



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI "FEDERICO II"

POLO DELLE SCIENZE E DELLE TECNOLOGIE

Dipartimento di Architettura

DOTTORATO DI RICERCA IN ARCHITETTURA_XXIX CICLO

Area tematica (U): Pianificazione urbanistica e Valutazione

Anno Accademico 2016/2017

*La dispersione urbana: un'analisi comparativa come supporto alla
conoscenza del fenomeno e alle strategie di intervento*

Tutor: Prof. Arch. Loreto Colombo

Co-Tutor: Prof. Arch. Maria Cerreta

Dottoranda: Arch. Immacolata Geltrude Palomba

A mia figlia

*“Un bambino può insegnare
sempre tre cose ad un adulto:
a essere contento senza motivo.*

*A essere sempre
occupato con qualche cosa.
A pretendere con ogni sua forza
quello che si desidera”.*

Paulo Coelho

INDICE

PREMESSA METODOLOGICA	5
PRIMO CAPITOLO _ La dispersione urbana: cause, conseguenze e risposte	9
1. La genesi dei processi dispersivi	9
2. Il fenomeno regolato: il Nord Europa	14
2.1 I Paesi Bassi: la politica di controllo del consumo di suolo	16
3. Il fenomeno spontaneo: i paesi del Mediterraneo	32
3.1 La Tunisia: l'assenza di politiche repressive dell'espansione urbana	33
4. La "città compatta" in risposta alla dispersione	63
5. Gli orientamenti comunitari sul contenimento del consumo di suolo	69
6. Il consumo di suolo in Italia	77
SECONDO CAPITOLO _ Il caso italiano: un'analisi comparativa come supporto alla leggibilità del fenomeno	85
1. La letteratura italiana recente: forme, definizioni e "famiglie interpretative"	85
2. Le "immagini interpretative" come strumenti di conoscenza	91
3. I casi di studio della ricerca: Veneto vs Campania	95
4. L' autocostruzione, l'abusivismo edilizio e il <i>laisser faire</i> degli strumenti urbanistici	100
5. Regionalismo, "senso civico" e dualismo economico	106
6. Norme e strumenti: inefficacia e inefficienza tra errori, contraddizioni e negligenza	108
6.1 Le norme legislative. Sanatoria, condono, confisca, demolizione	110
6.2 La pianificazione. Crisi e sfiducia	112
TERZO CAPITOLO _ Due ambiti paradigmatici nei casi di studio: un'analisi comparativa e una proposta metodologica di intervento	115
1. La scelta delle aree campione	115
1.1 La "città diffusa" a sud di Padova	117
1.2 La piana casertana tra dispersione insediativa e abusivismo edilizio	133
1.3 Due "immagini interpretative" a confronto: "dispersione <i>lineare</i> " vs "dispersione <i>areale</i> "	145
2. Fatto e diritto: la dispersione dal quadro normativo passato a quello vigente. Legislazione e strumenti di piano	153
2.1 La Legge regionale n.11/2004 e gli strumenti di pianificazione in Veneto	157
2.2 La Legge regionale n.16/2004 e gli strumenti di pianificazione in Campania	160
2.3 La nuova pianificazione verso il cambiamento	165
3. Il ritorno alla cura del territorio e la necessità di semplificazione dell'ordinamento: pianificazione paesaggistica vs pianificazione generale	171
4. Riqualificare le aree della dispersione urbana e arrestare il consumo di suolo. Una proposta di metodo	173
4.1 La realizzazione delle urbanizzazioni e dei servizi mediante metodi perequativi/compensativi e programmi di densificazione	176

4.2 Le cinture verdi e il ripristino del confine città-campagna	182
4.3 La riqualificazione degli aggregati radi mediante il consenso: il ruolo dei “facilitatori”	187
5. Il processo operativo della proposta metodologica	188
6. Conclusioni	191
APPENDICE	193
A. Le radici delle culture civiche in Italia: il pensiero di Putnam	193
B. Le armature urbane e i caratteri socio-economici: il dualismo storico Nord-Sud	196
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	198

Premessa metodologica

Il consumo di suolo indotto dalla dispersione urbana si manifesta con diverse modalità in relazione ai contesti geografici interessati dal fenomeno. Questa ricerca verifica tale assunto individuando nella prima parte - analitico-conoscitiva - il dualismo tra le aree settentrionali e quelle meridionali della penisola italiana.

I paesi nord e centroeuropei si distinguono tradizionalmente per la forte capacità di controllo e di regolazione degli assetti territoriali. Anche l'espansione a bassa densità ha rappresentato in tali realtà una scelta programmata e attuata con coerenza attraverso la strumentazione urbanistica. Una volta accertato il danno della dispersione, alcuni paesi del Nord Europa hanno affrontato il problema del consumo di suolo attuando politiche esemplari. L'esempio più noto è quello della politica della città compatta adottata dai Paesi Bassi. I paesi mediterranei, al contrario, non hanno contenuto la dispersione insediativa con adeguate politiche urbane e strumenti di piano. Tale differenza viene verificata su due casi di studio esemplificativi: il primo, europeo, relativo appunto all'esempio olandese; il secondo, mediterraneo, riferito al contesto tunisino.

L'atteggiamento regolativo e quello spontaneo coesistono lungo la penisola italiana fronteggiandosi con due diverse modalità di consumo del suolo, una proveniente da nord e l'altra da sud:

- la modalità europea, espressa nelle pianure del Nord-Est, a partire dagli anni Ottanta, da una dispersione insediativa "legittima", cioè regolata da piani urbanistici che recepiscono e sostengono la cultura imprenditoriale del contesto regolando la crescita a bassa densità di insediamenti residenziali e produttivi;
- la modalità mediterranea, particolarmente diffusa nelle aree meridionali tirreniche, con la prevalenza di una diffusa edificazione spontanea in netta prevalenza residenziale, che si conforma a regole tacite, applicate di fatto o trasferite nei piani e assecondando la prevalenza degli interessi individuali su quelli collettivi.

L'intento di questa ricerca è quello di contribuire a prospettare, su un tema certamente non nuovo quale quello della dispersione urbana, sulla quale anche la bibliografia è ormai in buona parte datata, linee metodologiche di riqualificazione in un contesto propositivo sistematico, finalizzato ad una cura generale del territorio italiano, che tanto necessita di un impegno a tutto campo per la messa in sicurezza, il recupero e la valorizzazione del paesaggio.

I casi di studio considerati nello sviluppo del lavoro rimandano a due ambiti assolutamente

peculiari: l'uno riferito al contesto veneto e l'altro al campano: dalla differente condizione iniziale deriva una proposta metodologica, unitaria nelle finalità ma diversamente adattata ai due contesti, finalizzata alla riqualificazione del tessuto a bassa densità e alla promozione di un modello insediativo basato sulla densificazione degli ambiti periurbani per ripristinare un netto confine tra città e campagna.

Nel nostro Paese, il processo di dispersione urbana trova una sua evidente espressione in un paesaggio non più caratterizzato dalla secolare dicotomia città-campagna e segna una evidente rottura con i modelli di espansione che avevano rappresentato l'evoluzione e la crescita urbana fino alla fine degli anni Sessanta. Differenti "forme dispersive" si sono consolidate in dissimili contesti regionali, nel corso degli ultimi vent'anni, e la frammentazione, il continuo spreco della risorsa suolo e l'eccessiva dipendenza dall'utilizzo dell'automobile sembrano essere i soli caratteri costitutivi che accomunano il territorio nazionale.

Il lavoro della ricerca, distinta in tre parti strettamente connesse tra loro, ha lo scopo di delineare lo sfondo delle trasformazioni urbane che, alla luce dell'importanza che sempre più assume l'irriproducibilità delle risorse, hanno segnato la città contemporanea, con effetti assolutamente peculiari sull'assetto morfologico dei diversi contesti territoriali. Pertanto, la leggibilità del fenomeno è assunta alla base non solo della comprensione delle dinamiche e degli effetti della continua espansione edilizia, ma anche delle strategie di intervento richieste per la riqualificazione degli ambiti interessati dai processi dispersivi. La prima parte del lavoro ha ricostruito, attraverso un breve *excursus*, la formazione della dispersione insediativa, le cause e le modalità con cui questa ha coinvolto le trasformazioni urbane nel contesto europeo, senza non pochi riferimenti allo *sprawl* americano. L'ampia produzione letteraria e terminologica, nel corso degli ultimi cinquant'anni, si è assunta il difficile compito di descrivere gli ambiti dispersi attraverso le categorie della città e dell'ambiente naturale, ma senza giungere alla formulazione di linee operative per affrontare l'evoluzione dei processi di trasformazione.

Solo i paesi con una forte tradizione della pianificazione urbanistica hanno affrontato le problematiche connesse al consumo del suolo attuando esemplari politiche. E' il caso peculiare dei Paesi Bassi e della politica della città compatta, come risposta ai processi di espansione. In altri casi, invece, come per la Tunisia e, in generale i paesi del Mediterraneo, per i quali poco si è espressa la produzione letteraria, si assiste agli effetti irreparabili delle espansioni spinte da atteggiamenti prevalentemente individualistici,

spesso assecondati da politiche negligenti e strumentazioni urbanistiche inefficaci. Saranno la storia, le condizioni sociali, culturali, politiche ed economiche, il “senso civico” a proiettare sul territorio gli effetti e le modalità dell’inarrestabile crescita urbana, sottolineando il mai risolto divario tra paesi del nord e paesi del sud.

In base ai dati in merito al consumo di suolo in Europa, gli orientamenti comunitari hanno predisposto già da tempo linee guida che sembrano concepire la politica della “città compatta” come la forma urbana più sostenibile, seguendo l’esempio di buone pratiche provenienti dal contesto europeo. L’Italia non è tra gli “esempi esemplari”: uno degli ostacoli maggiori alla lotta contro lo spreco della risorsa suolo è la mancanza di un quadro normativo di riferimento. A ciò si aggiunge la necessità di rigenerare i tradizionali strumenti di piano che, negli anni, hanno dimostrato il carattere fallimentare e negligente contro le trasformazioni avvenute ai danni del nostro territorio.

Nella seconda parte, la ricerca ha affrontato una lettura analitica di forme, definizioni e concetti della dispersione insediativa e di alcune accreditate teorizzazioni elaborate nel corso degli ultimi venti anni, con l’intento di ricostruire modalità e tappe dell’origine del fenomeno nel nostro Paese. Il quadro che è emerso, relazionando le linee interpretative, rivela le caratteristiche, le cause e gli effetti di un processo di trasformazione insediativa che ha assunto differenti connotazioni morfologiche e tipologiche in relazione alle aree geografiche in cui si è manifestato. Il nostro Paese, emblema di due differenti culture, quella del nord e quella del sud, porta ancora e irrimediabilmente i segni di un processo di unificazione nazionale mai avvenuta del tutto che si riflette anche nelle differenti modalità di espansione urbana. In particolare, nelle aree nord-orientali, per le quali si è espressa un’ampia produzione letteraria, le norme urbanistiche hanno sostenuto una nuova tipologia insediativa, nata dall’integrazione tra residenza e attività produttive; nei territori del sud tirrenico, invece, l’espansione dell’edilizia, prevalentemente residenziale, sembra essere strettamente connessa all’abusivismo e all’assenza di un controllo normativo.

Nella terza parte si approfondiranno, attraverso un’analisi comparata, due casi studio, il primo nel padovano e il secondo nella piana casertana, esempi di un fenomeno attuale ma sul quale, almeno per le aree meridionali, la ricerca poco si è espressa. Tale comparazione tra i due contesti regionali ha supportato la leggibilità del fenomeno, delineando due configurazioni morfo-funzionali, ovvero due “immagini interpretative” che hanno favorito la comprensione e la rappresentazione degli insediamenti al di là della città compatta. Solo la conoscenza consente di intervenire, in modo specifico per ciascun contesto, senza generalizzazioni, attraverso mirate strategie di riqualificazione per gli

ambiti dispersi, restituendo agli stessi un ruolo più definito nel rapporto col contesto urbano complessivo, mediante metodi fondati sulla partecipazione, la consensualità e gli incentivi premiali in alternativa ai tradizionali ed inefficaci meccanismi repressivi.

PRIMO CAPITOLO

La dispersione urbana: cause, conseguenze e risposte

1. La genesi dei processi dispersivi

La dispersione urbana riflette “una nuova forma di città che ancora stentiamo a comprendere. Essa ha qualcosa del piccolo centro di provincia, qualcosa della periferia della città di media grandezza, qualcosa dell’insediamento rurale, qualcosa della frangia metropolitana”. Così Bernardo Secchi, nel 1984, definisce la nuova realtà della città contemporanea. La proliferazione sul territorio di insediamenti sparsi e collegati tra loro da reti infrastrutturali ha composto un nuovo assetto riconducibile tanto a contesti urbani noti quanto a nuove forme ibride, difficilmente classificabili secondo griglie conoscitive precostituite.

A partire dagli anni Trenta, il processo di trasformazione urbana in Europa e negli Stati Uniti conoscerà tempi e modalità divergenti. Oltreoceano la dispersione insediativa sul territorio sembra preannunciare un’imminente e naturale “assorbimento” delle città da parte del paesaggio (Reale, 2008). Una previsione che si concretizza negli anni dell’immediato dopoguerra con la preferenza espressa dalla popolazione per la residenza suburbana, decretando così il successo del modello insediativo a bassa densità. Nel 1930 Wright scrive: “Le linee di demarcazione tra città e campagna vanno gradualmente scomparendo con il mutare delle condizioni. La campagna assorbe la vita della città man mano che la città si concentra sullo scopo utilitario, che è oggi l’unica giustificazione della sua esistenza. [...]”. E considerando il suo pensiero, si può comprendere che il progetto per *Broadacre City*, di quattro anni dopo, non è una semplice utopia, ma la previsione di un nuovo modello di società (Reale, 2008) (fig.1).

Durante la seconda metà degli anni Settanta e nel decennio successivo, in quasi tutti i Paesi ad economia avanzata, le grandi città hanno iniziato lentamente a spopolarsi e, allo svuotamento di queste, ha fatto riscontro una crescita dei comuni dell’*hinterland*. Queste migrazioni, dalle grandi alle piccole città, hanno proiettato sul territorio la crescita dell’economia dei servizi. Infatti, mentre la città industriale favoriva la “concentrazione”, l’era della motorizzazione di massa e dei servizi è stata prevalentemente caratterizzata dal “decentramento” (Colombo, 2012) (fig.2). E’ in questi anni che i caratteri della dispersione

urbana europea sembrano avvicinarsi molto a quelle dello *sprawl* americano, declinandosi con modelli e intensità diverse in relazione ai contesti geografici. Il modello di città che si va progressivamente costruendo, prima in Nord America poi in Europa, si fonda sulla bassa densità, sull'edificazione dispersa e mista di attività e funzioni, sull'assenza di un sistema di trasporto pubblico, sulla dipendenza dall'automobile e da nuove centralità funzionali esterne ai centri urbani, come i centri commerciali, gli *outlet*, i nuovi spazi del commercio e del *loisir* (Fregolent, 2012).

