

ANTONIO CEDERNA

APPUNTI SUL PROBLEMA  
DELLE COSTE IN ITALIA

[archiviocederna.it](http://archiviocederna.it)

Introduzione al volume  
"Coste d'Italia dal Gargano al Tevere"

Fu chiesto un giorno a Julien Huxley, quand'era ancora studente, cosa avrebbe fatto se avesse vinto un milione di sterline alla lotteria: rispose che avrebbe acquistato alcune centinaia di chilometri di litorali marini, per conservarli a vantaggio dei posteri, e quindi garantire loro un privilegio destinato a diventare sempre più raro, quello di potersi ricreare fisicamente e spiritualmente in un ambiente naturale intatto. Perché gli uomini, come ha recentemente osservato lo stesso Huxley, se non imparano a controllare i mezzi sempre più potenti che inventano per trasformare l'ambiente che li circonda, rischiano di diventare davvero « il cancro dell'universo ».

L'aneddoto, riferito a uno dei maggiori conoscitori della natura, può servire a introdurre le osservazioni che seguono, e a presentare questo volume che vorrebbe almeno avere due scopi: offrire, per la prima volta, una illustrazione sistematica di alcune migliaia di chilometri di coste italiane, e quindi contribuire concretamente alla conoscenza del nostro Paese; secondo, mettere in guardia gli italiani dal voler ripetere sulle coste del Mezzogiorno ancora relativamente intatte, lo scempio che essi hanno perpetrato lungo le restanti migliaia di chilometri di coste dell'Italia centrale e settentrionale.

L'irreparabile degradazione delle coste, operata in questi ultimi vent'anni, è certamente l'aspetto più vistoso dell'immatùrità che la società italiana ha mostrato nei riguardi di quello che fu il Bel Paese, del disprezzo che essa ha mostrato per le sorti del territorio nazionale, e quindi per le autentiche esigenze degli uomini del nostro tempo. Incoscienza politica e amministrativa, arretratezza di ordinamenti giuridici, assenza di moderni strumenti urbanistici, accorto sfruttamento delle esigenze della comunità da parte delle forze economiche interessate: abbiamo preso d'assalto le nostre risorse naturali senza conoscerle, senza studiarle preliminarmente né piani d'insieme, solo fidando nell'anarchia di iniziative grossolane e non coordinate, intese allo sfruttamento immediato, e impegnate in quella « valorizzazione di rapina » che sta causando all'Italia più danni di qualunque alluvione.

Il disprezzo per la natura non è che un aspetto di un più generale disprezzo per l'uomo. La distruzione di quel patrimonio prezioso che sono le coste non muove da presupposti diversi da quelli che hanno presieduto, da una parte, al dissesto idrogeologico del Paese, dall'altra, alla costruzione nelle nostre città di quartieri che sono la smantata delle norme elementari dell'urbanistica moderna e la nostra vergogna di fronte al mondo. L'assenza di una organica politica di « conservazione della natura » e di difesa del suolo ha portato alla manomissione dei parchi nazionali (quei « santuari della natura », nella cui conservazione i Paesi civili impegnano sempre maggiori fondi e energie), al disboscamento, allo straripamento delle acque selvagge, con le conseguenze disastrose che periodicamente sperimentiamo per le opere e la vita stessa degli uomini. L'assenza di una qualunque disciplina urbanistica ha portato a creare insediamenti edilizi che di moderno hanno solo la data, più inadatti alla vita del nostro tempo dei quartieri costruiti in età barocca, e che sono un attentato permanente alla salute pubblica: città che ripetono (peggiorate perché permanenti) le condizioni degli *slums* ottocenteschi, e nelle quali il ricordo della natura è affidato alle airole spartitraffico e ai vasi di gerani sui balconi; città in cui la generazione nata col boom edilizio si presenta come una generazione predisposta al rachitismo, precocemente nevrotica e disadattata, affetta da malformazioni fisiche per oltre il cinquanta per cento dei ragazzi in età scolastica, grazie alla completa mancanza di spazi liberi, di parchi, di verde, di terreni sportivi (1).

Lungo le nostre coste, nei luoghi cioè della vacanza, della distensione, del tempo libero, non ci siamo comportati diversamente. La « valorizzazione » non è consistita in altro che nella creazione di ininterrotte agglomerazioni lineari, simili a squallide periferie urbane: che distruggono ogni prestigio naturale dei luoghi, che hanno stroncato ogni continuità tra mare e natura retrostante, che hanno precluso dal libero accesso al mare chi non ha avuto la fortuna di arraffare le prime posizioni, che hanno privatizzato a vantaggio di pochi quanto doveva diventare patrimonio di tutti, che hanno ridotto lo stesso potenziale ricreativo ed economico delle zone investite, degradando l'uso del tempo libero a una povera e congestionata vita di spiaggia e gli insediamenti costieri ad ammassi di edifici funzionanti per due mesi dell'anno e per il resto a città morte.

Non occorre fare troppi esempi: sono sotto gli occhi di tutti. E' il caso della riviera adriatica, dove tra Cervia e Cattolica, su una cinquantina di chilometri, si ammucchiano più di 3.000 impianti ricettivi di ogni tipo; è il caso della Versilia trasformata, da Bocca di Magra a Viareggio, in una specie di continua città lineare; è il caso della Riviera ligure, dove località già famose per i loro parchi e giardini sono ridotte ad avere venti centimetri quadrati di verde per abitante estivo, dove l'indice di affollamento supera

d'estate quello del centro di Londra e dove, sui 170 chilometri della Riviera di Ponente, sembra esistano soltanto novecento metri di spiaggia libera; è il caso del litorale romano dove, su 50 chilometri, appena un centesimo (520 metri) è destinato a spiaggia libera (e c'è voluto l'intervento straordinario del Presidente della Repubblica perché fosse destinato a spiaggia libera il litorale di Castel Porziano). E' infine il caso della Sardegna, dove i 150 chilometri di coste della Gallura sono ormai tutti caduti in mani private, di gente cioè che (si tratti dell'Aga Khan, del re della birra o di improvvisati e cosiddetti operatori turistici belgi o milanesi) di tutto è ovviamente pensosa fuor che dell'interesse generale e dei complessi problemi economici e sociali posti da un moderno e ragionevole sviluppo turistico. (Sommando tutte le previsioni dei privati si avrebbero in Gallura almeno 170.000 posti letto, mentre il piano quinquennale della Regione Sarda ne prevede, per evitare che venga distrutta interamente l'attrattiva naturale dei luoghi, un massimo di 24.000). E via dicendo: l'associazione « Italia Nostra » ha calcolato che circa la metà delle coste italiane, cioè circa 4.000 chilometri, sono ormai da considerarsi distrutti, e comunque perduti agli effetti di una razionale sistemazione turistica (2).

