente assistenza, dal punto di vista tecnico e scientifico, tramite la raccolta e lo scambio di esperienze e di lavori di ricerca in materia di paesaggio;
- b. favorire gli scambi di specialisti del paesaggio, segnatamente per la formazione e l'informazione;
- c. scambiarsi informazioni su tutte le questioni trattate nelle disposizioni della presente Convenzione.

Articolo 9 – Paesaggi transfrontalieri

Le Parti si impegnano ad incoraggiare la cooperazione transfrontaliera a livello locale e regionale, ricorrendo, se necessario, all'elaborazione e alla realizzazione di programmi comuni di valorizzazione del paesaggio.

Articolo 10 – Controllo dell'applicazione della Convenzione

1. I competenti Comitati di esperti già istituiti ai sensi dell'articolo 17 dello Statuto del Consiglio d'Europa, sono incaricati dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del controllo dell'applicazione della Convenzione.
2. Dopo ogni riunione dei Comitati di esperti, il Segretario Generale del Consiglio d'Europa trasmette un rapporto sui lavori e sul funzionamento della Convenzione al Comitato dei Ministri.
3. I Comitati di esperti propongono al Comitato dei Ministri i criteri per l'assegnazione e il regolamento del Premio del Paesaggio del Consiglio d'Europa.

Articolo 11 – Premio del Paesaggio del Consiglio d'Europa

1. Il Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa può essere assegnato alle collettività locali e regionali e ai loro consorzi che, nell'ambito della politica paesaggistica di uno Stato Parte contraente della presente Convenzione, hanno attuato una politica o preso dei provvedimenti volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione sostenibile dei loro paesaggi che dimostrino una efficacia durevole e possano in tal modo servire da modello per le altre collettività territoriali europee. Tale riconoscimento potrà ugualmente venir assegnato alle organizzazioni non governative che abbiano dimostrato di fornire un apporto particolarmente rilevante alla salvaguardia, alla gestione o alla pianificazione del paesaggio.
2. Le candidature per l'assegnazione del Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa saranno trasmesse ai Comitati di Esperti di cui all'articolo 10 dalle Parti. Possono essere candidate delle collettività locali e regionali transfrontaliere, nonché dei raggruppamenti di collettività locali o regionali, purché gestiscano in comune il paesaggio in questione.
3. Su proposta dei Comitati di esperti di cui all'articolo 10, il Comitato dei Ministri definisce e pubblica i criteri per l'assegnazione del Premio del Paesaggio del Consiglio d'Europa, ne adotta il regolamento e conferisce il premio.
4. L'assegnazione del Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa stimola i soggetti che lo ricevono a vigilare affinché i paesaggi interessati vengano salvaguardati, gestiti e/o pianificati in modo sostenibile.

CAPITOLO IV – CLAUSOLE FINALI

Articolo 12 – Relazioni con altri strumenti giuridici

Le disposizioni della presente Convenzione non precludono l'applicazione di disposizioni più severe in materia di salvaguardia, gestione o pianificazione dei paesaggi contenute in altri strumenti nazionali od internazionali vincolanti che sono o saranno in vigore.

Articolo 13 – Firma, ratifica, entrata in vigore

1. La presente Convenzione è aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Sarà sottoposta a ratifica, accettazione o approvazione. Gli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa;

2. La presente Convenzione entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dalla data in cui dieci Stati membri del Consiglio d'Europa avranno espresso il loro consenso a essere vincolati dalla Convenzione conformemente alle disposizioni del precedente paragrafo;
3. Per ogni Stato firmatario che esprimerà successivamente il proprio consenso ad essere vincolato dalla Convenzione, essa entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data del deposito dello strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione.