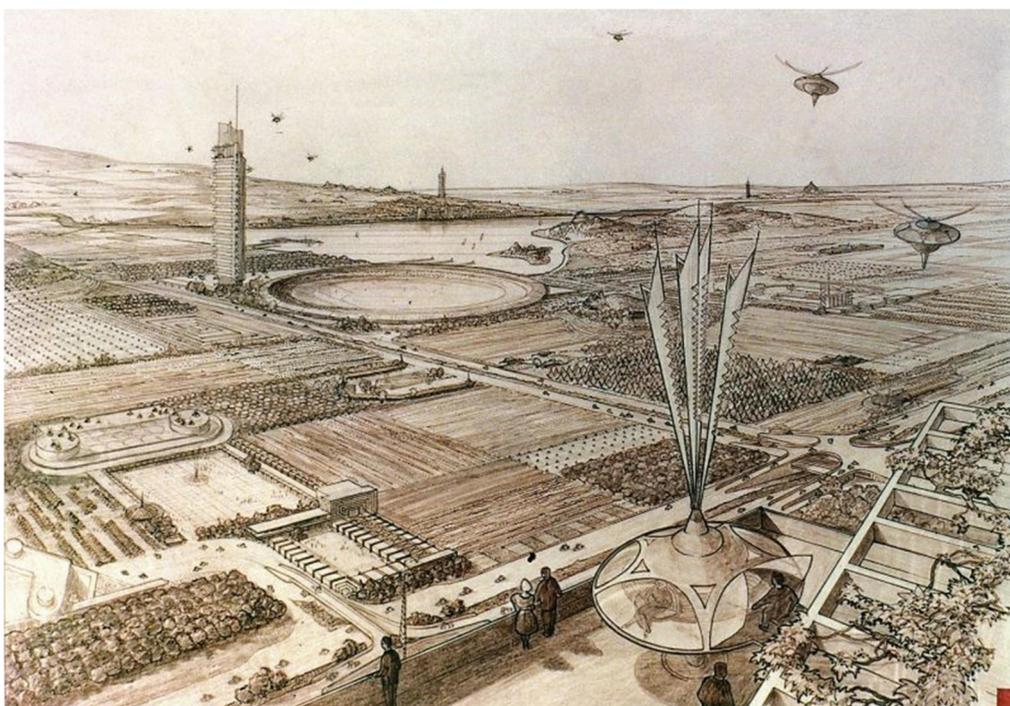


Fig.1: Frank Lloyd Wright, Broadacre City: il modello insediativo a bassa densità (1934).



Fig. 2: I tessuti insediativi proiettati sul territorio: dal centro città ai tessuti radi.

Le ragioni legate alla nascita di tali nuove forme territoriali, in quasi tutti i paesi, in particolare in quelli europei sono attribuibili ad un cambiamento degli stili di vita; a condizioni di maggiore benessere economico; alla diffusione di massa dell'automobile ed alla realizzazione delle reti infrastrutturali; all'insediamento di centri commerciali fuori dalle città e in prossimità di nodi infrastrutturali, facilmente raggiungibili con l'automobile; alla localizzazione degli insediamenti produttivi nelle frange urbano-rurali; al minor costo delle aree periurbane rispetto al centro, consentendo abitazioni più grandi e a costi più contenuti; alla competizione tra comuni che ha spinto le singole municipalità a promuovere il proprio territorio e ad appoggiare dunque l'incremento dell'urbanizzazione dispersa e in ultimo, ma non per questo meno importante, all'inefficienza e all'inefficacia delle politiche urbanistiche connesse ad un uso, spesso debole, degli strumenti di piano.

Alla fine degli anni Ottanta, le conseguenze del fenomeno, quali la questione del consumo di suolo e della "saldatura" degli insediamenti, cominciano ad essere oggetto d'interesse e ad originare strutturati filoni di ricerca in ragione delle mutazioni a cui era sottoposta la città industriale, principale riferimento e specifico campo disciplinare dell'urbanistica moderna. In questo periodo, non si è potuto fare a meno di constatare il dissolvimento della città compatta in una nebulosa urbana, diffusa su gran parte dei territori italiani ed europei, della quale appariva sempre più difficile descrivere la forma, spiegare l'organizzazione spaziale, trovare il centro e la periferia, ma, soprattutto, esplicitare in maniera certa le parti costitutive ed i caratteri. Il processo di urbanizzazione "spalmato"¹ sul territorio ha trovato un'evidente espressione in un paesaggio non più caratterizzato dalla contrapposizione città-campagna e il modello a dispersione ha comportato la scomparsa dei principi di continuità, di interrelazione tra le parti che costituivano il centro compatto e la transizione verso la città contemporanea (Secchi, 2005) (fig.3).

¹ Il verbo "spalmare" è proprio la radice lessicale del termine *sprawl* (*to sprawl*, "spalmare"), introdotto negli USA anni negli '60 per indicare una crescita urbana senza forma. (Ingersoll, 2004; Fregolent, 2006).



Fig. 3: Il processo di dispersione insediativa ha sancito la rottura della secolare dicotomia città-campagna. Fonte: Google Earth.

Nuovi termini sono stati conati per definire le inedite configurazioni urbane e la molteplicità di espressioni ha denotato la difficoltà nel definire, classificare e interpretare, da parte delle discipline urbanistiche, le nuove fenomenologie urbane che hanno segnato la scomparsa di categorie concettuali legate alla tradizionale visione “urbanocentrica”.

In Europa, dunque, si è assistito ad un processo di trasformazione già impostosi anni prima negli Stati Uniti², dove “la vera città è ormai il suburbio” (Corboz, 1998), “un’estensione labirintica di una pianura segnata interminabilmente da un reticolo di strade senza fine, punteggiata infinitamente da case, una dietro l’altra in quartieri tutti uguali, attraversata da autostrade senza fine” (Banham, 1971). Nella Rhur, nell’altopiano ginevrino, nella regione londinese, nella padania lombardo-veneta, questa forma emergente e dispersiva “svuota completamente gli schemi concettuali dell’urbanistica moderna: non c’è più narrazione, non c’è più *zoning* funzionale, non ci sono più *standard* e fabbisogni distinti per zone omogenee, non ci sono più densità ottimali, né un rapporto definito tra reti infrastrutturali e insediative. Ovunque domina l’ibridazione, l’atopia, la complessità, l’ambiguità, i vuoti senza nome, il disorientamento, l’intreccio di molteplici razionalità di settore.[...] La nuova urbanizzazione è porosa e senza centro, la sua natura è avvolgente e invasiva al punto da inglobare tutta la città preesistente, con le sue parti antiche e moderne, omologando anch’esse in una orizzontalità indistinta” (Pavia, 2002).

² Nel caso americano non si può dimenticare l’ascendente britannico di matrice organica, avviatosi con l’utopia della “città-giardino” di Ebenezer Howard, il quale aveva proposto di decongestionare i centri affollati attraverso la fondazione di nuove città immerse nel verde, grazie anche allo sviluppo del trasporto pubblico e privato che avrebbero consentito il processo di decentramento (Colombo, 1998).

Una nuova urbanizzazione, un nuovo processo di trasformazione territoriale indicato genericamente con la definizione “dispersione urbana”³, con la quale si indica la vasta casistica di fenomeni insediativi caratterizzati da una evidente rottura con i modelli che avevano rappresentato l’evoluzione e la crescita urbana fino alla fine degli anni Sessanta. I tratti “formali” comuni a questi fenomeni possono essere riconosciuti in una tendenza al decentramento di residenze, attività produttive e terziarie; una progressiva affermazione di tipologie insediative caratterizzate da bassa densità e dispersione accentuata, sostenute soprattutto dalla diffusione capillare dei mezzi di trasporto individuali; la nascita di relazioni inedite tra l’insediamento disperso stesso e le aree rurali, con rapporti di complementarità o di contrapposizione laddove l’infittirsi della trama insediativa è in contrasto con le attività produttive agricole; l’enorme prevalenza del vuoto sul pieno; la libera reinterpretazione di alcuni elementi che un tempo strutturavano le aree rurali (manufatti agricoli, sistemazioni dei suoli, percorsi) con il riutilizzo degli stessi per le nuove necessità connesse all’abitare disperso. Tali “forme dispersive”, negli ultimi vent’anni, sono state oggetto di diverse ricerche condotte su un territorio nel quale la separazione sembra essere il solo carattere costitutivo comune alle diverse parti e la cui riconoscibilità si basa su principi spaziali diversi rispetto a quelli della città moderna, accostabili, per analogia, all’arcipelago⁴, al *puzzle*, al domino, quando non addirittura alla spugna. Tuttavia, se i caratteri formali del fenomeno possono essere riassunti senza troppa difficoltà, è molto più complesso, invece, riassumere in un’unica definizione la grande quantità di termini e neologismi conati in questi ultimi anni. Tale moltitudine terminologica, se da una parte ha avuto il merito di dare un nome a fenomeni emergenti, rendendoli visibili, dall’altra non ha consentito un orientamento operativo per affrontare l’evoluzione dei processi di trasformazione. Numerose sono, insomma, le analisi e le classificazioni, ma mancano contributi progettuali come riferimenti metodologici per la riqualificazione, la rifunzionalizzazione, il riaggancio sistemico alla città preesistente, il ridisegno.

Le prime definizioni pertinenti sulla dispersione insediativa risalgono agli inizi degli anni Sessanta, appunto quando si è cominciato a rilevare che alcuni territori sembravano difficilmente descrivibili attraverso le categorie della città e dell’ambiente naturale. La scala

³ “Dispersione” e “diffusione” sono i termini maggiormente utilizzati dalla letteratura e in tale sede se ne propone una distinzione secondo le teorie di Paul Claval: con “diffusione” si intende il processo di vasta diluizione ed estensione progressiva del costruito nello spazio e con “dispersione” il fenomeno caratterizzato dalla discontinuità e dalla frammentazione del costruito. Nella presente ricerca si farà riferimento al particolare carattere frammentato degli insediamenti e, dunque, alla loro “dispersione” nello spazio territoriale.

⁴ Sul concetto di “arcipelago urbano” si sofferma Indovina nel 2003 e lo considera come inevitabile evoluzione della città diffusa del nord est italiano, ormai consolidata.

con la quale il fenomeno di urbanizzazione si è manifestato è senza precedenti e origina la “megalopoli”⁵, primo termine di un vocabolario accademico al quale succedono (anche se non in ordine strettamente cronologico) altre definizioni riconducibili al fenomeno dispersivo urbano, come *hiperville*, *urban village*, *suburbia*, *post-metropolis*, *periurbano*, *controurbanizzazione*, *città globale*, *città diffusa*, *città diramata*, *urban sprawl*, *télépolis*, *città pulviscolare*, *città a rete*, *scattered city*, *ville étalée* o *eparpillée*, *città policentrica*, *metropoli decentrata*, *exurbia*, *mall city*, *city of urban marketing*, *exopolis*, *edge city*, *città generica*, *città emergente* o *ville emergente*, *festival mall*, *edgeless city*, *rurubano*.

Ciascuna definizione, pur presentando il fenomeno della dispersione con proprie caratteristiche morfologiche e tipologiche, indotte da cause ben definite e da ricercare prevalentemente in mutazioni socio-economiche, non sempre può essere circoscritta ad un unico e determinato contesto e, spesso, infatti, presenta aspetti comuni ad altre realtà. Ad oggi sono evidenti le differenze tra la dispersione urbana americana e quella europea⁶. Così come tra i vari Paesi europei. Così come tra i Paesi europei e la “città diffusa”⁷ in Italia. Così come tra diverse regioni in un medesimo Paese, l’Italia per l’appunto.

2. Il fenomeno regolato: il Nord Europa

La dispersione urbana compromette i paesi di tutta l’Europa (AEA 2006). Ciò che ha contraddistinto ciascun paese dall’altro è riconducibile prevalentemente a “condizioni di partenza (storiche, geografiche, culturali, sociali, economiche), a particolari fattori di evoluzione (agricoli, industriali, urbani), a differenti modelli di vita che comportano differenti modelli di uso del territorio e alle diverse manifestazioni morfologiche” (Fregolent, 2012).

In questa prima parte, il lavoro analitico-conoscitivo della ricerca, mediante uno studio comparativo, sottolinea le divergenze tra paesi del Nord e paesi del Sud in merito alle modalità di consumo di suolo da parte della dispersione insediativa. Ciò che emerge da

⁵ Ne parlerà Gottmann nel 1961.

⁶ “Le principali differenze fra Europa e USA rispetto ai fenomeni della dispersione urbana sono di tipo dimensionale (la maggiore disponibilità di spazi liberi negli USA ha permesso una maggiore diffusione delle tecnologie decentralizzatrici), storico (le città europee sono più antiche, oppure, al contrario, totalmente nuove perché ricostruite da zero dopo la II guerra mondiale), di confine (le città europee sono confinate entro paesi piccoli, mentre le aree urbane statunitensi hanno il proprio profilo definito dall’espansione economica e demografica), economica (disponibilità limitata di risorse energetiche, elevata tassazione per il possesso dell’automobile”, in Kratochwil (2004).

⁷ Francesco Indovina, nel 1990, ha studiato per primo in Italia la *città diffusa* e ne conì il termine, descrivendo i fenomeni di trasformazione della città contemporanea e incentrando il proprio contributo sulla sostanziale distinzione tra agglomerazione e diffusione.

tale analisi conferma una forte e consolidata tradizione pianificatoria per alcuni paesi del Nord che hanno affrontato il problema del consumo di suolo attuando politiche esemplari. L'esempio più noto rimanda alla "politica della città compatta" adottata dai Paesi Bassi.

Di contro, in altri contesti, come la Tunisia e in generale i paesi del Mediterraneo, il crescente processo di erosione dei suoli, spesso associato all'abusivismo, si scontra con una politica inerme ed incapace di reprimere il fenomeno con adeguate leggi e strumentazioni urbanistiche.

Nel seguente paragrafo sarà approfondito, per il Nord Europa, il caso olandese, per l'importanza che il consumo di suolo ha assunto dal punto di vista quantitativo e qualitativo, ma in particolare, per le politiche e le strategie di pianificazione che hanno avuto il merito di limitare l'avanzata della crescita insediativa, spesso senza non poche contraddizioni. La tendenza delle politiche è stata, infatti, anche quella di garantire alla popolazione la possibilità di vivere in campagna, lontano dal caos e dagli elevati costi della città. Il resto è noto: consumo di suolo, spreco di energia, eccessivo uso dei mezzi di trasporto individuale ed un secolare rapporto tra città ed aree verdi sempre più minacciato dall'avanzare dei nuovi insediamenti.