Primo responsabile di questa situazione è ovviamente lo Stato, sia per non aver saputo tempestivamente promuovere quella generale riforma urbanistica che da anni l'opinione pubblica più responsabile reclama, sia per non aver saputo adeguare ai nuovi fenomeni i suoi vecchi istituti amministrativi. Come è noto, le coste appartengono al demanio e al loro uso ed abuso presiede, servendosi di un arcaico Codice della Navigazione, il Ministero della marina mercantile. La fila ininterrotta di monumentali stabilimenti balneari, di ville e casotti che spesso, per decine di chilometri, impediscono di raggiungere liberamente il mare e lo rendono accessibile solo a prezzo di esosi pedaggi, è il risultato delle concessioni e delle licenze rilasciate indiscriminatamente, in zona demaniale, da quel Ministero e dai suoi organi periferici, con un sistema che sembra fatto apposta per favorire disordini e irregolarità di ogni genere. E' da notare che, per le opere di cosiddetto « facile sgombero », l'interessato può perfino essere esonerato dall'obbligo di presentare relazione tecnica, disegni e progetti dettagliati; in più la leggenda dell'amministrazione marittima autonoma da controlli, la esime sostanzialmente dal sentire il parere delle altre amministrazioni competenti, ad esempio i Comuni, quasi che le coste italiane godessero di extraterritorialità e immunità rispetto alla normativa locale.

Ad aggravare le cose è invalso per anni l'uso di concedere, anche per opere edilizie permanenti, la più spicciativa licenza in luogo del regolare contratto di concessione. Nei privati si è così ingenerata la presunzione del pieno godimento di un bene demaniale, e lo Stato (come ormai è ammesso anche dai più qualificati responsabili di quel ministero), « ha perso e perde di fatto la proprietà del bene demaniale senza averne in cambio il valore », ovvero accontentandosi di canoni irrisori. In sostanza, anche senza tener conto dei trucchi cui ricorrono i privati (capanni di frasche che in una notte diventano cottages, roulotte che diventano case, chioschi che diventano ristoranti con parcheggio, ecc.) e delle opere interamente abusive costruite in due notti, si può dire che l'occupazione del demanio marittimo, come si è configurata in questi anni, è interamente, di fatto, illegale.

Un bene inestimabile viene dunque annientato al di fuori di qualunque considerazione tecnica, urbanistica, economica, sociale. In pratica, l'unica prescrizione cui hanno dovuto attenersi i concessionari è stata quella di lasciar liberi da recinzioni i primi due metri di spiaggia, per consentire il transito sulla battigia. Il risultato è il « mare in gabbia », l'eliminazione di ogni tratto di spiaggia libera e l'incentivo alle speculazioni nell'immediato entroterra. L'amministrazione marittima (che dovrebbe soddisfare esigenze di interesse generale collegate con la navigazione, la pesca, la difesa) ha preteso di essere competente in materia urbanistica e turistica, promuovendo un'utilizzazione delle coste che è in contrasto con le minime esigenze di ordine edilizio, di previdenza economica, di tutela della natura: ne è conseguito un alternarsi di « enclaves » per pochi privilegiati con altre dove la gente si accalca, nei periodi di punta, al limite insopportabile di quindici-venti persone per metro lineare di costa (3).

A complicare le cose è il concetto stesso di demanio marittimo, elastico e sfuggente come si conviene alla « madre del diritto », così da fornire ampia materia per brillanti esercitazioni accademiche ed eleganti casi giuridici. Appartengono infatti al demanio, come leggiamo nei manuali, il « lido » e la « spiaggia ». Il « lido », secondo il diritto romano, si estende fin dove arrivano le massime mareggiate invernali (e per chi volesse far pratica sul terreno, il suo limite è segnato dai rifiuti lasciati dalle ondate); la « spiaggia »

è la zona immediatamente retrostante, cioè (secondo una delle tante definizioni avanzate dagli specialisti) quel tratto di terra « contiguo al lido, senza confini fissi, una volta toccato dal mare, necessario ai pubblici usi del mare » (dove cioè i pescatori tirano in secco le barche, le riparano, stendono le reti, ecc.).

Ora, se il lido è abbastanza facilmente riconoscibile (ma è da osservare che cessa di esistere agli sbocchi dei fiumi e dei canali: e non è lido la striscia di terra situata sopra a un promontorio a picco sul mare); se la spiaggia, mancando il sostegno della dottrina romanistica, è già cosa più sfuggente, poiché cresce e diminuisce a seconda che il mare si ritira e avanza (oltretutto manca un criterio giuridico idoneo a determinare il suo confine verso terra), la confusione diventa completa quando si tratta di definire la terza zona, detta generalmente « arenile o relitto del mare ». Là dove il mare si è ritirato, si è infatti venuta a creare, alle spalle della spiaggia, una fascia spesso di estensione notevole, che nel frattempo può essersi coperta di vegetazione: una fascia demaniale, ma che non serve più, per la sua distanza, ai « pubblici usi del mare ».

Nasce così il problema degli arenili, in virtù delle numerose vertenze giuridiche nelle quali i privati hanno tutto l'interesse a sostenere la non demanialità delle parti estreme, verso terra, della spiaggia. E' questa la zona d'oro, possiamo dire, delle coste italiane. Posta com'è tra la spiaggia e la natura retrostante, su di essa i privati mettono gli occhi per lottizzare e costruire: ed è anche questa che il Ministero della marina mercantile può, a propria discrezione « sclassificare »; ossia far passare dal demanio al patrimonio, e quindi il Ministero delle finanze vendere all'asta, con tutti gli arbitri e i favoritismi che la cosa comporta. Basti pensare, ad esempio, che a Viareggio la strada lungomare e perfino la miserabile « città-giardino » sorgono su quella che una volta era una spiaggia demaniale (4).