Articolo 14 – Adesione

1. Dal momento dell'entrata in vigore della presente Convenzione, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa potrà invitare la Comunità Europea e ogni Stato europeo non membro del Consiglio d'Europa ad aderire alla presente Convenzione, con una decisione presa dalla maggioranza prevista all'articolo 20.d dello statuto del Consiglio d'Europa, e all'unanimità degli Stati Parti Contraenti aventi il diritto a sedere nel Comitato dei Ministri;
2. Per ogni Stato aderente o per la Comunità Europea in caso di adesione, la presente Convenzione entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data del deposito dello strumento di adesione presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

Articolo 15 – Applicazione territoriale

1. Ogni Stato o la Comunità europea può, al momento della firma o al momento del deposito del proprio strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione, designare il territorio o i territori in cui si applicherà la presente Convenzione;
2. Ogni Parte può, in qualsiasi altro momento successivo, mediante dichiarazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, estendere l'applicazione della presente Convenzione a qualsiasi altro territorio specificato nella dichiarazione. La Convenzione entrerà in vigore nei confronti di detto territorio il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data in cui la dichiarazione è stata ricevuta dal Segretario Generale;
3. Ogni dichiarazione fatta in virtù dei due paragrafi precedenti potrà essere ritirata per quanto riguarda qualsiasi territorio specificato in tale dichiarazione, con notifica inviata al Segretario Generale. Il ritiro avrà effetto il primo giorno del mese che segue lo scadere di un periodo di tre mesi dalla data del ricevimento della notifica da parte del Segretario Generale.

Articolo 16 – Denuncia

1. Ogni Parte può, in qualsiasi momento, denunciare la presente Convenzione, mediante una notifica indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa;
2. Tale denuncia prenderà effetto il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data in cui la notifica è stata ricevuta da parte del Segretario Generale.

Articolo 17 – Emendamenti

1. Ogni Parte o i Comitati di Esperti indicati all'articolo 10 possono proporre degli emendamenti alla presente Convenzione.
2. Ogni proposta di emendamento è notificata per iscritto al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, che a sua volta la trasmette agli Stati membri del Consiglio d'Europa, alle altre Parti contraenti e ad ogni Stato europeo non membro che sia stato invitato ad aderire alla presente Convenzione ai sensi dell'articolo 14.
3. Ogni proposta di emendamento verrà esaminata dai Comitati di Esperti indicati all'articolo 10 e il testo adottato a maggioranza dei tre quarti dei rappresentanti delle Parti verrà sottoposto al Comitato dei Ministri per l'adozione. Dopo la sua adozione da parte del Comitato dei Ministri secondo la maggioranza prevista all'articolo 20.d dello Statuto del Consiglio d'Europa e all'unanimità dei rappresentanti degli Stati Parti Contraenti aventi il diritto di partecipare alle riunioni del Comitato dei Ministri, il testo verrà trasmesso alle Parti per l'accettazione.
4. Ogni emendamento entra in vigore, nei confronti delle Parti che l'abbiano accettato, il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data in cui tre Parti Contraenti, membri del Consiglio d'Europa avranno informato il Segretario Generale di averlo accettato. Per qualsiasi altra Parte che l'avrà accettato successivamente, l'emendamento entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data in cui la detta Parte avrà informato il Segretario Generale di averlo accettato.

Articolo 18 – Notifiche

Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa notificherà agli Stati membri del Consiglio d'Europa, a ogni Stato o alla Comunità Europea che abbia aderito alla presente Convenzione:

- a. ogni firma;
- b. il deposito di ogni strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione;
- c. ogni data di entrata in vigore della presente Convenzione conformemente agli articoli 13, 14 e 15;
- d. ogni dichiarazione fatta in virtù dell'articolo 15;
- e. ogni denuncia fatta in virtù dell'articolo 16;

- f. ogni proposta di emendamento, così come ogni emendamento adottato conformemente all'articolo 17 e la data in cui tale emendamento entrerà in vigore;
- g. ogni altro atto, notifica, informazione o comunicazione relativo alla presente Convenzione.

In fede di che, i sottoscritti, debitamente autorizzati a questo fine, hanno firmato la presente Convenzione.

Fatto a Firenze, il 20 ottobre 2000, in francese e in inglese, facendo i due testi ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato negli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa ne trasmetterà copia certificata conforme a ciascuno degli Stati membri del Consiglio d'Europa, nonché a ciascuno degli Stati o alla Comunità Europea invitati ad aderire alla presente Convenzione.