Le forze motrici della dispersione, anche per la regione della *Randstad*, sono legate al cambiamento degli stili di vita e al crescente benessere economico⁸. Così come la popolazione, anche le aziende hanno preferito altre ottiche di sviluppo, al di là dei centri urbani, per i costi di insediamento, notevolmente inferiori a quelli della città, ma principalmente per la vicinanza all'aeroporto di Amsterdam oppure al porto di Rotterdam o, ancora, alle principali vie di comunicazione⁹ che collegano le città della regione con il resto del paese e con gli altri paesi europei.

Preferenze e cambiamenti, ancora attuali, minacciano il *Groene Hart*, da decenni al centro delle politiche del governo. Le azioni più significative muovono tra il 1960 e il 1988,

⁸ Influenzano i prezzi dei terreni. Infatti, la concentrazione della popolazione nella regione *Randstad* aumenta la domanda di abitazioni che, a sua volta, aumenta i prezzi degli immobili. I prezzi sono già alti nel centro della città di Amsterdam, Rotterdam, Utrecht e L'Aia rispetto alle periferie delle città. Di conseguenza la popolazione e le imprese preferiscono aree lontane dai centri urbani, dove i prezzi dei terreni sono più bassi. Inoltre, i fattori sociali sono ancora una forza trainante della dispersione insediativa poiché le famiglie con reddito medio-alto preferiscono vivere in case con giardino. Di conseguenza, in molti (per lo più giovani coppie con bambini) scelgono di lasciare il centro delle grandi città a favore delle zone rurali del cuore verde. In più, molti olandesi, dopo il pensionamento, abbandonano la città per vivere in piccoli villaggi dove la qualità della vita è migliore (da un'intervista: Zacharoula, 2013).

⁹ Le autostrade e le ferrovie hanno consentito un'elevata accessibilità per le aree che non sono vicine alle grandi città. Lo sviluppo della rete di trasporto come il treno, la metropolitana, l'autobus e le automobili da maggiore libertà. Molte persone vivono nella regione della *Randstad*, ma lontano dal centro della città e, pertanto, usano quotidianamente i mezzi di trasporto per raggiungere i luoghi di lavoro che il più delle volte si trovano nel centro di Amsterdam, Rotterdam, Utrecht e L'Aia (Dieleman, 2004).

quando attraverso quattro “Rapporti nazionali sulla pianificazione fisica”, lo stato affronta questioni come l’espansione e l’addensamento della *Randstad* e, successivamente, la concentrazione dei grandi investimenti nella regione (Cahn, 2003). In questo periodo storico, la politica della città compatta e gli obiettivi legati ad uno sviluppo urbano sostenibile costituiscono l’efficace arma contro la dispersione insediativa nelle frange urbano-rurali, oltre la città.

Una premessa è doverosa. Non esistono “esempi esemplari”. Nessun paese è esemplare, e nemmeno le politiche, le pratiche e gli strumenti possono considerarsi infallibili. Si vedrà, nei casi analizzati, che le politiche porteranno spesso a limitare o a rallentare il fenomeno, ma qualche volta “macchiandosi” di contraddizioni che conducono ad un maggiore spreco di suolo, favorendo la dispersione stessa degli insediamenti.

2.1 I Paesi Bassi: la politica di controllo del consumo di suolo

La *Randstad-Holland*¹⁰ è una regione urbana policentrica, nella parte occidentale dei Paesi Bassi¹¹, con una popolazione di oltre sette milioni di abitanti (OECD, 2007).

In questi territori, negli ultimi sessant’anni, l’espansione urbana ha assunto la forma di un ferro di cavallo che circonda un “cuore verde” (fig.4) prevalentemente destinato ad aree naturali e agricole¹² che, a partire dal dopoguerra, il governo olandese ha tentato di preservare, controllando e gestendo lo sviluppo degli insediamenti urbani con politiche e strumentazioni mirate. Il paesaggio territoriale, al di là dei tessuti urbani consolidati, è un quadro complesso di oggetti posti tra loro a notevoli distanze, composto da edilizia residenziale, prevalentemente a bassa densità, ma anche da reti infrastrutturali, orti, capannoni industriali, aziende agricole, centri commerciali, complessi di attrezzature sportive, uffici, aree per il divertimento e il tempo libero¹³ (fig.5).

¹⁰ *Randstad* è un termine astratto, utilizzato dal governo olandese come riferimento geografico per gli interventi di attuazione delle politiche territoriali (OECD, 2007). Albert Plesman, fondatore della *Royal Dutch Airlines*, grazie alla visione dall’alto che la sua professione spesso gli consentiva, conìò per questo territorio il nome *Randstad* (letteralmente “città sul bordo”) (Musante, 2004).

¹¹ L’Olanda presenta un sistema di governo basato su tre livelli: centrale, provinciale e comunale (OCSE, 2007). La politica del cuore verde si basa sul governo nazionale che stabilisce le regole, le norme e il quadro generale che i comuni devono seguire. Il ruolo delle tre province Noord-Holland, Zuid-Holland and Utrecht consiste nel tradurre la politica dal livello nazionale a quello provinciale. A livello locale, i comuni sono responsabili dell’attuazione delle politiche spaziali (OECD, 2007).

¹² L’agricoltura occupa il 75% della superficie totale del cuore verde, l’acqua il 10%, le aree edificate il 10% e la foresta, le aree naturali e le aree ricreative occupano il 5% (RIVM, 2011). Il concetto di “cuore verde”, secondo il RIVM, implica uno spazio aperto destinato a vocazione agricola, dove l’urbanizzazione è impedita il più possibile.

¹³ Le ragioni si ricercano prevalentemente nel fatto che sia gli abitanti che le aziende trovano meno caotiche ed

Sebbene, dunque, interessata da fenomeni di dispersione, la regione ha trovato nella tradizione della pianificazione¹⁴ olandese la tendenza al controllo e alla limitazione del consumo del suolo, tanto nelle aree urbane che nelle frange urbano-rurali, promuovendo ed applicando la densificazione¹⁵ attraverso la politica della città compatta (Van Gent, 2013). I Paesi Bassi sono, infatti, precursori di una buona politica e di tecniche di contenimento del consumo di suolo che vanno consolidandosi a partire dal periodo compreso tra le due grandi guerre, fase in cui gli stati devono affrontare complessi problemi legati alla crescita demografica e, dunque, alla forte domanda di nuovi insediamenti. E, come la maggior parte dei paesi nordeuropei, il governo olandese, avvalendosi degli strumenti della pianificazione urbanistica¹⁶, controlla la crescita e disciplina l'uso del territorio con l'obiettivo di decongestionare, sviluppare le vie di comunicazione e controllare il mercato dei suoli, mirando alla compatibilità tra interesse privato e pubblico (Colombo, 1998). Il tentativo, negli anni, di regolamentare l'espansione edilizia ha condotto il governo all'elaborazione di piani territoriali nazionali che, grazie ad una politica a favore della crescita urbana compatta e alla promozione di un uso multifunzionale¹⁷ del suolo, sembrano, anche se in parte, aver rallentato l'avanzata delle espansioni urbane nelle frange urbano-rurali, ai confini del "cuore verde" (fig.6).

economicamente più vantaggiose le aree nelle frange urbano-rurali.

¹⁴ Una tradizione che ha perseguito da sempre l'obiettivo della compatibilità tra interesse pubblico e interesse privato avvalendosi dello strumento normativo ben presto diffuso dai paesi del nord Europa verso quelli dell'Europa mediterranea, "con le inevitabili contraddizioni dovute alle spesso rilevanti differenze culturali" (Colombo, 1998).

¹⁵ In appendice sono riportate schede di approfondimento sugli interventi di densificazione in Olanda, analizzati in un interessante pubblicazione del 2008 di Luca Reale.

¹⁶ Per rispondere al compito, gli enti pubblici si avvalgono da sempre di uffici tecnici attrezzati con mezzi idonei e personale qualificato. Sono famosi, ad esempio, i piani di grandi personalità, anche esterne a tali uffici, come Berlage e Van Eesteren che hanno garantito, per la città di Amsterdam, l'efficacia del lavoro urbanistico.

¹⁷ Il concetto di uso multifunzionale del suolo è definito come la combinazione di diverse funzioni in un'unica zona, in pratica è ciò che avviene negli ambienti urbani ad elevata densità, in particolare in corrispondenza dei nodi ad elevata accessibilità, come le stazioni ferroviarie oppure le fermate della metropolitana. Tale concetto è in evidente contrasto con quanto, invece, si verifica negli ambiti contrassegnati prevalentemente da una bassa densità, in cui prevale la segregazione spaziale (Dieleman, 2004).

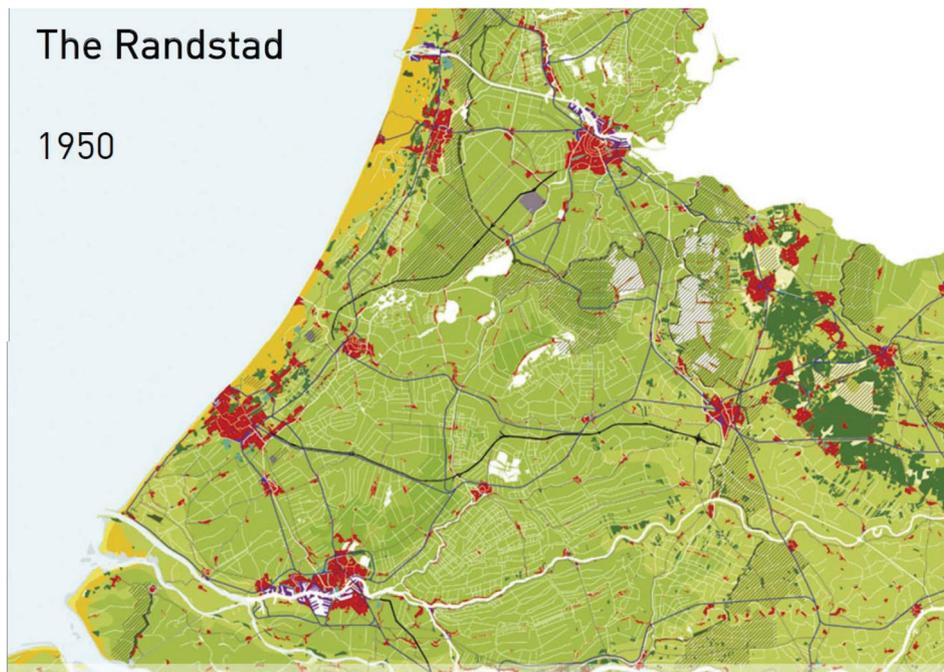


Fig.4: La Randstad Holland nel 1950. Fonte: Nabielek K., Kronberger-Nabielek P., Hamers D., 2013.

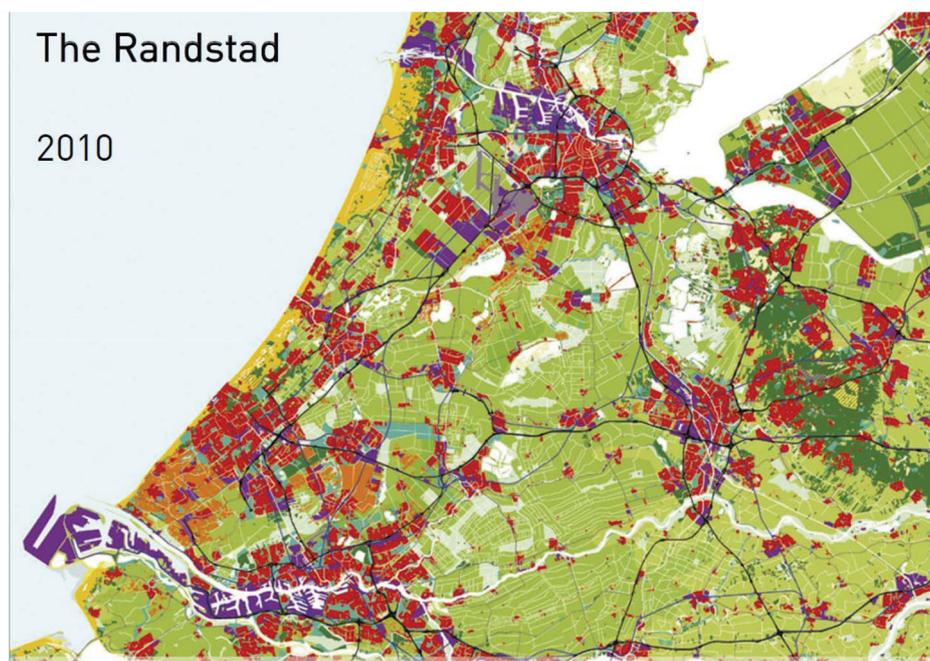


Fig.5: La Randstad Holland nel 2010. Fonte: Nabielek K., Kronberger-Nabielek P., Hamers D., 2013

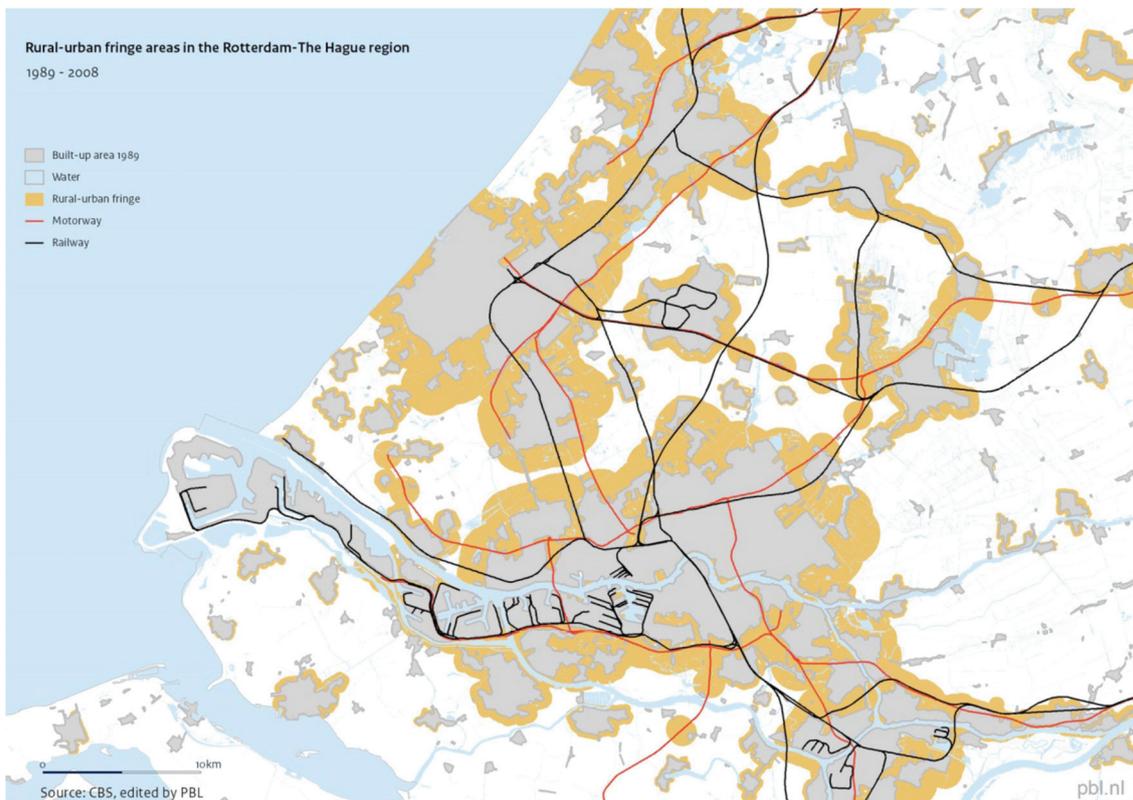


Fig.6: La frangia urbano-rurale nella regione Rotterdam-L'Aja. Fonte: PBL.