Disse dunque bene una volta un Ministro per la marina mercantile: « Io sono il ministro più ricco d'Italia ». Solo che poi si dimenticò, lui e i suoi successori, di procedere all'inventario di quella ricchezza. E come si ignora quanto renda allo Stato la pratica alienazione del suo demanio, così si ignora perfino a quanto esso ammonti: pare infatti che per più della metà delle coste italiane l'opera di delimitazione non sia stata ancora compiuta. Quanto all'opera di controllo dell'attività dei privati, pare che su ottomila chilometri di coste italiane vigino in tutto dodici funzionari (5).

All'inefficienza dello Stato nelle zone di sua diretta competenza corrisponde l'anarchia dell'iniziativa privata che, nell'assenza di piani di pubblico interesse predisposti dall'autorità, dilaga indisturbata nei terreni immediatamente retrostanti, spesso giovandosi della connivenza e della incompetenza delle amministrazioni comunali, ed avendo presto ragione degli strumenti spuntati di cui dispongono le soprintendenze (caso clamoroso fra tutti quanto sta succedendo alla pineta di Migliarino, una delle plaghe forestali litoranee più preziose del Mediterraneo). La corsa alla lottizzazione (alla cosiddetta « valorizzazione ») delle fasce litoranee ha avuto da noi carattere esclusivamente di speculazione fondiaria e immobiliare, sia che si tratti di quelle iniziative rudimentali definite « famelico-familiari » sia che si tratti di operazioni condotte da grandi società (6).

Il meccanismo della valorizzazione-distruzione delle nostre coste è stato assai ben descritto dai tecnici di « Italia Nostra » nei termini seguenti: « A chi intraprende a fini speculativi l'iniziativa dell'insediamento turistico, le attrattive naturali che ne determinano l'ubicazione interessano soltanto come mezzo di adescamento pubblicitario, come incentivo al formarsi di una certa clientela. Una volta ottenuto il successo in questa fase, e messo in moto il meccanismo della confluenza per abitudine, per imitazione, per conformismo sociale, il mezzo pubblicitario che ha dato origine al processo (la natura) non interessa più; e può tranquillamente essere distrutto per aumentare la capacità ricettiva del luogo, divenuto ormai di moda ». Segue, ovviamente, la degradazione e il declassamento della località, ma anche questo è previsto. « Da luogo di élite se ne fa un luogo per le classi medie, conservando il più a lungo possibile, alla nuova clientela, l'illusione che l'accedere a quel santuario una volta intangibile rappresenti l'ascesa di un gradino nella scala sociale. Quando nemmeno questo tipo di adescamento funziona più, non c'è da meravigliarsi se la speculazione si ammantava di demagogia e diventa sostenitrice del turismo di massa. A conclusione del processo, il capitale ha dato il suo frutto, valori naturali irrecuperabili sono andati distrutti, nessun fine sociale è stato raggiunto, e resta un ambiente totalmente squalificato, una verminaia caotica, fonte di infelicità, disagio, nuova e definitiva alienazione » (7).

È un caso classico di distorsione patologica tra produzione e consumo: i consumi cioè « sono determinati dal tornaconto della produzione e non dalle

esigenze dei consumatori », anzi si approfitta di esigenze non ancora chiaramente configurate da parte delle masse, delle deformazioni del comportamento prodotte dai rapidi mutamenti sociali, per offrire alla gente una contraffazione di benessere, una natura degradata, una falsa apparenza di vacanza e distensione. L'italiano, come osservano i sociologi, è ancora il contadino inurbato che ama trasferire nei luoghi del tempo libero i peggiori aspetti della vita cittadina, frastuono, sovraffollamento, disordine: ogni autentica rigenerazione della natura diventa impossibile. Ma, appunto, il consumatore italiano non ha ancora imparato a conoscere i propri autentici diritti; continuiamo ad affrontare cose nuove con mentalità vecchia: e peggio di tutto sarebbe, come paiono disposti a fare gli spacciatori di generi contraffatti (ma non soltanto essi), trasformare una spiegazione sociologica in una giustificazione, anziché operare in tutti i modi per invertire la tendenza. Pena la definitiva condanna a una perenne condizione di sottosviluppo civile, non possiamo continuare a scambiare distruzione della natura per civiltà, disordine territoriale per progresso, aggressiva bruttezza per vitalità latina, acqua inquinata per benessere, disagio, usura psico-fisica e schiavitù collettiva per affermazione di libertà individuale (8).

Insieme all'arretratezza dello Stato e degli enti locali, alla rapina dei privati e all'immaturità dei consumatori, contribuisce non poco alla distruzione delle coste italiane l'atteggiamento della grande maggioranza dei nostri architetti. Usciti da scuole in cui tutto si insegna tranne che la coscienza urbanistica, la responsabilità sociale e l'etica professionale, la loro superbia è pari alla ignoranza della complessità del problema: si sentono infatti tutti « artefici additi naturae », considerano natura e paesaggio come un oggetto da violentare liberamente, anzi da « migliorare » con lottizzazioni e grattacieli, al fine di affermare, come usano dire, la loro « personalità » (!). E quanto resta di un'anacronistica, micidiale mentalità rinascimentale, è un avanzo della degradata e rinsecchita tradizione del « giardino all'italiana »: in un Paese come il nostro in cui, come non esiste quella scienza di base che si chiama « conservazione della natura » nei suoi delicati equilibri, così non esiste quell'altra disciplina che si chiama « architettura del paesaggio » (e non *nel* paesaggio), che invece rende possibile, nei paesi civili, la creazione di sempre nuovi e più grandi spazi naturali al servizio dell'uomo.

Una banda di mestieranti ha così preso d'assalto le nostre coste: ma c'è un errore tipico anche degli architetti più preparati, ed è quello di presumere di risolvere caso per caso con la qualità dell'architettura un problema come quello dell'attrezzatura turistica dei litorali, che è un problema prima di tutto urbanistico, sociale ed economico: un problema di pianificazione da affrontare alle sue origini in modo coordinato e scientifico. Come ha lucidamente riconosciuto uno di essi, l'opera di questi architetti si è di regola risolta in un fallimento, ossia nella semplice « copertura professionale » della speculazione privata, la quale ha bisogno, per portare avanti le sue iniziative, di ripararsi dietro nomi rispettabili, per poi liberarsi dell'incomodo e procedere più speditamente secondo i propri congeniali principi. Né l'eventuale riuscita in alcuni casi può giustificare un metodo in sé sbagliato: infatti « ogni caso riuscito diventa matrice di un'enorme quantità di casi che non riescono affatto, perché un metodo scorretto non può essere riscattato e corretto da un episodio che può verificarsi proprio perché è anormale » (9).

