

## 5. L'USO DEL TERRITORIO NEI RAPPORTI CITTÀ-CAMPAGNA: SITUAZIONE ATTUALE E TENDENZE \*

UGO SORBI \*\*

*Ci è parso opportuno riportare qui di seguito la parte centrale della Memoria svolta dal prof. Ugo Sorbi il 16-10-1987 all'Accademia di Agricoltura di Torino su « L'uso del territorio nei rapporti città-campagna: situazione attuale e tendenze » che si richiama all'uso sempre più indiscriminato che viene fatto del territorio agricolo-forestale, alle implicazioni estimative che ne discendono come pure alla carenza di normativa giuridica agraria e forestale a tutela dei legittimi interessi del settore e soprattutto dell'intera collettività.*

L'A., dopo essersi soffermato sulle attuali notevoli carenze nel nostro Paese in tema di utilizzazione del territorio, specie nei rapporti città-campagna, e sulle relative cause anche recenti, prosegue: « Sono convinto che la politica del territorio è una cosa molto seria che richiede l'impostazione e la successiva graduale ma sistematica attuazione di un programma di lungo periodo, bene articolato nei tempi, nelle modalità di esecuzione, nei finanziamenti, nei necessari, accennati controlli. Si dà il caso purtroppo, mi sia consentito anche questo richiamo, che si tratta di un programma che nelle presenti condizioni generali non alligna molto, anzi non alligna affatto, con la politica... dei politici, la cui attenzione è volta – com'è ben risaputo – quasi solo ai fatti del presente o del prossimo futuro, per evidenti motivi.

Ci sembra necessario esporre, qualche rilievo sui rapporti, molteplici e sempre più intrecciatisi tra città e campagna, tra attività industriali, dei commerci e dei servizi e attività agricole, specie di produzione diretta, in relazione ad una politica del territorio che abbia per fine precipuo la combinazione ottimale delle risorse territoriali e dei mezzi di produzione con i possibili impieghi alternativi dell'ambiente.

Tale politica, nella recente sua impostazione, è recepita come soluzione di un problema in prevalenza ecologico, per la necessaria salvaguardia dell'ambiente e comunque della maggior parte degli elementi che lo compongono.

Orbene, se è indubitato che molto si può e si deve fare al fine di salvaguardare l'ambiente in vista della conservazione delle risorse per i futuri impieghi produttivi come pure per consentire la più ampia fruizione sociale (aspetto paesaggistico, dello svago e dello sport, ecc.), non vi è alcun dubbio che *finalità così vaste e complesse non possano essere conseguite realizzando solo un assetto statico del territorio.*

---

\* Estratto dagli Annali dell'Accademia di Agricoltura di Torino, vol. CXXIX - 1986-87.

\*\* Prof. ordinario di Economia e Politica agraria nell'Università di Firenze.

Infatti, nelle attuali condizioni della nostra civiltà, alcuni fattori sociali ed economici esercitano una forte propulsione dinamica.

Tra tali fattori si richiamano i seguenti:

- la popolazione in sistematico aumento;
- i bisogni in continua evoluzione e (per ora almeno) crescita;
- il conseguente aumento della domanda di beni e di servizi pubblici e privati.

*L'assetto del territorio, a mio parere, deve essere inteso e auspicato non tanto come il migliore possibile, quanto, più correttamente, come il meno nocivo possibile tra gli equilibri in grado di essere realizzati fra le varie massime componenti del territorio e segnatamente fra l'uomo inteso come promotore di domanda di beni e di servizi, e l'ambiente nel quale egli opera.*

A bene riflettere, dunque, *nel concetto di assetto territoriale vi è un aspetto-finalità che deriva per via diretta da una premessa di perequazione* solo accettando la quale si può tendere appunto, come ora detto, verso l'attuazione del meno nocivo possibile equilibrio fra i vari impieghi che dell'ambiente possono essere fatti.

\* \* \*

Conseguire un tale equilibrio, ma anche solo avvicinarvisi rimane sempre impresa ardua, pure nell'ipotesi — che purtroppo è ben lontana oggi dal verificarsi — di un generale assenso ed apporto concreto non solo formale. Si pensi, per fare un esempio di siffatte ardue difficoltà da superare, allo sforzo da compiere per evitare che una categoria produttiva, e comunque un gruppo o ceti sociali, sostenga, in termini di danno, un onere causato da altra o da altre categorie o gruppo sociale o, più in generale, gravi su di essa un onere maggiore di quello di altre categorie o ceti sociali.