La regione policentrica della *Randstat-Holland*

La *Randstad-Holland*¹⁸ è un territorio in equilibrio dinamico fra terra e acqua, frutto del lavoro dell'uomo nel delta del Reno-Schelda, per conquistare terra dal mare; il suo paesaggio, di grande valore scenografico, è prevalentemente agricolo e caratterizzato da dune, prati torbosi, piane alluvionali, *polder*, aree sottratte al mare. L'elevata vulnerabilità della regione richiede l'impegno costante da parte della politiche di pianificazione per cercare di mantenere in equilibrio l'intero ecosistema, assorbendo e riparando gli effetti delle trasformazioni. In questo sfondo si è formata la *Randstad*, la *polycentric city-region* dei Paesi Bassi che comprende diciassette città, collegate tra loro da un'efficiente rete viaria, ferroviaria e fluviale. Con una popolazione complessiva di circa 7,5 milioni di persone (38% del totale), il territorio, "porta d'ingresso" all'Europa nord-occidentale, è considerato un eccellente esempio di sistema metropolitano policentrico, con le funzioni amministrative, economiche e culturali decentrate nelle quattro principali città del sistema: Den Haag (L'Aja) è la città in cui vengono esercitate sia le funzioni di governo che quelle amministrative; Amsterdam è sede di grandi società finanziarie; Rotterdam ha un grande porto e in essa si concentrano le industrie pesanti; Utrecht è un importante centro

¹⁸ La chiamerò, in seguito, sinteticamente *Randstad*.

culturale. È forse il policentrismo di tale sistema a rappresentare un reale vantaggio rispetto al monocentrismo delle metropoli europee per la distinzione tra funzioni direzionali, terziarie e produttive ripartite tra le diverse città (Colombo, 1998). L'anello urbano, densamente popolato, abbraccia Den Haag (L'Aja), Rotterdam, Utrecht e Amsterdam che, insieme ad altre città di dimensioni medio-piccole, circondano il *Groene Hart*, il vasto cuore verde, la cui difesa dalla pressione insediativa costituisce da sempre una priorità della pianificazione olandese per garantire il delicato equilibrio del territorio¹⁹.

La politica olandese della “città compatta”

Non si può analizzare la dispersione insediativa nei Paesi Bassi senza relazionarla alla storia della politica del paese. È certo, come risulta dalle precedenti descrizioni, che il quadro politico, sebbene abbia contribuito ampiamente a rallentare il fenomeno, ha anche mostrato in realtà alcuni aspetti lacunosi, incerti e talvolta contraddittori, spesso spianando la strada al processo erosivo del territorio naturale e/o agricolo. Nonostante qualche falla, legata soprattutto al decentramento dei poteri alle province e alle municipalità, i Paesi Bassi si sono imposti già dai primi anni Cinquanta come i “pionieri” della lotta al consumo di suolo e della difesa del “cuore verde”, affrontando la complessa gestione delle migrazioni interne²⁰ e mirando ad una decentrata crescita demografica nella parte occidentale dei Paesi Bassi.

Nel 1958, con il “Primo Rapporto nazionale sulla pianificazione fisica”, vennero introdotte le zone cuscinetto con lo scopo di limitare l'espansione urbana e garantire la conservazione del verde tra le aree già urbanizzate (Nabielek, 2013). La “diversificazione ambientale” e del “decentramento concentrato” costituivano le fondamenta del primo Rapporto che ambì alla distinzione tra città e campagna e a dirottare in specifici centri di crescita l'espansione degli agglomerati urbani (Colombo, 1998). Con il “Secondo Rapporto sulla Pianificazione fisica” del 1966 e il “Terzo” del 1979, la politica di pianificazione territoriale approvò la realizzazione di nuovi insediamenti, a distanze dai 10 ai 30 km dai grandi centri urbani, per “concentrare la deconcentrazione” e vietare la crescita dei piccoli insediamenti rurali (Van der Burg, Dieleman, 2004). Ma la preferenza da parte della popolazione per le *new towns* condusse inevitabilmente al declino delle aree centrali della

¹⁹ Lo spazio rurale ed agricolo costituisce ancora l'80% del territorio ed è concentrato prevalentemente nel cuore verde.

²⁰ Ogni anno decine di migliaia di persone migravano verso le tre province occidentali (Utrecht, North Holland e South Holland), costretti a cercare un nuovo lavoro dopo la meccanizzazione dell'agricoltura. La popolazione crebbe del 25% nel periodo compreso tra il 1945 e il 1960, da 4,5 a 5,4 milioni. Per Amsterdam si prospettava l'allarmante crescita che avrebbe portato ad 1 milione di abitanti entro il 1980 (Van der Valk, 2002).

città (Van Gent, 2013).

Le politiche di pianificazione inaugurarono, dunque, una strategia su due fronti: da una parte la densificazione, la ristrutturazione, il rinnovamento e la trasformazione di aree urbane esistenti, dall'altra, il raggruppamento e la concentrazione di nuove estensioni vicino all'ambiente costruito esistente (Van Gent, 2013). Nel 1988, infatti, con il Quarto Rapporto sulla Pianificazione fisica -*Vierde Nota Ruimtelijke Ordening VINE*- (Ministero VROM, 1988) fu approvata la politica della città compatta che si sostituì all'idea di creare nuovi e monofunzionali centri di crescita²¹ dal carattere prevalentemente residenziale (Nabielek, 2012). Tale politica consentì di focalizzare gli obiettivi della pianificazione sulle grandi città olandesi esistenti, con l'intento di invogliare la popolazione a vivere in centro e, ancora una volta, di frenare l'espansione nelle frange urbano-rurali, puntando alla densificazione e al recupero dei centri per la produzione massima di alloggi all'interno degli agglomerati urbani esistenti in considerazione del fabbisogno abitativo, consentendo "il ricorso a suoli "naturali" soltanto una volta esaurite tutte le opportunità per progetti di riuso e di completamento".

Ma il processo di dispersione non rallentò più di quanto si attendeva e ad integrare il Quarto Rapporto si aggiunse, nel 1991, un supplemento che introdusse la progettazione dei quartieri *VINEX -Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra-*, ammettendo la realizzazione di quartieri a grande scala, con elevate densità ed un'ottima accessibilità²² grazie anche al trasporto pubblico (Ministero VROM, 1991). Il governo olandese individuò, dunque, venticinque *urban regions* per sperimentare un modello di *governance* multilivello, attraverso accordi stato/province/municipalità, per realizzare progetti di "compattamento" del bordo urbano, tutelare gli spazi aperti di frangia dalla dispersione urbana e realizzare espansioni soltanto se in contiguità con il tessuto consolidato della città (Gibelli, 2011). Il programma *VINEX*²³, all'interno del Quarto Rapporto sulla pianificazione fisica *Extra*, sperimentò il "modello della *mixité* compatta e della equità sociale"²⁴ (Gibelli, 2011) e

²¹ Il programma *VINEX* ha lo scopo di stimolare e facilitare l'internazionalizzazione dell'economia olandese, individuando e sviluppando le opportunità e le qualità esistenti "(Cahn, 2003).

²² I siti identificati dovevano avere, infatti, come prerogativa la facile accessibilità alle aree urbane esistenti.

²³ Il programma aveva valore cogente su tutti i livelli di pianificazione subordinata e definiva 3 principi guida:

- Ogni regione deve provvedere al proprio fabbisogno abitativo;
- I nuovi sviluppi urbani devono essere concentrati all'interno delle aree urbane e le aree rurali devono essere preservate attraverso una politica restrittiva di sviluppo;
- Le nuove aree ricreative, per abitazioni e per lavoro, saranno concentrate vicino ai centri con connessioni di trasporto pubblico (Boeijenga e Mensink, 2008).

²⁴ Maria Cristina Gibelli sostiene che, mentre l'Italia presenta un *deficit* di buona pianificazione, alcuni Paesi, come l'Olanda, sono esempi di buone pratiche "pionieristiche" che si affidano a diversi modelli: modello interdittivo, modello condizionale (se...allora, no...unless), modello cooperativo e di corresponsabilizzazione, modello della *mixité* compatta e della equità sociale; modello partenariale/negoziale a forte regia pubblica.

intervenne:

1. sulla scelta localizzativa per i nuovi insediamenti residenziali in cui diventò centrale il tema dell'accessibilità al trasporto pubblico;
2. sulla densità abitativa (34,3 abitazioni/ha) a partire da tre distinte logiche che individuarono tre diverse situazioni tipo:
 - *Infilling locations* in cui la nuova edificazione interessò aree in tessuti urbani esistenti e in prossimità dei centri urbani (distanza massima 5 km, distanza media casa/lavoro inferiore a 10 km) e di nodi del trasporto pubblico;
 - *Expansion locations* per le aree esterne ad una distanza compresa tra i 5 e i 10 km dal centro urbano e tra i 10 e i 15 km dai luoghi di lavoro;
 - *Outer areas*, ovvero aree esterne collocate in prossimità di una stazione ferroviaria esistente o in progetto (a più di 25 km dai luoghi di lavoro e a più di 10 km dal centro urbano più vicino) (Boeijenga e Mensink, 2008).

Le finalità generali del programma sostennero la politica della città compatta per rallentare l'espansione incontrollata degli insediamenti; la tutela del "cuore verde"; la mobilità in trasporto pubblico; una varietà tipologica per i nuovi quartieri, destinando 1/3 degli alloggi a residenza sociale (Boeijenga e Mensink, 2008). Il programma predispose per il periodo 1995-2005²⁵, 634.800 abitazioni e, sul totale, il 46% fu destinato ai siti designati per l'espansione della città, il 28% al di fuori della *Randstad* e il 26% all'interno delle città (Cahn, 2003).

Notevole fu l'esempio dei *VINEX- covenants*, ovvero accordi che il governo centrale sottoscrisse con i comuni e le province²⁶ per definire l'esatta localizzazione ed il numero delle nuove abitazioni; le condizioni finanziarie e procedurali per il loro sviluppo; il finanziamento governativo per l'acquisto e la predisposizione del suolo, incluse le eventuali bonifiche, e la fornitura di infrastrutture, con il trasporto pubblico. Attraverso tale accordo si rese "legittimo" un ulteriore sviluppo degli insediamenti residenziali ai margini della *Randstad* (Cahn, 2003). Sebbene l'obiettivo principale dei siti *VINEX* fosse quello di contrastare il processo dispersivo e promuovere la politica della città compatta, il periodo

²⁵ Fra il 1995 e il 2004 nelle aree *VINEX* sono state realizzate 828.145 nuove abitazioni in quartieri compatti, ben accessibili al trasporto pubblico e immediatamente adiacenti al tessuto della città consolidata (Boeijenga e Mensink 2008).

²⁶ Furono istituite strutture amministrative pubbliche regionali che, rilevando compiti di municipalità e province, stringono gli accordi con i privati in base ad un principio di condivisione di benefici ma anche di costi e di rischi. Il processo di stipula consiste in due fasi: i partners esprimono il loro impegno in un patto di partenza (*start covenant*), successivamente sulla base dello step precedente viene realizzato un patto di implementazione (*implementation covenant*). Entrambe le fasi prevedono il coinvolgimento di Stato, Province e Comuni (Cahn, 2003).

fu comunque e inevitabilmente considerato "l'ultimo episodio di *sprawl*"²⁷ (Nabielek, 2011). Tra il 1995 e il 2005, per motivi di crisi economica, lo sviluppo di nuovi insediamenti su larga scala si è arrestato, il desiderio di una nuova casa per molte famiglie è rimasto accantonato, il settore immobiliare è crollato e la politica *VINEX* è risultata inefficace per la monofunzionalità degli insediamenti e per la loro scarsa qualità architettonica e urbana (Van Gent, 2013). Ma l'ideologia di fondo non verrà abbandonata e le caratteristiche essenziali figureranno altresì nei successivi documenti di pianificazione territoriale approvati dal governo (Gibelli, 2011).

Il “Quinto Rapporto di Pianificazione fisica” - Nota *Ruimte* del 2004: il dopo *VINEX*

Nel 2006, il Ministero delle Infrastrutture e dell'Ambiente elaborò la "Strategia territoriale nazionale. Creazione di spazio per lo sviluppo" - *Nota Ruimte*. Fu presentato un piano per il periodo 2020-2030 con l'intento di realizzare uno spazio capace di "soddisfare le esigenze economiche e sociali del territorio in modo sostenibile ed efficiente, salvaguardare e migliorare la qualità della vita nelle aree urbane e rurali". E' in questo Rapporto che, privilegiando forme policentriche (Gibelli, 2006), sono state identificate sei "reti urbane" per le quali il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile fu considerato auspicabile e raggiungibile grazie a costruzioni più compatte.