Perché le cose cambino, occorre guardare con umiltà a quanto fanno Paesi più progrediti del nostro: accenniamo in breve a Inghilterra, Francia e Jugoslavia.

In Inghilterra, dove i politici hanno imparato da tempo che il miglioramento delle condizioni urbanistiche è il compito essenziale di una comunità moderna e civile, e dove esistono società private che hanno per scopo esclusivamente l'interesse pubblico, il problema delle coste è venuto alla ribalta in tutta la sua importanza a partire dal 1960. Nel 1963 il Ministero degli alloggi e del governo locale ha invitato le autorità locali a procedere allo studio dei loro tratti di litorale, e a formulare una prima indicazione delle zone compromesse e di quelle da mantenere intatte. Nel 1966 il governo ha presentato al parlamento un « libro bianco » sulle condizioni e le prospettive del tempo libero, intitolato « *Leisure in country-side* ». Nello stesso anno, su invito del governo, la « Commissione dei parchi nazionali » (che amministra i dieci parchi esistenti, che comprendono ampie zone costiere) ha convocato nove conferenze regionali, con la partecipazione dei rappresentanti degli enti locali, allo scopo di promuovere il coordinamento fra i vari piani e fornire una base solida per un piano nazionale delle coste, ossia per « una politica a lunga scadenza destinata a proteggere le bellezze naturali delle coste e favorire il godimento pubblico ». Queste conferenze regionali, continuate nell'anno in corso, offrono la materia per un prossimo « rapporto » completo sull'argomento.

È da rilevare che questa sensibilità dei politici deriva essenzialmente dalla azione di stimolo svolta da decenni da quella efficientissima associazione che si chiama « *National Trust for places of historic interest or natural beauty* », fondata nel 1895, appunto con lo scopo di « conservare a vantaggio del Paese gli edifici di interesse storico e architettonico e le località di particolare bellezza naturale ». Il National Trust, che ha 170.000 soci e un bilancio che si aggira sui due milioni di sterline all'anno, possiede oggi, in seguito ad acquisti, lasciti e donazioni, circa 152.000 ettari di terreni, che per legge sono patrimonio inalienabile dell'associazione. (La legge dà anche la possibilità al National Trust di stipulare contratti con i quali i privati si impegnano all'inedificabilità dei luoghi).

Preoccupato dalla sorte dei litorali e incoraggiato dal successo arreso negli anni precedenti ad alcune sue iniziative nel campo della loro salvaguardia, il National Trust, nel 1962-63, ha condotto uno studio dettagliato della situazione, concludendo che dei circa 5.000 chilometri di coste dell'Inghilterra, del Galles e dell'Irlanda del Nord, circa 1.450 possono essere considerati di importanza eccezionale e quindi da difendere rigorosamente (per un totale di 130.000 ettari di terreno). Di qui l'idea di lanciare quella che può essere considerata la più vasta campagna di opinione pubblica in difesa del patrimonio naturale, mai tentata in Europa: scopo la raccolta, per pubblica sottoscrizione, di due milioni di sterline per l'acquisizione graduale di quei poco meno di 1.500 chilometri di costa.

La campagna, denominata « Operazione Nettuno », è stata inaugurata ufficialmente nel 1965 con il patronato del duca di Edimburgo. Ventuno ministri e organismi governativi e una sessantina di associazioni private hanno dato il loro appoggio, il Ministero del tesoro ha subito versato 250.000 sterline; a tutti gli enti locali il National Trust ha chiesto un contributo pari all'equivalente di una tassa di due « pence ». Alla fine dell'anno, ben 227 enti locali avevano concretamente aderito, spesso addirittura portando in dono tratti di costa. Circa il comportamento degli altri ministri, basterà ricordare che quello della Difesa (altra cosa impensabile da noi) si è impegnato a liberare da servizi militari tutti quei tratti di costa per cui esse costituiscono oggi un controsenso: altre organizzazioni pubbliche hanno offerto in affitto al National Trust, tratti di litorali in cambio di un prezzo puramente simbolico.

Appello all'opinione pubblica attraverso tutti i possibili canali di informazione, costituzione di comitati nelle grandi città e nelle contee: al primo maggio 1967 circa un milione di sterline (1.740.000.000 di lire) era stato già raccolto (costo della campagna pari al 15 per cento). Gli acquisti sono cominciati: oggi il National Trust possiede già circa 300 chilometri in proprietà inalienabile (una piccola parte soltanto è vincolata a conservazione per contratto), per complessivi 21.000 ettari, fra le più belle coste d'Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord (10).

Un'altra lezione ci viene dalla Francia, che ha saputo sottoporre a un grande piano unitario di iniziativa pubblica i 180 chilometri di costa del Languedoc-Roussillon, tra i Pirenei e il Rodano. Una zona dove le spiagge vergini si estendono per 95 chilometri e dove solo l'intervento pubblico a più livelli può, da un lato, riequilibrare gli squilibri economici esistenti e portare i servizi essenziali (stabilizzazione dei terreni, acqua, strade, bonifica di zone paludose, rimboschimenti, ecc.) e dall'altro procedere a una razionale e coordinata sistemazione urbanistica.

L'operazione risulta dalla collaborazione fra lo Stato, le società senza scopo di lucro, gli enti locali (quattro dipartimenti, sessantasei comuni) e i privati. Lo Stato ha la guida dell'operazione, procede all'acquisto dei terreni, provvede ai primi finanziamenti, redige il piano, che è un « piano urbanistico di interesse regionale », assicura l'infrastruttura di base (strade nazionali, porti, rimboschimenti, sovvenzioni agli enti locali per strade dipartimentali, acquedotti, risanamenti, ecc.). Gli enti locali, quando si tratta di insediamenti interamente nuovi, vengono raggruppati in società dipartimentali di economia mista, costituite con l'aiuto tecnico e finanziario della Cassa Depositi e Prestiti e della « *Société centrale pour l'équipement du territoire* », le quali provvedono alla viabilità dei nuovi centri turistici nel quadro del piano generale, e alla urbanizzazione primaria: dopo di che i terreni vengono ceduti ai privati per la costruzione dell'attrezzatura ricettiva turistica.