D. Accordo tra il Ministro per i beni e le attività culturali e le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio

LA CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI TRA LO STATO, LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E DI BOLZANO

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616;

VISTA la legge 15 marzo 1997, n. 59, recante delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa, e, in particolare, l'art. 8;

VISTO il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, e, in particolare gli articoli 4, 52 e 54;

VISTO il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, recante il testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, e in particolare gli articoli 149 e 150;

VISTA la convenzione europea del paesaggio, firmata a Firenze il 20 ottobre 2000;

VISTO l'art. 2, comma 2, lettera b) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che affida a questa Conferenza il compito di promuovere e sancire accordi, secondo quanto previsto dall'art. 4 del medesimo decreto legislativo;

VISTO l'art. 4, comma 1, del predetto decreto legislativo, nel quale si prevede che, in questa Conferenza, Governo, regioni e province autonome, in attuazione del principio di leale collaborazione, possano concludere accordi al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune;

VISTO lo schema di accordo in oggetto, trasmesso dal Ministro per i beni e le attività culturali con nota dell'11 aprile 2001, predisposto sulla scorta dei risultati dei lavori della commissione di riforma della normativa in materia di tutela paesaggistico-ambientale, costituita con decreto ministeriale del 6 giugno 2000;

CONSIDERATO che, nel corso dell'odierna seduta di questa Conferenza, i presidenti delle regioni hanno proposto un emendamento all'art. 1 del testo dell'accordo in oggetto, che è stato accolto dal rappresentante del Governo;

ACQUISITO l'assenso del Governo dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano ai sensi dell'art. 4, comma 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

SANCISCE IL SEGUENTE ACCORDO TRA IL MINISTRO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI E I PRESIDENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO NEI TERMINI SOTTOINDICATI:

RITENUTO necessario, in attesa della ratifica della convenzione europea del paesaggio, concordare le forme di attività del Ministero per i beni e le attività culturali, di seguito indicato come Ministero, e le regioni perché le stesse siano conformi alla predetta convenzione e alla vigente normativa in materia di paesaggio, al fine di orientare la pianificazione paesistica;

RITENUTO necessario attivare processi di collaborazione costruttiva fra le pubbliche amministrazioni di ogni livello aventi competenza istituzionale in materia di tutela e valorizzazione paesistica;

CONSIDERATO che secondo i principi della indicata convenzione:

- il paesaggio ha un importante ruolo di pubblico interesse nei settori culturali, ecologici ambientali e sociali e può costituire una risorsa favorevole all'attività economica contribuendo anche alla creazione di opportunità occupazionali;
- la tutela del paesaggio comporta il perseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile sulla base di equilibrate e armoniose relazioni tra bisogni sociali, attività economiche e ambiente;

CONSIDERATO che la predetta convenzione prevede misure generali atte a realizzare obiettivi di qualità paesistica, la protezione del paesaggio, la gestione e la sistemazione del paesaggio;

CONSIDERATO che occorre identificare le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori storici, paesaggistici e ambientali; coordinare l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di tutela

paesaggistica, delegate alle regioni ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616; orientare i criteri della pianificazione paesistica coordinare, in accordo con le regioni, le funzioni di vigilanza sui beni ambientali e paesaggistici;

RITENUTO che la tutela, la buona conservazione, la riqualificazione, la valorizzazione del paesaggio costituiscono un obiettivo prioritario di interesse nazionale;

RITENUTO che gli interventi di trasformazione del paesaggio possono essere realizzati solo se coerenti con le disposizioni dettate dalla pianificazione paesistica nella quale devono essere individuati i valori paesistici del territorio, definiti gli ambiti di tutela e valorizzazione, esplicitati per ciascun ambito gli obiettivi di qualità paesaggistica, nonché le concrete azioni di tutela e valorizzazione;

IL MINISTRO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI E I PRESIDENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO CONVENGONO QUANTO SEGUE:

Art. 1 - Principi generali

1. Le pubbliche amministrazioni che hanno competenza in materia di paesaggio provvedono, sino all'approvazione della legge di ratifica della convenzione europea del paesaggio, all'esercizio delle loro attribuzioni attenendosi ai principi della convenzione stessa.
2. La pianificazione paesistica di cui all'art. 149 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, e' attuata secondo i criteri e le modalità previste dal presente accordo.
3. Il Ministero favorisce il ricorso alle forme di collaborazione previste dall'art. 150, comma 3, del testo unico per la redazione della pianificazione paesistica.
4. Le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 definiscono le politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio italiano tenendo conto anche degli studi, delle analisi e delle proposte formulati dall'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio, istituito con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali nonché dagli osservatori costituiti in ogni regione con le medesime finalità.
5. Restano ferme le competenze attribuite alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano.