Si da il caso che allo stato attuale, per l'appunto, il settore che più tende ad essere colpito sotto l'aspetto sia della produzione diretta che della trasformazione, non solo dalla degradazione ambientale in senso assoluto ma pure dallo squilibrio fra i vari impieghi produttivi alternativi delle risorse ambientali e dei mezzi di produzione è quello primario, quello agricolo.

Due esempi quanto mai eclatanti ci vengono sottoposti in questi ultimi tempi da osservazioni compiute nell'Italia settentrionale.

Primo esempio. Diverse decine di migliaia di ettari, che in certi anni possono oltrepassare i 200-250.000 ettari, latitanti all'asta del Po, non sono più irrigati o lo sono solo per un periodo ridotto ed insufficiente in quanto il progressivo abbassamento del letto del fiume Po (dovuto all'estrazione di materiale litoide e non) provoca l'uscita di servizio temporanea e talvolta definitiva di un crescente numero di idrovore in provincia di Parma e di Cremona.

Secondo esempio. In provincia di Milano il progressivo inquinamento delle acque ha già causato una diminuzione del valore del prodotto netto aziendale stimata fra le 30.000 e le 100.000 lire per ettaro.

In effetti, com'è noto, l'aumento degli insediamenti urbani e di quelli industriali sta determinando principalmente il depauperamento, l'inquinamento e l'abbassamento delle fonti idriche superficiali e sotterranee.

Le conseguenze sono notevoli e ancor più lo sono da prevedere per il futuro se non si adotteranno le necessarie misure preventive e curative. Tali effetti riguardano non solo l'aspetto quantitativo delle produzioni ma pure quello qualitativo, particolarmente importante nell'attuale fase della concorrenza e della relativa commercializzazione.

I danni facilmente riscontrabili che vengono già provocati alla agricoltura, e soprattutto quelli che nel momento sfuggono spesso, di natura indiretta, sono già molto consistenti e come tali, di non facile « inquadatura » giuridico-legislativa.

\* \* \*

Una delle conseguenze più palesi, che sempre più di frequente si presenta dinanzi a chi è chiamato ad esprimere un giudizio di valore sul danno, è connessa con il fatto che la problematica estimativa si è così tanto allargata che presenta ora una casistica ampia e varia.

Ed è per questo che allo stato attuale i problemi di valutazione e di scelta si imbattono, tra le altre, in due consistenti difficoltà.

La prima difficoltà è di carattere tecnico-economico, e risiede nella identificazione e quantificazione del danno. È dovuta alla pressoché totale mancanza di un valido confronto storico, specie nel settore primario, tra la situazione emergente e quella preesistente, in quanto l'imprenditore agricolo, nel più dei casi, non si è premurato di « fotografare » per così dire la situazione preesistente. Ne derivano così situazioni valutative incerte, spesso arbitrarie, quasi sempre a danno dell'agricoltura e dei suoi imprenditori.

La seconda difficoltà è di carattere legislativo-giuridico ed ha una natura quasi inquisitiva. Non è agevole, infatti, come si è avuto modo di precisare in altra occasione trattando sulla competenza privata e pubblica<sup>1</sup>, l'attribuzione di responsabilità.

Sovente si tratta di responsabilità complesse, che risalgono ad origini lontane, spazialmente e cronologicamente considerate, e ad un insieme di cause e concause non rare volte di difficile diagnosi e quantificazione.

Il discorso a questo punto si allarga molto e pertanto viene rimandato ad altra occasione. Qualche rilievo tuttavia viene ora in sintesi esposto.

---

<sup>1</sup> U. SORBI, *L'ambiente e la sua difesa* in « Arti e Mercature », mensile della C.C.I.A.A. di Firenze, 1982, n. 3.

\* \* \*

Il diritto e la legislazione, specie quella agraria e forestale, non hanno saputo o non sono riusciti a fare fronte ad una tanto vasta quanto quasi impreveduta « inondazione » di nuovi fatti e di complicati accadimenti nei rapporti tra esigenze del primario e progressiva crescente pressione che nelle più svariate direzioni esercitano tutte le altre attività sui terreni agricoli e forestali, sul primario in generale.

Potrebbe anche trattarsi, almeno fino ad un certo limite, di una voluta carenza — è solo una mia supposizione, si badi bene — quando al contrario ben altra struttura giuridica, civile e penale, sorregge l'attività degli altri settori produttivi non agricoli, con una giurisprudenza che rivela in genere una chiara sensibilità di percezione per le situazioni nuove ed una connessa, relativa prontezza di interventi che sono di grande supporto per favorire l'incessante sviluppo dei singoli settori e nel porre concreto argine ad eventuali sbandamenti.