La *Nota Ruimte*, senza dettare regole o imporre dei limiti, consentì la partecipazione, nelle scelte e nelle decisioni, di province e comuni così come dei privati²⁸, programmando delicati e importanti obiettivi che passarono in eredità da una politica nazionale ad una regionale. Mentre le pratiche di densificazione si avviarono al declino e i fondi nazionali per la rigenerazione urbana diventarono sempre più esigui (Nabielek, 2012), alle autorità locali e ai privati furono concessi maggiori margini di libertà per lo sviluppo di insediamenti residenziali e commerciali. Secondo Van Gent, la liberalizzazione e il decentramento della politica spaziale nelle mani delle autorità regionali e locali hanno rappresentato una "rottura con la tradizione della pianificazione urbanistica olandese", nonché una forte contraddizione del sistema politico che predica competitività economica, culturale e qualità

²⁷ E tra le critiche mosse al Rapporto, vi è anche la non partecipazione di altri soggetti interessati e ciò ha segnato un enorme *gap* tra politica e pratica. Un esempio è che prima del periodo di *VINEX* (fino al 1988) e durante (1988-2005), il governo è stato la "parte dominante", decretando le aree per la costruzione e finanziando il loro sviluppo su larga scala. Ma la partecipazione dei privati è stata piuttosto scarsa (da un'intervista: Zacharoula, 2013).

²⁸ La supervisione del governo centrale, per la politica *VINEX*, si manifesta in quest'ultimo caso sulla scelta dei siti in cui progettare e realizzare nuovi alloggi per la popolazione. Con la decentralizzazione dei poteri, le agenzie immobiliari e le compagnie private hanno preso il comando nel campo degli sviluppi residenziali, che in accordo con la *Nota Ruimte*, non seguiranno più interventi in grande scala. Nel processo di sviluppo i differenti livelli di governo lavorano con privati e agenzie con il solo obiettivo di incrementare la qualità degli spazi e dunque della vita dei residenti (Netsch and Kropman, 2011).

della vita, ma inciampa nelle medesime questioni che da anni cerca di risolvere.

Il “Rapporto di Pianificazione fisica” SVIR del 2012: il declino della città compatta

Nel 2012, con la *Structuurvisie Infrastructuur it Ruimte* (SVIR) la politica si concentrò prevalentemente sulla crescita economica della regione, mentre la pianificazione del territorio passò alle autorità regionali e locali e le strategie nazionali, come ad esempio la densificazione, vennero messe da parte (Nabielek, 2013). Nello specifico, la politica mirò a rafforzare le cosiddette economie di agglomerazione che interessarono le aree più grandi; consentì la realizzazione di luoghi più attraenti in cui vivere e lavorare; incoraggiò un efficiente uso delle infrastrutture esistenti, favorendo nuovi sviluppi urbani in prossimità dei nodi infrastrutturali; favorì i flussi di traffico, dove necessario, con la costruzione di nuove strade e collegamenti ferroviari; consentì ai residenti e agli imprenditori di partecipare attivamente allo sviluppo degli insediamenti. Ma, come sottolinea Nabielek, quest'ultimo Rapporto spianò ulteriormente la strada alla dispersione, portando anche a risultati peggiori poiché si relazionò alle decisioni delle autorità locali. E', infatti, una convenienza, soprattutto economica, per i comuni consentire la realizzazione di nuovi edifici, sia residenziali che commerciali.

Aspetti quantitativi e qualitativi del fenomeno della dispersione nella Randstad

Nel contesto olandese, la dispersione insediativa non è sempre giustificata dalle scelte individuali. Spesso la politica, le normative e gli strumenti di pianificazione, nel tentativo di raggiungere un obiettivo, sortiscono l'effetto opposto, consentendo maggiori margini di libertà per non incorrere nel malcontento popolare e, in ogni caso, per accrescere le entrate nelle casse comunali. Tuttavia, sembra che le politiche olandesi, tra i discordanti pareri di studiosi, urbanisti e politici, abbiano consentito di preservare il *Groene Hart* grazie alle operazioni di densificazione delle aree urbane esistenti.

Nel 2012, l'Agenzia di Valutazione ambientale dei Paesi Bassi, ha condotto uno studio sugli sviluppi delle aree urbane esistenti, in particolare sulla densificazione della popolazione, degli alloggi e dei luoghi di lavoro, per il periodo 1996-2008 (Nabielek, 2012) (fig.7-8-9). Tale intervallo di tempo è stato suddiviso in due parti: il primo va dal 1996 al 2002; il secondo dal 2002 al 2008. Lo studio è, inoltre, distinto in base agli aspetti quantitativi (quantità di densificazione) e agli aspetti qualitativi (caratteristiche morfotipologiche delle densificazioni all'interno delle aree urbane delle principali città). Nell'analisi quantitativa, le figure mostrano che, nel periodo 2002-2008, la densificazione

degli alloggi, degli abitanti e dei luoghi di lavoro si riduce notevolmente all'interno delle aree urbane. La crescita della popolazione e dei luoghi di lavoro avviene, dunque, principalmente al di fuori delle aree urbane esistenti.

Per l'analisi qualitativa, l'Agenzia, grazie ad uno studio di Nabielek, ha portato ad un interessante confronto delle caratteristiche morfologiche degli sviluppi urbani nella frangia urbano-rurale tra diverse città della *Randstad* e i casi più interessanti si riconducono ad Amsterdam (fig.10) e a Den Haag (fig.11). Le figure mostrano, infatti, rispettivamente dove le espansioni urbane sono compatte (quindi dove ha funzionato la politica di densificazione) e dove, invece, hanno un carattere per lo più disperso.

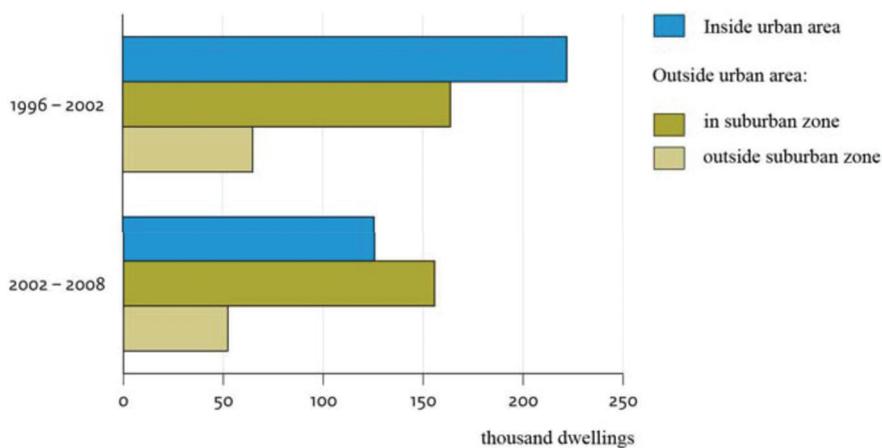


Fig. 7: La densificazione di alloggi nei Paesi Bassi (1996-2008). Fonte: PBL.

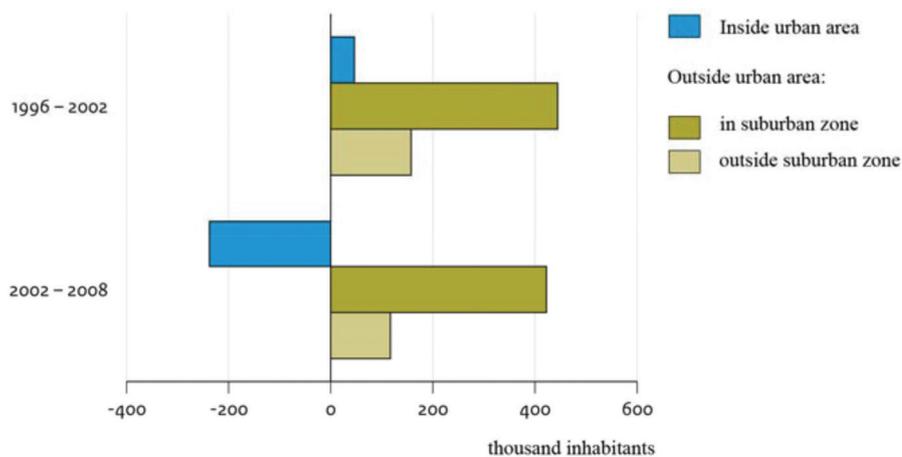


Fig.8: La densificazione di popolazione nei Paesi Bassi (1996-2008). Fonte: PBL.

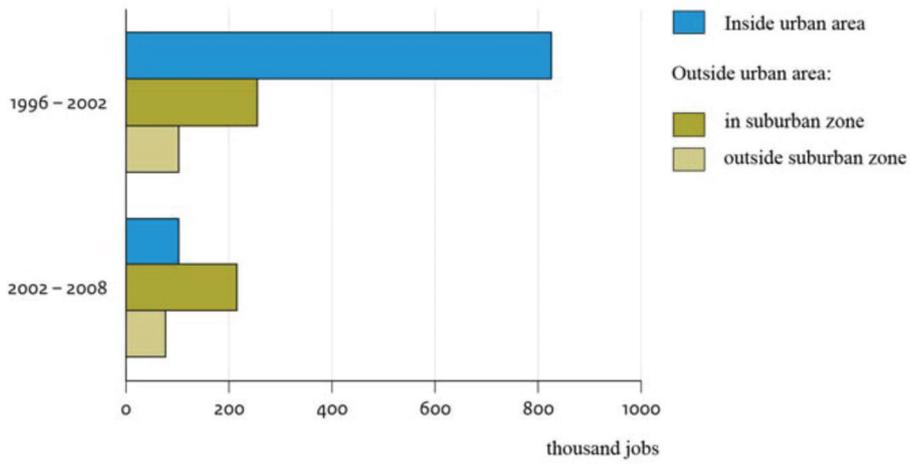


Fig.9: La densificazione di luoghi di lavoro nei Paesi Bassi (1996-2008). Fonte: PBL.

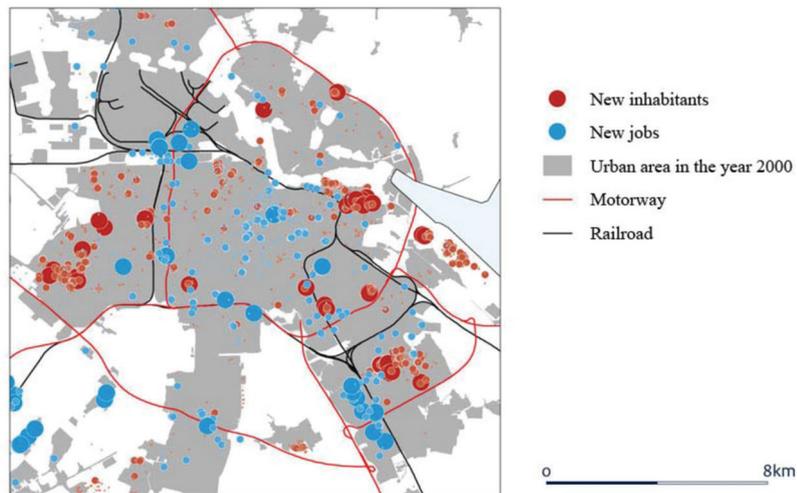


Fig.10: La densificazione ad Amsterdam (1996-2008). Fonte: PBL.

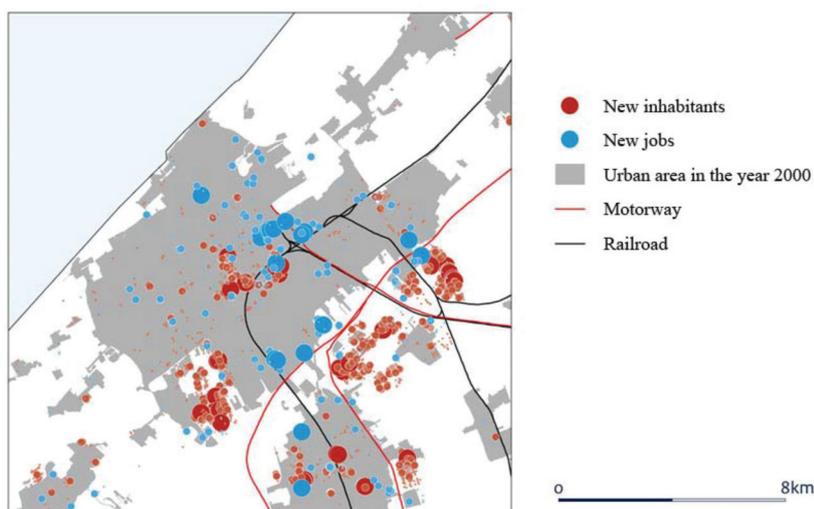


Fig.11: La densificazione a Den Haag (1996-2008). Fonte: PBL.

Sempre nel 2012, Nabielek conduce per la PBL un'ulteriore analisi, ricollegandosi ai

risultati della precedente, ma questa volta sugli aspetti quantitativi e qualitativi del fenomeno dispersivo che ha interessato la *Randstad* dal 1996 al 2008. In un'analisi di tipo quantitativo, nel periodo 1996-2002, la frangia urbano-rurale, a causa delle espansioni urbane su larga scala, ha continuato a traslare verso l'esterno in pochi anni, interessando il 14% del territorio dei Paesi Bassi, mentre l'area urbana il 9% e le aree naturali e agricole il 77% (fig.12). Nel confronto è emerso, quindi, che il maggiore incremento degli insediamenti ha avuto luogo proprio nella frangia, ai margini delle aree urbane dove lo sviluppo delle aree residenziali, per chilometro quadrato, è stato 5 volte inferiore; quello delle aree commerciali nelle frange hanno interessato una superficie invece otto volte superiore a quella delle aree urbane e 12 volte in più rispetto alla campagna; quello delle aree ricreative e per il tempo libero diminuiscono nettamente nelle aree urbane, mentre nelle frange urbano-rurali superano di 6,5 volte quelle in campagna.

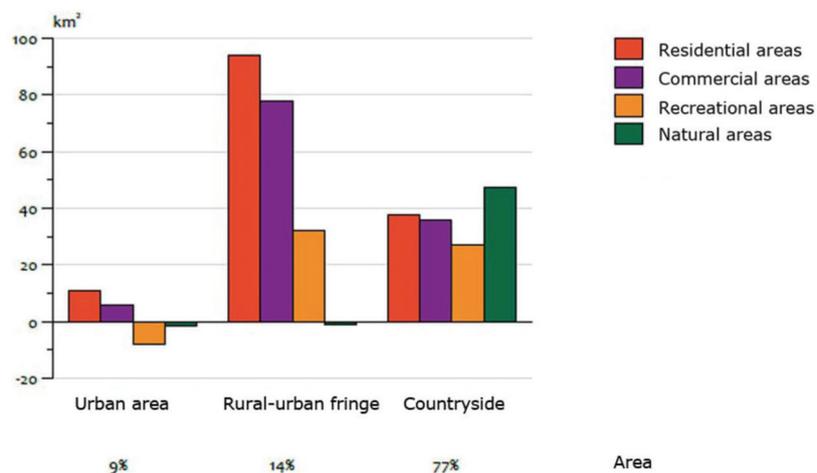


Fig.12: Differenti usi del suolo nei Paesi Bassi (1996-2008). Fonte: PBL.