Art. 2 - Pianificazione paesistica

1. Le regioni assicurano che i valori paesistici presenti nel territorio siano adeguatamente protetti e valorizzati. A tal fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il territorio, mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali aventi le medesime finalità di salvaguardia dei valori paesistici e ambientali e dotati di contenuto conoscitivo, prescrittivo e propositivo, attenendosi ai seguenti criteri e modalità:

- a) conoscenza dell'intero territorio da assoggettare al piano attraverso:
 - l'analisi delle specifiche caratteristiche storico-culturali, naturalistiche, morfologiche ed estetico-percettive, delle loro correlazioni e integrazioni;
 - la definizione degli elementi e dei valori paesistici da tutelare, valorizzare e recuperare;
- b) analisi delle dinamiche di trasformazione anche attraverso:
 - l'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio;
 - la comparazione con gli altri atti di programmazione e pianificazione;
- c) individuazione degli ambiti di tutela e valorizzazione ai sensi dell'art. 3;
- d) definizione degli obiettivi di qualità paesistica indicati nell'art. 4;
- e) determinazione degli interventi di tutela e valorizzazione paesistica, da realizzarsi coerentemente con le azioni e gli investimenti finalizzati allo sviluppo economico e produttivo delle aree interessate;
- f) definizione di norme prescrittive per la tutela e l'uso del territorio ricadente negli ambiti individuati ai sensi dell'art. 3.

Art. 3 - Ambiti di tutela e valorizzazione

1. La pianificazione paesistica regionale disciplina le forme di tutela, valorizzazione e riqualificazione del territorio in funzione del livello di integrità e rilevanza dei valori paesistici. A tal fine la pianificazione individua i differenti ambiti territoriali, da quelli di elevato pregio paesistico fino a quelli compromessi o degradati.

Art. 4 - Obiettivi di qualità paesistica

1. In funzione dei diversi livelli di valori riconosciuti sono attribuiti a ciascun ambito territoriale corrispondenti obiettivi di qualità paesistica.
2. Tali obiettivi perseguono in particolare:
 - a) il mantenimento delle caratteristiche, dei valori costitutivi e delle morfologie, tenendo conto anche delle tipologie architettoniche, nonché delle tecniche e dei materiali costruttivi tradizionali;

- b) la previsione di linee di sviluppo compatibili con i diversi livelli di valori riconosciuti e tali da non diminuire il pregio paesistico del territorio, con particolare attenzione alla salvaguardia delle aree agricole;
- c) la riqualificazione delle parti compromesse o degradate per il recupero dei valori preesistenti ovvero per la creazione di nuovi valori paesistici coerenti ed integrati.

Art. 5 - Strumenti di incentivazione

1. La pianificazione paesistica individua progetti mirati, misure incentivanti e di sostegno per il recupero, la valorizzazione e la gestione finalizzata al mantenimento dei paesaggi del territorio regionale, con la indicazione dei relativi strumenti di attuazione.

Art. 6 - Consultazione pubblica

1. Nei procedimenti di redazione della pianificazione paesistica sono assicurate la concertazione istituzionale e le più ampie forme di pubblicità e di partecipazione dei soggetti privati interessati e delle associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi.

Art. 7 - Coordinamento con altri strumenti di pianificazione

1. La pianificazione paesistica prevede le misure di coordinamento con la pianificazione territoriale e settoriale nonché con gli strumenti nazionali e regionali di sviluppo economico.

2. Gli enti locali conformano, secondo quanto previsto dall'art. 150, comma 2, del testo unico, i propri strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesistica, nell'osservanza delle modalità e dei tempi da essa stabiliti. In caso di inottemperanza, la regione provvede in via sostitutiva.

Art. 8 - Attuazione della pianificazione paesistica

1. Nell'attività di pianificazione paesistica prevista dall'art. 149 del testo unico le regioni si conformano ai criteri e alle modalità prescritti dal presente accordo.

2. Entro due anni dalla data di entrata in vigore del presente accordo le regioni che hanno redatto i piani di cui all'art. 149 del testo unico, verificano con apposito atto la compatibilità tra le disposizioni di detti piani e le previsioni del presente accordo. Le regioni nei due anni successivi provvedono, ove necessario, per l'adeguamento della pianificazione paesistica, attraverso l'adozione di apposito atto.