Il mezzo per stroncare la speculazione è stato l'acquisto dei terreni da parte dello Stato, iniziato nel 1962 da funzionari scelti che hanno agito con la massima discrezione, quando ancora nessuno sapeva dell'iniziativa. Prima che fosse resa nota, 1.200 ettari di costa, ripartiti nei vari dipartimenti, erano già passati in proprietà pubblica: e il loro prezzo è servito come base per ogni acquisto successivo, così che nel 1964 altri 1.000 ettari potevano venire acquistati. Il resto viene acquistato con dichiarazione di pubblica uti-

lità e per via di esproprio, e le pratiche sono già iniziate. Per evitare che la speculazione si scateni subito attorno alle zone divenute proprietà dello Stato, queste sono state vincolate a « zona di urbanizzazione differita » (*zones à aménagement différé*, Z.A.D.), in base alla legge del 26 luglio 1962: il che vuol dire che lo Stato possiede per esse il diritto di prelazione nei casi di transazioni immobiliari, e quindi acquista i terreni al valore dichiarato dai privati oppure, se lo giudica eccessivo, a un prezzo di esproprio stabilito dal giudice. Già 25.000 ettari sono stati così vincolati.

Le tappe dell'operazione sono finora le seguenti. 18 giugno 1963, decreto che istituisce una « Missione interministeriale » che riunisce i rappresentanti dei diversi ministri interessati, con un ristretto ufficio studi che cura il coordinamento. 7 gennaio 1964, decreto che autorizza l'elaborazione del « piano urbanistico di interesse regionale »: piano in scala 1:50.000 che stabilisce le grandi scelte, quali « unità turistiche » con servizi e attrezzature comuni, zone naturali da mantenere intatte, riserve biologiche, grandi strutture e infrastrutture regionali. 26 marzo 1964, decreto che approva il piano: immediatamente dopo sono stati iniziati i piani regolatori comunali in scala 1:50.000 che contengono le norme per l'utilizzazione del suolo e le servitù generali da imporre ai privati. Piani planivolumetrici sono in corso di elaborazione per i centri turistici interamente nuovi su terreni di proprietà dello Stato (o in procinto di diventarlo).

Il programma è decennale, e prevede la possibilità di ospitare un milione di turisti: il finanziamento dello Stato (un miliardo di franchi per i prossimi dieci anni) è piuttosto un prefinanziamento in quanto il costo dei lavori per i nuovi centri turistici sarà ripagato dal prezzo di vendita delle aree urbanizzate (11).

Se Inghilterra e Francia ci offrono l'esempio dell'intervento dello Stato per una politica fondiaria e una pianificazione a lungo termine, un Paese come la Jugoslavia, dove i problemi fondiari non esistono, ci offre un esempio assai interessante dal punto di vista metodologico: ed è un paese colla cui concorrenza turistica l'Italia deve ormai sempre più fare i conti. Ogni tratto di costa viene studiato in dettaglio, e il materiale raccolto in un fascicolo diviso in tre parti.

La prima consiste nel rilevamento diretto, da terra e dal mare, dello stato di fatto: situazione climatica, geomorfologica, della rete stradale e dei servizi collegati con essa, ricettività turistica e attrezzature relative, ecc. La seconda riguarda previsioni sullo sviluppo turistico e un'indagine, sia dal punto di vista informativo che operativo, sulle risorse economiche (agricoltura, industria, artigianato, commercio) oltre che sui servizi culturali, amministrativi ecc. La raccolta dei dati è completata da una serie di tavole, che servono da passaggio alla progettazione vera e propria, nelle quali vengono sintetizzate tutte le nozioni precedenti: situazione geologica, valore naturale, storico e urbanistico dei singoli centri, previsioni di trasformazione dell'agricoltura, costruzioni esistenti e rete stradale, stato delle attrezzature turistiche, situazione dei fondali marini, infrastrutture regionali e nazionali, e via dicendo. Non è soltanto un riordine secondo nuovi criteri dell'analisi precedente, ma si tratta già di un giudizio qualitativo: ultima premessa prima di passare alle scelte e alla progettazione.

Questa presenta alcune caratteristiche costanti. È di norma prevista una autostrada a grande distanza dalla costa, con carattere di « *parkway* », con carreggiate spesso indipendenti l'una dall'altra. Da essa partono strade minori in senso perpendicolare alla costa: i collegamenti paralleli, quando ci sono, avvengono su strade locali, a traffico lento e a carattere panoramico. Quanto all'attrezzatura turistica vera e propria, la costa viene in generale e schematicamente divisa in quattro fasce successive. Nella prima (più o meno i nostri lido e spiaggia) è vietata qualsiasi cosa che non siano ombrelloni, sedie a sdraio, pedane di legno o cemento per rendere praticabili gli scogli. La seconda è una zona ricoperta di vegetazione, per l'ombra e il riposo dopo il bagno, e in essa possono sorgere cabine e anche piccoli ristoranti al servizio del bagnante che non ha voglia di tornare in albergo. La terza è dedicata alle attrezzature sportive, sia al servizio del bagnante che del turista in genere: e costituisce quindi un'alternativa alla pura e semplice vita di spiaggia. La quarta ha funzione di filtro tra la zona a mare e l'entroterra, e spesso è di grande valore panoramico: solo al di là di essa (in tutto, le quattro strisce hanno una profondità media di 250 metri dalla linea del mare) sorgono le costruzioni, gli alberghi, ecc., e si attestano i parcheggi.

Gli standards di occupazione della costa sono tenuti altissimi: da 4 a 12 metri quadrati per turista, in base a precise e dettagliate tabelle che consentono di stabilire il numero massimo di turisti per ogni tratto di costa, a seconda della percentuale di sabbia, di scoglio, di alberi, sottobosco, ecc. (12).

Quanto fanno i paesi stranieri è più che sufficiente a suggerire quanto dovremmo fare noi, e ci esime dai lunghi discorsi teorici in cui noi italiani, incapaci, o comunque impossibilitati ad agire concretamente per la mancanza di strumenti operativi adeguati, siamo fin troppo bravi. Occorrerà semplicemente comportarci in modo opposto a quello seguito fin qui: smetterla, ad esempio, di considerare l'essenziale e preliminare lavoro di indagine come un'inutile perdita di tempo; e rinunciare a considerare quello che dovrebbe essere l'ultimo atto (la realizzazione cioè del singolo progetto edilizio) come il primo e l'unico. Anche la sistemazione turistica delle coste è una cosa troppo seria per poterla affidare ai soli architetti.