Ma il dato più importante che emerge è che nel periodo 2002-2008, più del 60% dei nuovi alloggi e circa il 75% dei nuovi luoghi di lavoro si realizzano al di fuori delle esistenti aree urbane. Con questi dati risulta difficile credere che la politica della città compatta abbia sortito gli effetti sperati. Tuttavia, si può constatare che, senza una politica di densificazione, lo sviluppo degli insediamenti sarebbe stato certamente ancora più disperso e frammentato.

L'effetto della politica di densificazione per la città di Amsterdam

L'attenzione per il controllo della crescita demografica e il conseguente fabbisogno di

alloggi fu, già tra le due guerre, una questione ardua per la pianificazione urbanistica della città di Amsterdam. Il piano di Van Eesteren²⁹ del 1935 per la città è un esempio di pianificazione e gestione urbanistica in cui il controllo del processo da parte degli enti pubblici, dalla fase della progettazione a quella dell'attuazione, e la dotazione di aree e servizi pubblici *pro capite* costituirono gli aspetti più interessanti insieme all'efficienza delle realizzazioni, tutte fedeli alle previsioni del piano (Colombo, 1998). La città fu concepita come un sistema ordinato di quartieri autosufficienti per la presenza di attrezzature, ciascuno dotato di 10.000 alloggi per 35.000 abitanti e organizzato per unità urbanistiche minori. E, oltre alle aree pubbliche di quartiere, fu previsto un bosco di 900 ha per il gioco e il tempo libero e un bacino artificiale di 90 ha.

Amsterdam è l'esempio tipico della città europea compatta, in posizione centrale e dominante, intorno alla quale si sviluppano città di dimensioni minori, creando così una struttura urbana policentrica (Dieleman, 2004). Negli ultimi anni l'espansione nella frangia esterna al centro è stata assai contenuta (fig.13), anche grazie alla presenza dell'aeroporto, a sud della città, che però ha favorito lo sviluppo delle aree commerciali (Nabielek, 2013). In pratica la città è riuscita a mantenere il suo carattere compatto e le zone cuscinetto, istituite già dagli anni Sessanta, hanno fatto sì che i confini tra città e campagna fossero ben definiti e, soprattutto, che non vi fosse fusione tra i comuni. Questo grazie all'attenzione posta dalle politiche comunali (Van Gent, 2013) che hanno contrastato, negli anni Settanta, gli effetti del passaggio dall'economia industriale a quella terziaria e l'arresto della crescita della popolazione nel centro urbano. Quando, infatti, la popolazione ha cominciato a lasciare il centro, le politiche della città compatta hanno fatto in modo che si continuasse ad investire nell'edilizia residenziale e negli interventi di riqualificazione urbana, garantendo ancora una soddisfacente richiesta di abitazioni nelle aree urbane.

La stagione della città compatta ha inizio nel 1985, con il "Rapporto governativo sulle aree urbane", che punta al consolidamento degli agglomerati urbani esistenti attraverso interventi di densificazione, potenziamento delle funzioni e riqualificazione dei centri storici e delle aree periferiche in degrado³⁰. Tutti gli interventi di riqualificazione, nonché quelli

²⁹ Il piano del 1928 entrerà in vigore a partire dal 1935, in attuazione fino al 1965. Esso segnerà il passaggio verso uno dei primi piani in cui figura la zonizzazione avendo come oggetto principale il dimensionamento della popolazione previsto al 2000. Ma saggiamente la soglia demografica si arresterà a 960.000 previsti nei primi dieci anni e in base alla quale risulterà necessario la costruzione di 110.000 alloggi per fronteggiare l'incremento demografico, al risanamento degli alloggi fatiscenti e al recupero di quelli occupati dalle attività terziarie (Colombo, 1998).

³⁰ E' un esempio la riqualificazione di alloggi, spazi e servizi pubblici del quartiere Bijlmermeer (13.000 alloggi realizzati tra gli anni Sessanta e Settanta) (Reale, 2008).

legati al programma di edilizia residenziale, si fondano sull'acquisizione pubblica dei beni mediante convenzione con i privati (Colombo, 1998). Al termine degli anni Ottanta, Amsterdam avrà incrementato il proprio patrimonio edilizio residenziale, mentre le aree dismesse saranno oggetto di interventi di recupero e riuso.

Coerentemente con i contenuti del "Quarto Rapporto sulla Pianificazione fisica" del 1988, il Piano strutturale di Amsterdam di tre anni prima, il cui *slogan* fu *De stad centraal* (La città al centro), prevedeva circa mezzo milione di nuovi alloggi nell'intera area della *Randstad* e definiva altresì l'efficiente sistema relazionale, con particolare attenzione all'accessibilità ai poli produttivi, all'aeroporto di Schiphol e dell'asse del bacino IJ. In quegli anni la popolazione di Amsterdam registrò 675.570 abitanti e nel 2012, più di 800.000. Tale crescita può essere, secondo Van Gent, attribuita agli interventi di densificazione e di riqualificazione urbana per gli ambiti urbani. Ma ci sono stati altri tre episodi che vanno considerati come promotori di uno straordinario processo di crescita su più fronti: il primo riguarda la realizzazione dei nuovi insediamenti adiacenti ai tessuti urbani esistenti (*greenfield*), progettati secondo la *Vierde Nota (Extra)* che include anche lo sviluppo degli spazi liberi (*brownfield*) nelle aree urbane esistenti. Inoltre, per la carenza di suolo disponibile, sei nuove isole del IJ-lago sono state realizzate a partire dal 1997 ('IJburg') con l'attuale popolazione di 16.000 abitanti. Ma con la crisi finanziaria e la diminuzione della domanda di alloggi, i piani per un'ulteriore estensione sono state rinviati a tempo indeterminato; il secondo fronte riguarda la riqualificazione del Porto orientale, il cui recupero, iniziato nei primi anni Novanta, ha prodotto dense aree *mixed-use*, destinato ad una classe di reddito medio-alta. Questo rinnovamento ora serve come modello per ulteriori sviluppi lungo l'estuario dell'IJ vicino al centro della città; infine, il terzo si riferisce alla riqualificazione dei quartieri periferici del XIX secolo, all'ordine del giorno molto prima della politica della città compatta.

Può essere interessante operare un confronto, in scala nazionale, con due città molto simili tra loro, soprattutto per l'estensione territoriale, ovvero Rotterdam (600.000 abitanti) e Den Haag (L'Aja) (500.000 abitanti) che formano una regione urbana costituita da una consistente presenza di serre per la coltivazione di fiori ed ortaggi e da due principali centri intorno ai quali sorgono altre città di piccole e medie dimensioni come Delft, Zoetermeer, Gouda e Dordrecht. In fig.14 è da notare l'urbanizzazione che ha interessato l'area compresa tra Rotterdam, L'Aia e Zoetermeer, dove funzioni residenziali e commerciali si insinuano nel contesto in modo disperso. Complice di questa espansione è senz'altro la linea ferroviaria che ha favorito il sorgere di nuovi quartieri residenziali, contribuendo a

rendere più caotico e frammentato un paesaggio difficilmente fruibile e nettamente secato dalla stessa ferrovia. Inoltre, ai margini urbani delle due principali città, sono sorti i quartieri *VINEX*, lungo la rete autostradale, altra barriera spaziale per il paesaggio. In figura è possibile notare come invece tra Rotterdam e Delft non vi sia stata alcuna urbanizzazione significativa, grazie alle zone cuscinetto istituite negli anni Sessanta, che hanno protetto i confini amministrativi delle città e preservato il rapporto città-campagna (Nabielek, 2013).

La politica della città compatta, per Amsterdam, è ancora oggi utilizzata come criterio per rispondere alla crescente richiesta di alloggi. Il rapporto sulla pianificazione più recente, *Structuurvisie Amsterdam 2040* (2011), appoggia il comune nella politica di densificazione per i prossimi tre decenni con lo scopo di portare Amsterdam tra le metropoli europee competitive a livello internazionale. Oltre a rafforzare la rete dei trasporti pubblici regionali, riqualificare gli spazi pubblici e perseguire gli obiettivi della sostenibilità, il documento pone un forte accento sulla costruzione di nuovi alloggi (70.000 unità aggiuntive al 2040) in aree *mixed-use* per soddisfare la domanda. Anche se Amsterdam affronta per questo obiettivo non pochi ostacoli, tra i quali la mancanza di *brownfields* nelle aree urbane, mentre le *greenfields* sono designate come aree protette destinate all'agricoltura o agli spazi ricreativi. Inoltre, il documento esplicita che la città di Amsterdam dovrebbe essere interessata da costruzioni con altezze maggiori, ma ciò si scontra con le norme del centro storico, patrimonio mondiale dell'UNESCO dal 2010 (Van Gent, 2013). La realizzazione dei grattacieli, pertanto, è vietata nei 2 km della zona cuscinetto intorno al centro.

E' opportuno ricordare che, in passato, la città di Amsterdam non ha potuto espandersi e nuove aree residenziali si sono spostate più lontano dalla città. Haarlem, Hoofddorp e Almere, quest'ultima il migliore esempio di espansione urbana olandese, sono le città più piccole in cui si è spostata una massiccia espansione residenziale ed è qui, tra i comuni, che si sviluppa un anello continuo di urbanizzazione. Intorno ad Almere, ad una notevole distanza da Amsterdam (più di 30km), le dimensioni dei quartieri residenziali hanno cominciato a far pressione sul sistema della viabilità. È ancora assente, infatti, una buona corrispondenza tra luoghi residenziali e di lavoro, per esempio tra Almere ed Amsterdam, causando l'incremento del numero dei pendolari e la necessità di investimenti nella rete infrastrutturale, ferroviaria e autostradale (Nabielek, 2013).

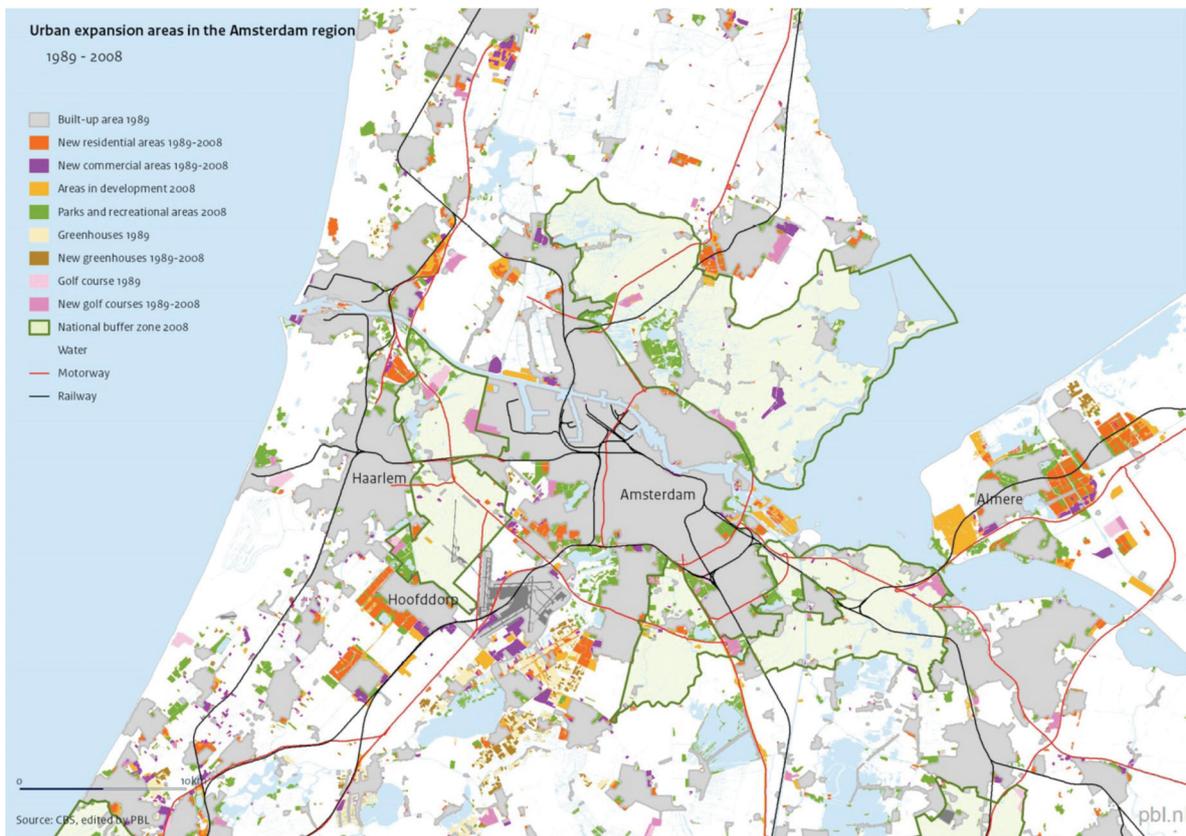


Fig.13: Espansioni urbane nella regione di Amsterdam (1989-2008). Fonte: PBL.

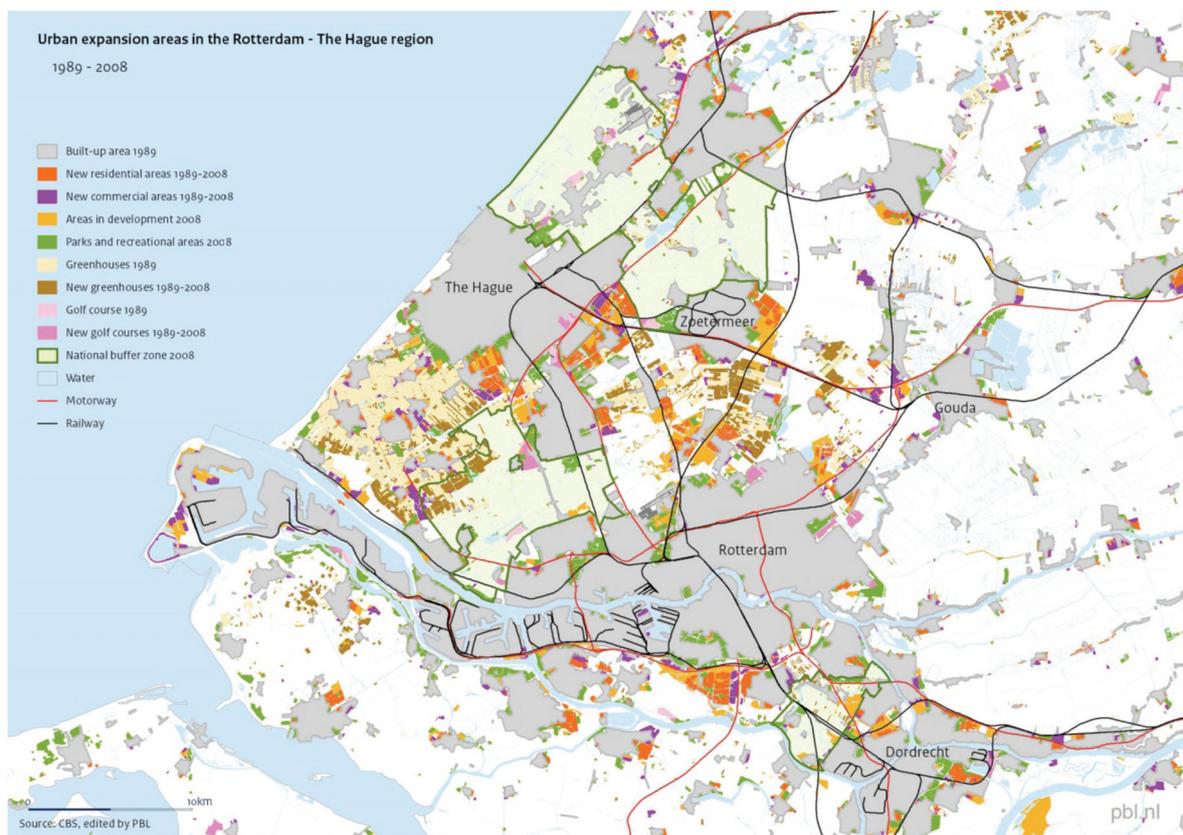


Fig.14: Espansioni urbane nella regione di Rotterdam-L'Aja (1989-2008). Fonte: PBL.