3. A tale adeguamento le regioni possono procedere, unitamente alla soprintendenza regionale ed alle soprintendenze competenti per materia, nelle forme di cui all'art. 150, comma 3 del testo unico.

4. Salvo che nell'ipotesi di cui al comma 3, qualora le regioni non adempiano al disposto del comma 2, si applica l'art. 149, comma 3 del testo unico.

Art. 9 - Controllo sugli interventi

1. Le amministrazioni competenti al rilascio della autorizzazione paesistica, per la verifica di compatibilità degli interventi proposti, individuano la documentazione necessaria ed accertano:

- a) la congruità dell'intervento proposto con i valori riconosciuti dal vincolo;
- b) la coerenza dell'intervento proposto con gli obiettivi di qualità paesistica;
- c) la conformità dell'intervento proposto con le prescrizioni contenute nei piani.

2. La proposta di intervento individua comunque lo stato attuale dell'area interessata e i suoi valori paesistici, nonché gli eventuali impatti delle trasformazioni proposte sul paesaggio, gli elementi di mitigazione e di compensazione necessari.

3. L'autorizzazione rilasciata ai fini della verifica di compatibilità paesistica costituisce provvedimento separato e preliminare rispetto alla concessione edilizia.

Art. 10 - Vigilanza

1. In applicazione dell'art. 159 del testo unico, le regioni vigilano sulla puntuale osservanza del presente decreto e sull'esercizio delle competenze in materia paesistica da parte degli enti eventualmente da loro sub-delegati.

2. L'inottemperanza al presente decreto o la persistente inerzia nell'esercizio delle competenze in materia paesistica e' motivo di revoca della sub-delega.

Roma, 19 aprile 2001

Il presidente: Loiero

Gli autori

Il **Comitato per la Bellezza**, ispirato all'opera e all'azione di Antonio Cederna, è nato alla fine del 1997, promosso da Vittorio Emiliani (che ora ne è il Presidente), da Luigi Manconi (Vice Presidente), Viviane Lamarque e Vincenzo Consolo. Il manifesto del Comitato ha raccolto subito l'adesione di un centinaio tra soprintendenti, letterati, storici dell'arte e del paesaggio, urbanisti, artisti, operatori culturali. Esso si è prefisso anzitutto lo scopo di unire le forze delle diverse associazioni che si battono per una più efficace salvaguardia del patrimonio storico, artistico e paesistico e ciò è avvenuto più volte, ad esempio per la redazione del regolamento sulla alienazione di beni culturali demaniali o per l'Accordo Stato-Regioni in materia di paesaggio. Inoltre il Comitato per la Bellezza ha condotto alcune campagne esemplari: contro l'invasione di cartelloni pubblicitari stradali e persino autostradali illegali o abusivi, per il potenziamento del Parco dell'Appia Antica (con questo Ente Parco ha organizzato alcuni importanti convegni), per la ricostruzione di Noto, per la difesa della riviera del Garda nel quadro di piani paesistici finalmente incisivi, per la tutela dei giardini storici come il Giardino delle Camelie di Oggebbio (Verbania), per il recupero dell'abbandonato Palazzo Nardini nel cuore di Roma, contro la vendita del Foro Italico e altro ancora. Con risultati sovente positivi. Con l'attiva collaborazione di Massimo Fregnani ha promosso alcuni *tour* musicali tematici – Ivano Fossati, Ornella Vanoni e i Delta V, Gino Paoli – per richiamare l'attenzione dei giovani sui grandi problemi della salvaguardia del Bel Paese tanto spesso minacciato e ferito. Tutto ciò nello spirito del più libero e assoluto volontariato.

Pio Baldi, ha curato numerosi restauri (Domus Aurea, Palazzo Te a Mantova, Duomo di Siena, ecc.). Direttore vicario dell'Istituto centrale del restauro, Soprintendente ai beni ambientali e architettonici di Siena e poi del Lazio, Direttore dell'ufficio centrale per i beni paesistici, è ora Direttore generale per l'architettura e l'arte contemporanea.

Carlo F. Boni, Professore di idrogeologia e di idrogeologia applicata all'Università La Sapienza di Roma. Svolge ricerche di idrogeologia strutturale e di idrogeologia quantitativa nell'Appennino centrale. E' membro della Commissione internazionale di idrogeologia carsica. E' stato esperto idrogeologo del Ministero degli affari esteri in diversi Paesi africani.