Il problema delle coste è ovviamente un problema urbanistico, strettamente connesso all'uso del territorio nazionale, ai suoi aspetti economici e sociali. Occorrerà almeno modificare la mentalità corrente che considera il turismo esclusivamente come attività a fini di lucro e investimento immediatamente produttivo, per considerarlo finalmente in termini di civiltà, come « impiego sociale del reddito », come diritto del cittadino e servizio indispensabile, sullo stesso piano dell'istruzione, della sanità, della casa. Il problema del tempo libero, e quindi dell'impiego delle coste, non può essere risolto altro che in sede di pianificazione e di programmazione economica, in stretto rapporto con la valorizzazione agricola e industriale delle zone interessate, col risanamento delle aree depresse, con le esigenze delle popolazioni locali, con le necessità e il fabbisogno di infrastrutture, di servizi, di risanamenti. Solo un processo di pianificazione ai vari livelli, solo il coordinamento delle diverse competenze che oggi agiscono ignorandosi l'una con l'altra, può avviare a soluzione soddisfacente le varie esigenze in gioco: esigenze di tutela naturalistica e paesistica, esigenze di un tempo libero che non sia più solo fuga ed evasione ma autentico arricchimento spirituale, esigenze di generale miglioramento economico dei comprensori interessati: non deve più darsi il caso di strade costruite a dispetto dei piani e che servono solo a valorizzare i terreni di alcuni privati, di agevolazioni fiscali a costruzioni alberghiere che distruggono ogni prestigio naturale, di impianti industriali installati in base a scelte arbitrarie, di alienazione sistematica del demanio costiero, di infrastrutture che servono solo precari insediamenti e sono avulse dal contesto dell'economia locale (13).

Bisognerà almeno convincersi che il territorio nazionale non è terra di conquista, ma patrimonio comune da difendere e valorizzare a vantaggio di tutti: e impegnarsi a redigere la « carta » delle risorse naturali del Paese, che ci consenta quella conoscenza che finora è mancata e permetta di intervenire tempestivamente a difesa, cominciando con lo identificare, con quel certo empirico realismo di cui danno prova gli inglesi, le zone costiere da mantenere intatte sia per ragioni urbanistiche che per ragioni strettamente scientifiche e naturalistiche.

Esistono sintomi che qualcosa si sta muovendo nella situazione italiana? Le proposte non sono mancate. Poiché è difficile aspettarsi qualche radicale cambiamento nell'operato del Ministero della marina mercantile (che pure ha nominato commissioni per la revisione del Codice della navigazione, emanato circolari per un maggiore coordinamento degli enti locali, impartito disposizioni per vietare costruzioni di alberghi e case in zone demaniali; e che ormai ammette « l'incalzare della speculazione sugli arenili » e il « deplorabile fenomeno di accaparramento delle spiagge e degli arenili da parte dei privati ») (14), riportiamo quanto è stato proposto dagli enti tecnici e culturali.

Al « Convegno nazionale sulle attrezzature del turismo », (a cura dell'Istituto nazionale di Architettura, giugno 1965) è stata proposta la creazione di « parchi costieri naturali e attrezzati », con la ricostituzione del verde nell'immediato entroterra, l'arretramento dal litorale dei nuovi insediamenti e la loro localizzazione concentrata, l'allontanamento del traffico motorizzato, il contenimento e il riordinamento degli insediamenti esistenti, la libera accessibilità pubblica alle fasce costiere e alle attrezzature per il tempo libero, l'eliminazione delle cause di inquinamento idrico e atmosferico, la revisione delle modalità d'uso delle zone demaniali. In particolare è stata avanzata la proposta di espropriare, con procedimento analogo a quello della legge n. 167, una fascia costiera della profondità di 500 metri, da sottomettere a gestione pubblica nei primi 250 e concessione ai privati dei restanti, con vincoli precisi di piano particolareggiato e obbligo di urbanizzazione primaria. La spiaggia e l'immediato entroterra vanno infatti considerati come un vero e proprio parco pubblico (aperto a tutti e comunque accessibile a tutti a bassissimo prezzo): da realizzare nell'ambito di comprensori economicamente e socialmente delimitati, in cui le finalità turistiche si integrino strettamente con quelle produttive e di generale sviluppo economico (15).

Al congresso nazionale di Roma (novembre 1966), « Italia Nostra », nel-

l'auspicare una politica nazionale della tutela (l'Italia è praticamente l'unico tra i Paesi civili che sia ancora all'anno zero), e la rapida formazione di un elenco dei beni territoriali, ha proposto: a) la sospensione di tutti i provvedimenti per il rilascio delle concessioni d'uso del litorale, il controllo e la revisione di tutte le concessioni rilasciate con dichiarazione di decadenza per gli inadempienti e di revoca per quelle di durata inferiore ai 4 anni, con demolizione delle opere non autorizzate; b) la modifica degli articoli 36-41 del Codice della navigazione e dell'articolo 19 del regolamento, per ripristinare la normalità del regime delle licenze edilizie su tutto il territorio nazionale; c) la disciplina dell'uso delle coste sulla base di minimi standards urbanistici, definiti come rapporto fra territorio costiero e popolazione che ne può usufruire. Il tutto in attesa di una nuova legge « per la conservazione e la valorizzazione delle fasce costiere » (mare, laghi, fiumi, paludi), coordinata e complementare al dispositivo della nuova legge urbanistica, e tale da ribadire l'inalienabilità di tutte le aree demaniali (16).

Non sono mancate nemmeno alcune indicazioni topografiche precise delle località costiere da conservare integralmente per scopi prevalentemente naturalistici: si tratta di elenchi di minime previsioni, di punti di riferimento, che finalmente però danno un primo quadro di quanto deve essere rigorosamente tutelato (parco nazionale, riserva naturale protetta, ecc.) perché il nostro Paese non risulti ancora più impoverito nelle sue risorse. I naturalisti, gli scienziati, i biologi, gli zoologi, i geologi, i botanici, ecc., finora esclusi da ogni programma, prendono finalmente parte al dibattito: e basterà ricordare gli elenchi di parchi nazionali redatti da Alberto Maria Simonetta dell'Università di Firenze, l'elenco delle lagune e stagni redatto dagli esperti del Consiglio Nazionale delle Ricerche, le proposte avanzate dalla sezione italiana del World Wildlife Fund: le risorse naturali d'Italia, che tutti dicono di amare svisceratamente, che molti distruggono sistematicamente e che nessuno in sostanza conosce e difende, cominciano a uscire dall'anonimato (17).