3. Il fenomeno spontaneo: i paesi del Mediterraneo

Nei contesti del Mediterraneo, negli ultimi decenni, un notevole incremento demografico e l'assenza di adeguate politiche di sviluppo hanno condotto alla proliferazione di insediamenti nelle aree libere più prossime ai centri urbani e alle principali vie di comunicazione. Il fenomeno, prevalentemente spontaneo e affidato all'iniziativa individuale, ha comportato inevitabilmente l'erosione della risorsa suolo, il degrado dei centri storici e la nascita incontrollata di agglomerati urbani, centri di emarginazione fisica e sociale.

Il contesto tunisino, approfondito senza non poche difficoltà a causa della limitata produzione letteraria esistente, ha subito notevoli metamorfosi nelle quali si sottolineano ancora elementi forti quali le direttrici di sviluppo infrastrutturale e urbano che hanno inciso in modo determinante sull'assetto territoriale. Tra questi la posizione geografica del paese con numerose città costiere, sorte come centri commerciali, mantenendo ancora oggi il ruolo dei più importanti poli economici; le partizioni agrarie, che imprimono una configurazione diversa al paesaggio, valorizzando la vocazione agricola dei luoghi, o i tracciati stradali, entrambi di epoca romana, che "invitano" le popolazioni nomadi alla sedentarietà e facilitano la comunicazione tra i vari villaggi e gli insediamenti urbani e rurali; le vicende politiche della colonizzazione francese che imprimono nuove sostanziali modifiche all'assetto rurale del territorio, con l'introduzione di tecniche agricole più moderne e la sostituzione di colture cerealicole con prodotti più commerciabili, e all'assetto urbano, importando modelli di organizzazione europei (Conte, 1994).

L'esodo della popolazione verso le aree costiere, emulando ciò che è accaduto anche per le aree meridionali del nostro Paese, e le conseguenti trasformazioni del territorio si sono scontrate con l'assenza delle sistematiche operazioni di pianificazione che, al contrario di quanto avvenuto nei Paesi Bassi, hanno contribuito al progressivo deterioramento delle potenzialità territoriali. In particolare, l'abusivismo edilizio, grave problema della città mediterranea, sempre più conduce ad una "metropolizzazione senza città" (Petroncelli, 1994). Gli insediamenti spontanei di Tunisi rappresentano un valido esempio e sono già da anni oggetto di tentativi di recupero urbano con l'obiettivo di renderle efficienti. A tal fine l'Agenzia per il Recupero e la Riabilitazione Urbana, insieme con la Banca Mondiale, senza non poche difficoltà dovute ai problemi di ordine economico-sociale dei contesti, hanno costituito negli anni trascorsi dei validi riferimenti per gli interventi di riqualificazione per gli ambiti segnati dal degrado e dai fallimenti delle politiche urbane.

Simili realtà, nonostante le discipline urbanistiche importate passivamente dal Nord Europa, denotano ancora l'esigenza di nuove e specifiche metodologie operative per contrastare l'invivibilità degli insediamenti. Il carattere spontaneo e l'autocostruzione, come in tutti i paesi del Mediterraneo, esprimono, oltre alle difficoltà di subordinazione alle logiche istituzionali da parte di una cultura prevalentemente improntata all'individualismo, un facile rimedio per contrastare l'inefficacia e l'inefficienza del potere politico nei confronti del bisogno sociale della casa.

La Tunisia, espressione della cultura e della società mediterranea, rappresenta, nel tentativo di arrestare il degrado diffuso, il fallimento delle azioni politiche e dei modelli culturali di importazione nord-europea (Colombo, 1994). Dal 1956, anno dell'indipendenza, il Paese, similmente ad altri contesti del Mediterraneo, ha vissuto momenti difficili che hanno condotto ad un progresso disordinato e non sempre guidato. La modernizzazione alla maniera occidentale ha riscontrato una notevole crescita del sistema produttivo e, in conseguenza, si è verificato uno squilibrio, tipico anche dell'Italia meridionale, tra la fascia costiera e le aree interne, spesso accompagnato dalla devastazione ambientale a vantaggio della diffusione di insediamenti residenziali, produttivi e turistici. L'espansione incontrollata delle città, soprattutto costiere, ha portato alla proliferazione di vaste periferie, come nel caso di Tunisi e Sfax, attraverso il susseguirsi di lottizzazioni più o meno legittime e di un'edilizia prevalentemente spontanea, privi di un'ossatura e di criteri organizzativi riconoscibili. E' così che per queste città si riconoscono facilmente i due nuclei della medina, con il tessuto labirintico, e della parte coloniale, spesso verso il mare, con edifici civili e militari, ampi viali alberati e talvolta il porto, mentre il restante tessuto urbano si divide tra ambiti compatti e radi lungo le reti viarie che collegano gli altri centri del Paese.

In una realtà come quella tunisina, complesso prodotto di stratificazioni di culture storiche e antiche, la pianificazione di importazione nord-europea risulta vana ed inefficace ove non si considerino le specificità culturali e spaziali dei contesti di riferimento (Ferretti, 1991).

3.1 La Tunisia: l'assenza di politiche repressive dell'espansione urbana

Nell'Africa settentrionale, bagnato dal mar Mediterraneo e confinante con l'Algeria e la Libia a sud e a est, sorge la Tunisia, il più piccolo dei tre Stati disposti lungo la catena

montuosa dell'Atlante. Suddivisa in cinque regioni (*minṭaqa*) con ventiquattro governatorati (province), a loro volta suddivise in sette delegazioni³¹ che prendono il nome dalle città capoluogo, la Tunisia organizza al suo interno un piccolo sistema policentrico costituito dalle città di Tunisi, importante centro economico amministrativo e turistico; di Hammamet, Tabarka, Susa, città turistiche e bagnate dal mare; di Sfax centro industriale; Qayrawan, la capitale religiosa, Biserta, Gabès, Tozeur, ultima città prima del deserto, e Douz (detta anche “la Porta del Deserto”) (fig.15).

Negli ultimi anni l’attrazione esercitata dalla capitale sembra essersi attenuata a favore di un rafforzamento dei centri della costa orientale e delle regioni del nord. Ed è in questi contesti che si rileva il maggiore addensamento della popolazione, cresciuta rapidamente negli ultimi settant’anni, dai 2.100.00 abitanti nel 1921, a 3.231.00 (+54%) nel 1946, a 9.673.000 nel 2000 e 10.500.000 circa nel 2013³². Tale struttura del territorio può essere interpretata, da un lato, con la progressiva concentrazione delle attività economiche nelle regioni del Nord-est, sulla fascia costiera, dall’altro, con il potenziamento delle vie di comunicazione succedutosi nelle varie epoche (Conte, 1994) (fig.16). La massiccia presenza di attività, redditi e spostamenti di popolazione nel Nord-est del paese, dove vi sono i centri urbani più grandi e più sviluppati, i porti, le distese agricole e un clima molto favorevole per la vicinanza al mare e la morfologia del terreno pianeggiante, hanno segnato in modo preponderante l’assetto territoriale con una forte crescita dei tessuti urbani e condizionato l’aspetto socio-economico-culturale (Ferretti, 1991). Il sistema produttivo insomma offre un’immagine del territorio che si sovrappone quasi perfettamente a quella delineata dal sistema delle comunicazioni, costituendo così la chiave di lettura dell’armatura urbana e della sua evoluzione (Conte, 1994).

Nonostante le regioni interne concorrano al sostentamento dell’economia nazionale con i prodotti agricoli, le aree della fascia costiera sono quelle maggiormente interessate dalla crescita socio-economica, poiché è qui che si sviluppano le principali reti di trasporto, che si concentrano i porti più importanti e le industrie, ed è in continua evoluzione l’attività terziaria, in particolare il turismo. Si è determinato così un sovraffollamento di funzioni e di benessere economico che, per alcuni versi, accentua lo squilibrio tra le varie regioni del Paese. Contro tale condizione si è registrato un fallimento del Governo per l’incapacità di gestire un processo di rapida espansione urbana che, in pochi decenni, ha concorso a

³¹ La struttura amministrativa ricorda molto quella francese, a sua volta simile all’italiana.

³² Dati su www.tunisie.online.fr.

disseminare negli ambiti periurbani una proliferazione di insediamenti di natura illegale, destinati alle popolazioni più povere. (Giunta, 2013).

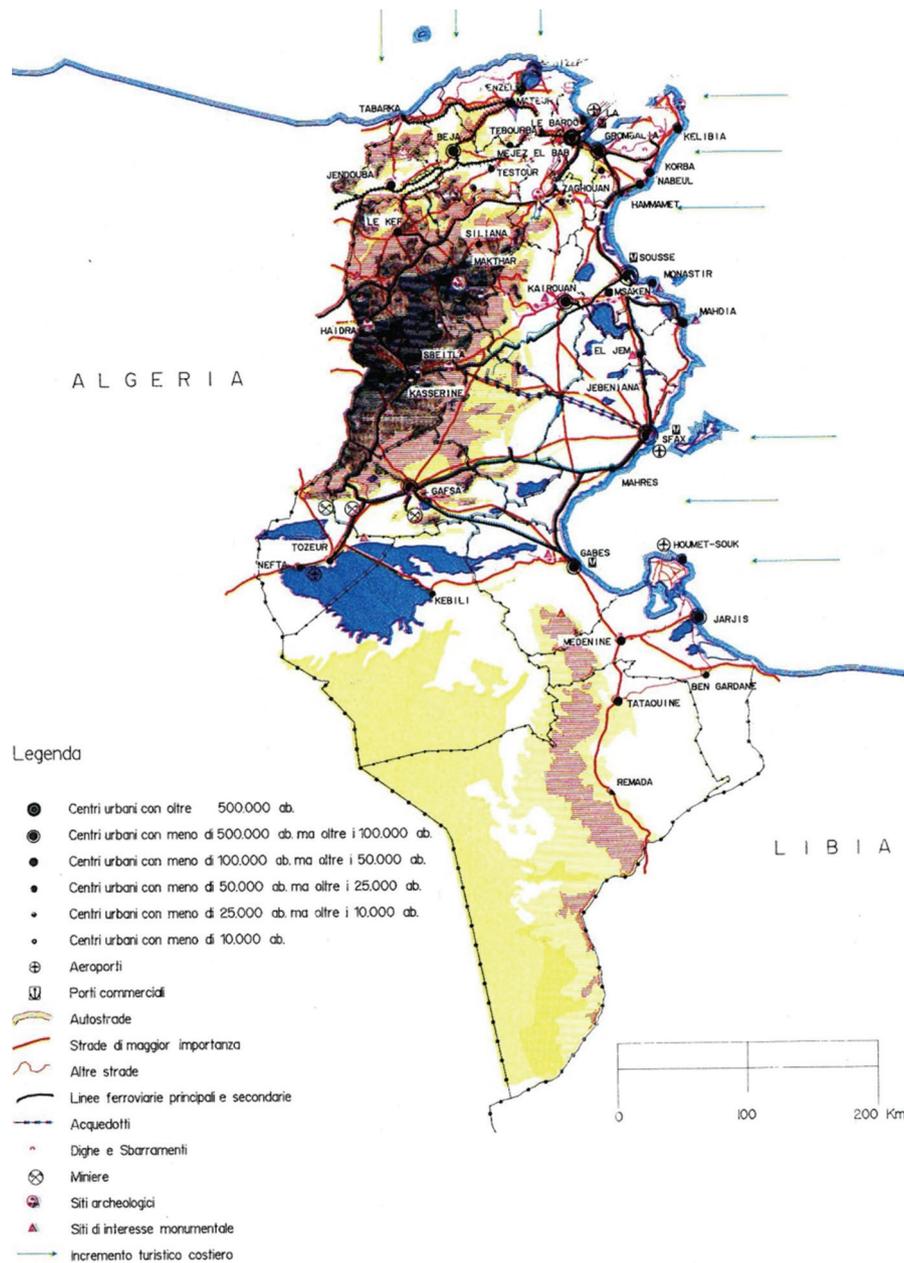


Fig.15: La Tunisia indipendente dal 1956 ad oggi. Fonte: Petroncelli E. (a cura di), *Area mediterranea, Habitat, Urbanistica e Innovazione tecnologica*, DI.PI.ST- Università degli Studi di Napoli "Federico II", 1994.