Le varie « scosse », infatti, si manifestano con maggiore frequenza ed intensità, come è noto, nelle fasi di transizione da una ad altra posizione più evoluta sotto l'aspetto tecnologico e sociale. In sostanza, si ha la sensazione che il settore giuridico agrario stenti, tutto sommato, ad adeguarsi ad una realtà nei rapporti « città-campagna » che è fortemente dinamica, talvolta anche in modo « perverso », come tanti fatti anche recenti e clamorosi confermano. In una simile situazione resta arduo, se non impossibile, fissare nelle singole fattispecie i veri bersagli da perseguire con efficacia di norme, di pratica giurisdizionale e di esemplare punizione, se mai questa è possibile nell'Italia di oggi.

La conseguenza prima è semplice e lineare: nei contrasti inevitabili che sorgono l'agricoltura si trova in posizione sfavorevole e, in un modo o nell'altro, rimane nel più dei casi soccombente (anche quando viene riconosciuto il danno subito).

\* \* \*

Pur nella rapidità dei riferimenti e dei concetti espressi, emerge chiaramente, mi sembra, la necessità di operare nel meglio e senza ulteriori indugi. È indispensabile anzitutto sensibilizzare ancor più le autorità competenti perché consentano, fornendo mezzi finanziari sufficienti, di approfondire le conoscenze di questi problemi — che implicano quasi sempre il coinvolgimento di molte competenze — al fine di potere in concreto, nei fatti, migliorare la situazione prima che sia troppo tardi se non altro per i necessari relativi costi da sostenere, provocati da un impatto che diviene sempre più consistente.

## *Resumé*

L'A., se rappelant à la situation toujours precare pour ce qui concerne les rapports des activités secondaires et du tertiaire avec l'agriculture, souligne l'embarras progressif et croissant que larges zones du territoire agricole supportent par rapport aussi aux changements continus et voyants de vie et de conduite d'une partie toujours croissent de la population.

On vient de souligner ainsi l'exigéance d'une vraie politique du territoire qui a, dans son but, la combinaison optimale des resoures et des moyens de production et au même temps qui vise à un equilibre le meilleur que possible parmi les differents emplois que de l'ambience peuvent être faits.

En effet, le rangement du territoire, sous la profonde influence de quelques facteurs sociaux et economiques décisifs, comme le developpement partout des activités non agricoles (production, transformation, commercialisation et services différents), l'augmentation systematique de la population et des besoins en évolution continuelle en plus, est en train de developper un dynamism imprevis avec des conséquences toujours plus larges et couteuses.

Une activité tournée a maintenir le plus que possible une situation statiquement fixe ne serait tout à fait valable.

En resultent en outre les grandes difficultés qui se presentent dans cette periode dans laquelle, consciemment ou moins, on vise à une tel équilibre dynamique, comme même en prevayant ou en verifiant les dommages directes et indirectes consequents à un tel dynamisme.

Souligne à ce propos là que, à son avis, droit et legislation agricole et forestale sont restées en arriere dans ce secteur autant delicat que vitale pour la vie du Pays.

## *Summary*

The Author, recalling the situation that under various aspects is still precarious in what concerns the relationship of the secondary and tertiary activities towards agriculture, underlines the progressive and growing discomfort that vast zones of the rural territory undergo also on account of the striking, continuous changes in the way of life and in the behaviour of a part of the increasing population.

Hence the necessity is stressed of a serious policy for the territory with the aim of combining at the highest degree the resources and means of production and at the same time of attaining the best possible equilibrium in the many and various ways in which the environment can be used.

In fact the arranging of the territory – under the influence of certain determinant social and economic factors – such as the expansion in all directions of activities other than agricultural (manufacture, transformation, commercializing and various services), the systematic growth of the

population and furthermore of the continuous evolution of demands - has come to acquire an increasing, unforeseen dynamism with always more remarkable and costly consequences.

Hence the activity directed to maintain static as far as possible the situation in being, would not be valid.

Nor less evident are the considerable and great difficulties that stand out in the present period which, knowingly or not, tends to a dynamic equilibrium of this sort and to baffle and however ascertain the direct and indirect damage that derives from the said dynamism.

In regard to this, the Author emphasizes that, in his opinion, the law, the rural and forest legislation, have remained rather backward in this sector that it both so delicate and vital for the life of the Country.