Un inizio di politica per le coste meridionali d'Italia può essere rappresentato da quel « piano pluriennale per il coordinamento degli interventi pubblici per il Mezzogiorno » che, in armonia con le linee generali del piano nazionale di sviluppo economico, è stato previsto dalla legge del 26 giugno 1965, n. 717. Al capitolo IV, riguardante il turismo, si legge che « l'intervento pubblico tenderà a concentrare le agevolazioni nelle zone suscettibili di nuovo ed ampio sviluppo (...) », per « favorire principalmente il sorgere di attrezzature complementari all'attività turistica (...) », procedendo nel tempo alla « salvaguardia dei fondamentali valori del paesaggio naturale e del ricco patrimonio archeologico, storico ed artistico ». Successivamente, il Comitato dei ministri per il Mezzogiorno e la commissione interministeriale prevista dalla legge citata hanno provveduto a definire una trentina di « comprensori turistici » (divisi in comprensori di sviluppo turistico, di ulteriore sviluppo turistico e ad economia turistica matura): altrettante équipes di tecnici sono all'opera per l'elaborazione dei piani relativi.

Non è qui il caso, né sarebbe possibile, di formulare un apprezzamento su tale lavoro: più interessante è accennare alle « direttive e norme » che il Comitato dei ministri per il Mezzogiorno ha elaborato per la redazione di quei piani comprensoriali, specificando i criteri contenuti nel « piano di coordinamento ». Per le zone costiere si consiglia di « evitare le costruzioni edilizie nelle immediate vicinanze dei litorali e svincolare l'utilizzazione delle strutture esistenti e di quelle future dall'uso diretto del mare, sviluppando le attrezzature stesse in profondità e non soltanto lungo i litorali; evitare le concessioni demaniali che sottraggono all'uso comune beni per loro natura destinati all'utilizzazione pubblica; mantenere le vie di maggiore traffico a congrua distanza dal mare, avendo cura che le strade di penetrazione si inseriscano armoniosamente nell'ambiente naturale esistente, filtrando la quantità e la velocità del traffico motorizzato ed evitando ad esso generalmente l'accesso diretto al litorale; realizzare insediamenti edili proporzionati alla ricettività potenziale del territorio interessato; prevedere ampie zone verdi non edificabili da attrezzare opportunamente ad uso dei turisti di transito o stagionali e della popolazione locale ».

Viene inoltre fornita un'elencazione di tutti gli elementi necessari alla conoscenza del territorio (che dovranno confluire nelle « carte di utilizzazione turistica del territorio » che la Cassa per il Mezzogiorno dovrà predisporre), quali struttura geofisica, valori storico-artistici e naturalistici, struttura demografica, economica, urbanistica, e via dicendo: si danno infine alcune indicazioni relative agli standards di occupazione del suolo. Nella fascia costiera viene distinta una « fascia litoranea » che ne costituisce la parte più prossima al mare, ed entro la fascia litoranea una « fascia balneare » a diretto contatto col mare. Per fascia costiera deve intendersi quella parte del territorio entro la quale può svilupparsi « il turismo balneare e nautico in un

sistema di infrastrutture e attrezzature continue che può essere quotidianamente percorso dai turisti pendolari in tutta la sua profondità»: la sua larghezza può quindi variare da 5 a 15 chilometri; entro la fascia costiera «ogni barriera longitudinale, tra l'entroterra e il mare, deve essere considerata, di norma, negativa», le penetrazioni stradali devono costituire «gli assi di un sistema a pettine di insediamenti e infrastrutture, che presenta la sua discontinuità verso il litorale».

La «fascia litoranea» è destinata esclusivamente al turismo balneare e, sempre nel modello teorico, viene suddivisa in fasce dalle caratteristiche omogenee: 1) una fascia balneare vera e propria, libera da qualsiasi costruzione e impianto fisso, profonda 50 metri; 2) una fascia di attrezzature balneari (ristoranti, bar, cabine e servizi connessi) e di attrezzature sportive e ricreative, profonda 100 metri; 3) una fascia di rispetto sistemata a verde e solcata da piste ciclabili e pedonabili, profonda altri 100 metri. Alle spalle, una strada carrabile di servizio, dotata di penetrazioni entro la fascia attrezzata e di parcheggi adeguati. A seconda delle dimensioni della fascia balneare, nelle zone dotate di spiaggia, lo standard va da una a tre persone per metro lineare di costa (18).

Sono indicazioni di massima, che se non altro mostrano, per quanto tardiva, una prima presa di coscienza del problema. Ci auguriamo che, mentre continuiamo a non avere una moderna legge urbanistica e nell'assenza di ogni prospettiva di politica fondiaria, possano servire ad evitare il ripetersi dei disastri fin qui perpetrati. E' tempo di metter fine al sacco delle nostre coste, all'insensato sperpero delle nostre risorse naturali che, a differenza di quanto sostiene la retorica ufficiale, non sono più affatto «incomparabili» e diventano sempre meno «inesauribili». E auguriamoci anche che questo volume, che illustra con tanta dovizia di immagini un patrimonio così ricco e in parte ancora sconosciuto, non serva a eccitare la cupidigia dei «valorizzatori», e non si traduca in incentivo alla distruzione di quanto resta della bellezza d'Italia.

ANTONIO CEDERNA

(1) A. Cederna, «Aspetti della distruzione della natura in Italia» («Italia da salvare», in *Abitare*, n. 54, aprile 1967).

(2) Per la riviera adriatica: atti del X convegno «Italia Nostra» (Ravenna, novembre 1964) «Tutela del paesaggio e sviluppo turistico della costa adriatica da Grado a Ancona», in *Atti del collegio regionale lombardo degli architetti*, fascicolo 1-2 (febbraio 1965, dedicato a «Coste e turismo»).