Filippo Ciccone, urbanista, Docente di pianificazione territoriale e urbanistica presso la Facoltà di ingegneria dell'Unical, membro della segreteria tecnica della difesa del suolo presso il Ministero dell'ambiente. Dal 1993 si occupa anche di sistemi di mobilità in sede propria in ambiti metropolitani. Tra l'altro, ha coordinato le équipes pubbliche che hanno redatto il Piano paesistico dell'Emilia Romagna e il Piano territoriale della Provincia di Pisa.

Nino Criscenti, inviato di TV7, curatore di "Tam Tam" e di "Linea diretta", capo struttura a RaiTre, vice direttore di RaiUno, condirettore di RaiDue. Ha scritto con Carlo Rubbia *Il dilemma nucleare*, Milano, 1987. Premio Saint-Vincent nel 1975 con un'inchiesta sulla scuola, Prix Montreal 1997 per "Arte Negata", è dell'estate 1999 la trasmissione "Paesaggi rubati".

Achille Cutrera, avvocato, esperto di Diritto amministrativo. Presidente del Parco regionale del Ticino, è stato senatore nella X e XI legislatura. Sottosegretario ai Lavori pubblici nel governo Ciampi e vice-presidente della commissione d'inchiesta sull'Irpinia, è stato relatore di numerosi disegni di legge in materia ambientale.

Vezio De Lucia, architetto, è stato Direttore generale dell'urbanistica al Ministero dei lavori pubblici, Assessore comunale all'urbanistica a Napoli nella prima Giunta Bassolino, è consigliere nazionale di Italia Nostra. Ha scritto *Se questa è una città*, Editori Riuniti, 1992, *Napoli. Cronache urbanistiche*, Baldini & Castoldi, 1998.

Roberto De Marco, geologo, Direttore del servizio sismico nazionale e componente del Consiglio direttivo dell'Agenzia di Protezione civile, ha sviluppato un'ampia esperienza nel settore della valutazione e riduzione dei rischi naturali e nella pianificazione dell'emergenza.

Vittorio Emiliani, giornalista e scrittore, ha diretto il "Messaggero" (1980-1987), autore dell'inchiesta televisiva sui beni culturali "Le mille e una Italia" (Raidue, 1989) e del volume *Se crollano le torri*, Rizzoli, 1990, su analoghi temi. Ha curato quattro Libri Bianchi TCI su musei, archeologia, beni ecclesiastici, paesaggio. Presiede il Comitato per la Bellezza.

Giovanni Battista La Monica, Professore ordinario di sedimentologia presso la facoltà di scienze matematiche, fisiche e naturali dell'Università degli Studi di Roma La Sapienza. E' stato Direttore del dipartimento di scienze della terra e da alcuni anni dirige la rivista scientifica *Geologica romana*. Nella sua quarantennale attività di ricerca ha affrontato temi inerenti la dinamica delle coste e il rischio connesso alla loro erosione. Su tale argomento ha coordinato numerosi progetti di ricerca finanziati da ministeri e enti diversi.

Pietro Laureano, architetto specializzato in restauro del paesaggio, insegna Storia della città e del territorio al Politecnico di Bari- E' consulente Unesco per le zone aride, la civiltà islamica e gli ecosistemi in pericolo e rappresenta l'Italia nel Comitato tecnico-scientifico della Convenzione Onu per la lotta contro la desertificazione.

Enrico Martini, laureato in Scienze naturali ed in scienze biologiche, ha insegnato otto materie presso l'Università di Genova

(Facoltà di Scienze e di Architettura). Svolge ricerche di pianificazione territoriale, ecologia vegetale, geobotanica.

Carlo Petrini, Sociologo, comincia a scrivere di enogastronomia nel 1977. Attivo dal 1983 in Arci Gola che trasformerà in associazione internazionale denominata Slow Food nel 1989. Da allora ne è il Presidente. Come tale ha organizzato con vasto successo il Salone biennale del Gusto a Torino, contribuendo alla diffusione di una nuova cultura del cibo, dell'agricoltura tipica e del paesaggio.