Per la riviera ligure: atti del convegno «Riviera oggi e domani» (Genova, giugno 1964). Sulla costa toscana: «Il mare in gabbia». Atti del convegno promosso dall'Amministrazione provinciale di Livorno (ottobre 1963). «Indirizzi di piano per i territori della costa toscana». Atti del convegno promosso dall'Amministrazione provinciale di Livorno (maggio 1967).

Sulla Gallura: «Studio sulle possibilità dello sviluppo turistico della Gallura», (coordinatore I. Insolera), a cura di «Italia Nostra» 1966.

(3) Responsabilità dell'amministrazione marittima nella degradazione delle coste, vedi R. Bonelli, «Studio per la conservazione del paesaggio costiero e per l'aspetto e la valorizzazione delle zone litoranee marine», (rapporto per l'ufficio di programmazione nazionale, in *Atti del collegio regionale lombardo degli architetti*, citato, dedicato a «Coste e turismo»).

(4) Definizione di demanio marittimo e questioni connesse: vedi D. Gaeta, «Lido e spiaggia», in *Notissimo Digesto Italiano*.

(5) Si sa (per quanto è dato sapere in simili questioni) che nel 1963 concessioni e licenze erano circa 26.000 (di cui più dei nove decimi licenze), e che il canone era cinquanta lire al metro quadrato. Nel 1961 è stato introdotto il sistema della stima diretta, in modo da stabilire il canone in proporzione al rendimento dell'impianto balneare: gli atti concordati sono in numero minimo, migliaia ne giacciono al Ministero delle finanze.

(6) F. Tentori, «Ordine per le coste italiane», *Casabella continuità*, n. 283.

(7) F. Giovenale, V. Quilici, M. Tafuri, «Il comprensorio Roma-Gaeta» (contributi alla conservazione del paesaggio costiero, a cura di «Italia Nostra») pubblicato negli *Atti del collegio regionale lombardo degli architetti*, citato, dedicato a «Coste e turismo».

(8) Aspetti sociali: vedi T. Aymone, «Osservazioni sociologiche sul problema delle coste marittime italiane e proposte di intervento», *Atti del collegio regionale lombardo degli architetti*, citato, dedicato a «Coste e turismo».

(9) G. De Carlo, in *Atti del Seminario di «Italia Nostra», sulle «Coste e il turismo in rapporto alla conservazione del paesaggio»*, Roma, novembre 1963. Relazioni e interventi di M. Ghio, T. Aymone, G. De Carlo, E.N. Rogers, L. Quaroni, ecc. Critica del metodo seguito negli interventi lungo le coste in Italia: I. Insolera, in atti del convegno tenuto dall'Amministrazione provinciale di Livorno, maggio 1967, citato; inoltre, lezione sui comprensori turistici a cura dell'Istituto di Urbanistica della Facoltà di Architettura di Milano, luglio 1967.

(10) Sull'«Operazione Nettuno»: C. Rawnsley, «The preservation of the Coast», (seconda conferenza sul tema «The countryside in 1970»), Londra, novembre 1965. Idem, «Enterprise Neptune», in *Town and Country planning*, febbraio 1966.

M.R. Fedden, «Enterprise Neptune», relazione all'assemblea generale di «Europa Nostra», 2-4 giugno 1967, Strasburgo.

(11) Piano per il Languedoc-Roussillon: articoli di P. Racine, J. Milhau, L.J. Grégory, P. Reynaud, ecc. in «Urbanisme», n. 86, 1965. Situazione generale in Francia: P. Dufournet, «L'état actuel de la protection côtière en France et son devenir souhaitable», relazione presentata all'assemblea generale di «Europa Nostra», Strasburgo 2-4 giugno 1967.

(12) Sistemazione delle coste slovene e croate: I. Insolera, «Lo studio delle attrezzature turistiche sulla costa jugoslava», relazione presentata al primo convegno nazionale sulle attrezzature per il turismo (Istituto nazionale di Architettura, Roma, giugno 1965).

(13) Analisi e proposte dettagliate negli atti conclusivi del convegno nazionale sulle attrezzature per il turismo a cura dell'Istituto nazionale di Architettura (Roma, giugno 1965). Vedi in particolare le relazioni di M. Ghio-G. Simoncini, di F. Giovenale-B. Scassellati. E il rapporto finale, sintesi dei risultati: «Proposte di intervento pubblico per una nuova impostazione della politica turistica».

(14) Cfr. il discorso del ministro della Marina Mercantile, on. L. Natali, alla Conferenza nazionale del Turismo, (Roma, maggio 1966), in *Atti della conferenza ecc.*, vol. I, p. 240. L'intricato problema giuridico dei rapporti tra amministrazione marittima e enti locali è trattato da D. Rodella, «Demanio marittimo e potere normativo comunale in materia edilizia», in *L'amministrazione italiana*, gennaio 1966, n. 1.

(15) Atti convegno nazionale sulle attrezzature per il Turismo, Roma, citato.

(16) Atti del primo congresso nazionale di «Italia Nostra» sul tema «Nuove leggi per l'Italia da salvare» (Roma, novembre 1966), mozioni conclusive, beni territoriali, p. 308. E vedi anche R. Bonelli, «Principi, metodi e strumenti della tutela», p. 44; A. Cederna-I. Insolera, «Protezione del paesaggio e della natura nel quadro della pianificazione territoriale», p. 193; F. Giovenale, «Protezione dei beni ambientali e turismo», p. 209.

Sintesi della situazione italiana: P.F. Bagatti Valsecchi, «Le dépouillement des côtes. Etude particulière de la situation italienne», letto all'assemblea generale di «Europa Nostra» (Strasburgo, 2-4 giugno 1967).

(17) Alberto M. Simonetta, Elenco delle zone da trasformare in parco nazionale, in *Casabella - continuità*, n. 286 (aprile 1964); e la « Relazione sulla protezione delle lagune e degli stagni costieri della penisola e delle grandi isole », ad opera della commissione per la conservazione della natura del Consiglio Nazionale delle Ricerche, ottobre 1966.  
Carta sommaria delle zone da salvare, con la collaborazione della sezione italiana del World Wildlife Fund, in *Avvisare* n. 38 (settembre 1967).

(18) Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, « Piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno », (Roma, 1966), p. 165. E: Cassa per il Mezzogiorno, « Direttive e norme per lo studio dei piani comprensoriali di sviluppo turistico e per la redazione delle carte di utilizzazione turistica del territorio meridionale » (Roma, dicembre 1966).

archiviocederna.it