Alberto Prestininzi, Professore ordinario di geologia applicata presso l'Università La Sapienza di Roma, dove insegna Complementi di geologia applicata. E' membro del Consiglio superiore dei lavori pubblici e Vice presidente dell'Aiga (Associazione italiana di geologia applicata e ambientale). E' responsabile scientifico della convenzione Regione Lazio-Università La Sapienza per lo studio e la definizione delle aree a rischio idrogeologico del territorio della Regione Lazio.

Carla Sepe, giurista, è presidente della Commissione tecnico scientifica nel Ministero dell'ambiente; è stata assistente giuridico presso la Presidenza della Repubblica e in tale veste ha seguito, tra l'altro, la materia dei beni e delle attività culturali. È stata docente di Diritto Amministrativo presso l'Università di Roma La Sapienza dal 1970 al 1981.

LA RIVISTA DEL TURISMO

Bimestrale del Centro Studi TCI, dall'ottobre 1999.

L'ANNUARIO DEL TURISMO,

Repertorio annuale di statistiche, notizie ed informazioni sul settore turistico. Ultima edizione 2001.

COLLANA T.U.P. – TOURING UNIVERSITY PRESS

Titoli su tematiche turistiche sviluppate a livello scientifico da specialisti e docenti universitari, con particolare riguardo per gli aspetti economici, manageriali e sociali.

- ◆ Destination management; Economia del turismo; Decimo rapporto sul turismo italiano; Atti della Conferenza nazionale del turismo 2000.

LIBRI BIANCHI

- ◆ Occupazione e formazione nel turismo in Italia, 2000.
- ◆ Turismo e Sicurezza, 1999.
- ◆ La tutela del paesaggio in Italia, 1998.
- ◆ Perché insegnare la geografia, 1998.
- ◆ Turismo e occupazione nel Mezzogiorno, 1998.
- ◆ I beni archeologici in Italia, 1997.
- ◆ Il Giubileo del Duemila. Un contributo alla comprensione dell'evento, 1997.
- ◆ I beni culturali ecclesiastici: punti critici, responsabilità, proposte, 1996.
- ◆ I musei in Italia: punti critici, responsabilità, proposte, 1995.
- ◆ La politica ambientale italiana: punti critici, responsabilità, proposte, 1993.
- ◆ Per il Turismo in Italia. Indicazioni al Governo, 1992.

DOSSIER

- ◆ Dove vanno in vacanza gli italiani? 2001.
- ◆ Indagine annuale sull'affluenza dei visitatori nei musei italiani, 2001; 2000.
- ◆ Sistemi museali in Italia, 2000.
- ◆ Turismo e Cultura nel Mediterraneo. Ipotesi per uno sviluppo sostenibile, 2000.
- ◆ La Mappa della formazione turistica in Italia, 2000.
- ◆ L'accoglienza negli aeroporti italiani, 2000.
- ◆ I viaggi degli italiani all'estero. Inverno 2000.
- ◆ I viaggi degli italiani all'estero. Estate 2000.
- ◆ Il traffico a Milano. Indagine sulle principali infrazioni al Codice della Strada, 2000.
- ◆ I viaggi degli italiani all'estero. Trend e previsioni. In collaborazione con IPK, 1999.
- ◆ Turismo estero al Sud. Una occasione di sviluppo. Indagine sulle potenzialità turistiche del Mezzogiorno d'Italia, in collaborazione con l'Ufficio Italiano dei Cambi, 1998.
- ◆ Turismo e ambiente nelle località balneari. Indagine sulla qualità e sulla tutela ambientale, sui servizi turistici e sulla dotazione di strutture ricettive delle stazioni marittime nazionali, 1998.
- ◆ Il patrimonio costiero in Italia. Una risorsa in pericolo, 1997.
- ◆ Turismo e ambiente nelle località della neve. Indagine sulla qualità ambientale, sui servizi turistici e sulla dotazione di piste e impianti sportivi delle stazioni sciistiche, 1998 – 1997.
- ◆ L'Italia Turistica. 270 enti, 12 sigle, 20 Regioni, 1996.
- ◆ TAV? Sì, ma bene! Turismo e Alta Velocità, 1995.
- ◆ Il Rilancio del Turismo in Italia. Indicazioni al Governo, 1994.
- ◆ Valutazione delle caratteristiche di accoglienza dei musei
Napoli, 2000; Roma, 1999; Milano, 1993, 1994, 1995, 1996, 1998;
Lombardia, 1996; Torino, 1996; Genova, 1995.