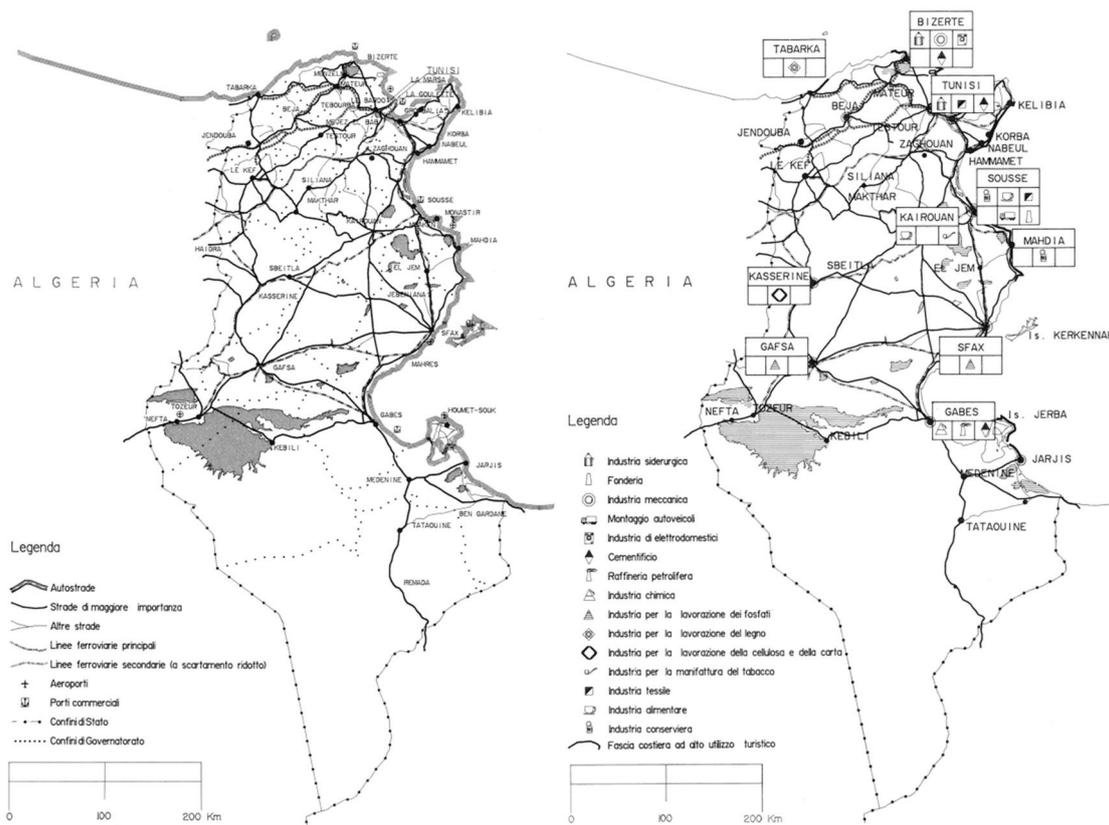


Fig.16: Il sistema delle comunicazioni (a sinistra); la localizzazione delle principali industrie (a destra). Fonte: Petroncelli E. (a cura di), *Area mediterranea, Habitat, Urbanistica e Innovazione tecnologica*, DI.PI.ST-Università degli Studi di Napoli "Federico II", 1994.

Le "invarianti" della città spontanea tunisina

Nell'immediato dopoguerra, la maggior parte dei piani regolatori per le città islamiche è un prodotto di urbanisti, ricercatori e studiosi occidentali. Le differenze tra le due culture hanno portato ad un semplicistico giudizio di "disordine" per quanto riguarda, in generale, la città islamica, ricondotta nella maggioranza dei casi a principi ordinatori connessi, da un lato, ai fattori geomorfologici e climatici, dall'altro alle specifiche esigenze religiose, etniche e sociali. Se il sistema insediativo occidentale, in particolare quello europeo, presenta una struttura di successione di ambiti, anche e in prevalenza diacronica, in cui si riconoscono il centro storico, la città compatta e il tessuto rado a bassa densità, nella città islamica si possono individuare delle "invarianti" attribuite ai diversi momenti storico-politici (Bertini, Losco, 1994) e, dunque, rintracciabili sostanzialmente nella medina, nella città del Protettorato francese, nella città spontanea e in quella turistica. Si ritiene opportuno, ai fini del presente lavoro, approfondire le invarianti legate prevalentemente alla città spontanea.

I primi insediamenti spontanei nel Paese risalgono agli anni Trenta. Fino ad allora i tipi edilizi si riconducevano a quelli del *dar*, casa unifamiliare tradizionale a corte interna (*wustal-dar*, il patio), situata nella medina; l'edificio collettivo multipiano continuo che, ripetuto in serie, forma gli isolati della parte di città di fondazione francese in contiguità alla medina; la casa unifamiliare isolata, villa o *pavillon*, dei quartieri periferici che definiscono sul territorio una vera e propria città giardino. A queste tipologie si aggiungono un insieme di abitazioni "precarie" rurali e di abitazioni "stabili" rurali (quest'ultime con una tipologia analoga al *dar*) chiamate *houch*, che insieme formano le *gourbivilles* (Bertini, 1994), veri e propri quartieri che si insediano principalmente nei luoghi meno preferiti dalle classi sociali agiate e risultano essere privi di alcuna dotazione impiantistica, infrastrutturale e di servizi. Le abitazioni vengono realizzate con il sistema dell'autocostruzione, coinvolgendo tutta la famiglia nelle operazioni (fig.17).

Nel periodo post-unitario le *gourbivilles* sono costituite da nuovi quartieri operai e popolari, in parte programmati e quindi dotati di un minimo di attrezzature e di infrastrutture, denominate *cités de récasement*, e da gruppi di edifici multipiano isolati e di livello medio. Il fenomeno dell'*habitat* spontaneo interessa prevalentemente la recente espansione urbana di gran parte delle città e la pianificazione coinvolge tali tessuti solo per quanto concerne la capitale e le grandi realtà urbane, ovvero laddove il confronto con un'edilizia di livello superiore rende più palese l'edilizia autocostruita (fig.18).

Una delle "invarianti" più ricorrenti della città spontanea è la "localizzazione sul suolo urbano senza statuto giuridico di proprietà inconfutabile"³³ (prima invariante). Altra invariante è la mancanza assoluta di impianti urbani, infrastrutture e servizi al momento della realizzazione degli insediamenti. Spesso, infatti, la sistemazione urbanistica (infrastrutture, attrezzature e servizi) è realizzata successivamente, rendendo la stessa fornitura molto costosa a posteriori³⁴. La scelta del sito è in prevalenza condizionata dall'adiacenza alle zone che offrono maggiore possibilità di impiego, in modo tale da ridurre al minimo eventuali spostamenti per il lavoro. La realizzazione dell'abitazione avviene per autocostruzione (terza invariante), con materiali di rifiuto, e con una tecnologia strutturale tradizionale³⁵. Inoltre, gran parte delle costruzioni vengono realizzate senza permesso di costruire (quarta invariante) e il suolo occupato non è solo quello costruito,

³³ Vale la pena di ricordare che ancora oggi in Tunisia gran parte dei trasferimenti di proprietà tra privati avviene oralmente.

³⁴ Uno dei maggiori vantaggi dell'espansione urbana pianificata è il grande risparmio di costi nella costruzione di servizi (Foti, 1994).

³⁵ Solo negli ultimi decenni, in particolare lungo la fascia costiera, si è diffusa la tecnica di costruzione attraverso il calcestruzzo armato e la tompagnatura in laterizi forati, la cui applicazione rende la costruzione a carattere più duraturo.

ma esiste sempre una parte scoperta, spesso anche cintata o almeno delimitata (quinta invariante), di diretta pertinenza della casa spontanea. Dinnanzi a tale pratiche i pubblici poteri hanno rivelato una certa tolleranza, spesso accostata ad aiuti diretti, senza fornire linee guida certe o maggiore controllo sull'uso del suolo. E questa potrebbe essere considerata una sesta invariante.



Fig.17: La *gourbiville* di Mellassine. Tunisi. Fonte: Petroncelli E. (a cura di), *Area mediterranea, Habitat, Urbanistica e Innovazione tecnologica*, DI.PI.ST- Università degli Studi di Napoli "Federico II", 1994.



Fig.18: Esempi di *habitat* spontaneo nel territorio di Tunisi. Fonte: Petroncelli E. (a cura di), *Area mediterranea, Habitat, Urbanistica e Innovazione tecnologica*, DI.PI.ST- Università degli Studi di Napoli "Federico II", 1994.

La legislazione urbanistica tunisina

Tra il 1957 e il 1972, lo Stato, con l'avvio di procedure di pianificazione economica e sociale, tenta di rimodellare lo spazio regionale e nazionale con una serie di provvedimenti

a carattere repressivo che tendono a contenere la pressione demografica sulle maggiori città, in particolare su quelle costiere. L'unica autorità urbanistica esistente in quegli anni è il *Secretariat d'Etat aux Travaux Publics et Habitat*, al quale tutti i comuni facevano riferimento per l'elaborazione dei *Plans d'Aménagement Urbain*. In ambito legislativo il testo più importante fino al 1979, relativo all'architettura e all'urbanistica, è il “*Decret relatif à l'architecture et à l'urbanisme*” del 1943, basato sul modello regolamentare europeo³⁶ (Jatta, 1985). Nel 1979, con la Legge n.79-43, viene approvato il “Codice dell'Urbanistica” e vengono introdotti strumenti di pianificazione urbana e strumenti operativi. In particolare, abbastanza similmente a quanto previsto dalla legislatura francese e italiana, si individuano tre livelli di pianificazione: Piani Direttori d'Urbanistica (*Plan Directeur d'Urbanisme*) assimilabili ai Piani Territoriali di Coordinamento; Piani Regolatori Urbani (*Plan d'Aménagement Urbain*) equivalenti ai Piani Regolatori Generali; Piani Regolatori di Dettaglio (*Plan d'Aménagement de Détail*) corrispondenti ai Piani Particolareggiati.

In merito alle espansioni degli insediamenti a danno delle aree a vocazione agricola, i nuovi strumenti hanno il compito di regolare le destinazioni d'uso del suolo “cercando di salvaguardare l'equilibrio tra le aree urbane, le superfici agricole, le estensioni boschive e i siti naturali”. I Piani Regolatori Urbani determinano le destinazioni d'uso del suolo, fissando per ogni zona, le densità di costruzione e le attrezzature collettive e delimitano i quartieri, i monumenti storici, le aree archeologiche o naturali da proteggere o valorizzare, ma nessun accenno in merito alla tutela o ai limiti di edificabilità nelle aree agricole figurano tra gli obiettivi dello strumento.

Il Codice dell'Urbanistica, che risente notevolmente l'influenza del decreto del 1943 e, dunque, della legislazione urbanistica francese, oltre alle carenze in materia di norme inerenti alle città storiche, alle aree turistiche e alle aree industriali, mostra una certa debolezza anche in merito alla salvaguardia delle aree agricole, tanto da necessitare di una legge in merito, come la n.83-87 del 1983 e la legge n.85-85 del 1986 sulla “protezione dei beni archeologici, dei monumenti storici e dei siti naturali e urbani”.

Infine, la legge n.122 del 28 novembre 1994 ha promulgato il “Codice di Pianificazione territoriale e sviluppo urbano” che ha introdotto un nuovo concetto di pianificazione urbana, considerando preponderante l'aspetto sociale. Gli strumenti di piano introdotti dal nuovo codice perseguono la gestione sostenibile del territorio, tutelando i terreni agricoli; un'adeguata protezione delle zone sensibili; il risparmio delle risorse energetiche; uno

³⁶ A tale decreto ha fatto seguito l'approvazione di altre leggi specifiche come la Legge n.73-21 del 1973, sulla regolamentazione delle aree turistiche, industriali e residenziali, e la Legge n.76-85 del 1976, sull'esproprio per pubblica utilità.

studio di impatto economico, sociale ed ambientale per la realizzazione degli interventi pianificati.

Nonostante il buon intento, la debole politica urbanistica, in merito alla dispersione abusiva degli insediamenti, si è espressa solo attraverso semplici enunciati, indifferente alle pratiche illegali che devastano il territorio e senza raccogliere la sfida di un concreto cambiamento volto alla sostenibilità ambientale. L'assenza di una forte tradizione pianificatoria, dovuta alla recente indipendenza della Tunisia e all'instabilità politica, si riversa inevitabilmente sulla disciplina e gestione del territorio, sul quale però sono proiettati anche le dinamiche socio-culturali ed economiche di un contesto ancora arretrato.

Gli interventi sulla città spontanea: dalla *dégourbification* al *Projet Urbain*

Dopo il 1956, il Paese deve far fronte ad una considerevole domanda di alloggi a seguito dell'ingente aumento demografico. Tali cambiamenti conducono ad una *gourbification* della città, visibile nelle metamorfosi della città antica, nelle espansioni delle lottizzazioni popolari e delle *gourbivilles* periferiche, favorendo in tal modo un tipo di mercato periurbano che meglio corrisponde alle possibilità economiche della popolazione e si estende grazie all'imprecisione dello stato giuridico dei terreni (Foti, 1994). Ciò spinge il Governo ad adottare provvedimenti di carattere repressivo che si fondano prevalentemente sulla demolizione degli edifici spontanei (*dégourbification*), nella costruzione di nuovi alloggi sociali e nel sovvenzionamento di quest'ultimi. Ma nonostante siano affrontati interventi economici di notevole entità, le condizioni abitative delle famiglie a basso reddito restano insoddisfacenti e l'offerta di alloggi illimitata, poiché la politica delle abitazioni, tra gli anni Sessanta e Settanta, è indirizzata principalmente alla classe media, escludendo le classi più disagiate e lasciando, dunque, gran parte della domanda di alloggi insoddisfatta.

Dopo aver tentato inutilmente di arrestare la crescita dei quartieri spontanei, il Governo prende atto di come il fenomeno non sia altro che una risposta all'inadeguatezza del sistema di produzione degli alloggi e alle carenze della politica dell'*habitat* e, quindi, successivamente all'abbandono degli interventi repressivi della *dégourbification*, in coerenza con i nuovi orientamenti che vanno ad affermarsi su scala mondiale, si individua negli interventi di riqualificazione urbana una possibile risposta al problema della città spontanea.

Le nuove politiche, in un primo momento condotte dai Comuni e dal FNAH (*Fond National pour l'Amélioration de l'Habitat*), registreranno risultati positivi con l'ausilio della Banca Mondiale e dei Ministeri *de l'Équipement et de l'Habitat*.

La Tunisia intraprende, dunque, dalla fine degli anni Settanta, una nuova strada per il processo di crescita urbana e azioni più operative per i quartieri spontanei (Foti, 1994). Gli interventi di riqualificazione si appoggiano a tre grandi *Projects Urbains*, coinvolgendo centinaia di quartieri. Le concezioni generali di tali progetti mirano alla “globalizzazione dei servizi, all'autocostruzione, al recupero dei costi, alla gestione della crescita urbana, alla ripetibilità dei progetti”, con programmazioni tese sia alla scelta delle localizzazioni sia alla ricerca di mezzi e strumenti operativi in grado di innescare processi più rapidi di attuazione. Gli interventi di riqualificazione tendono a migliorare le condizioni di vita dell'*habitat* attraverso operazioni di regolarizzazione fondiaria che assicura agli abitanti la proprietà dei suoli; di creazione della rete idraulica, elettrica, fognaria e stradale; la creazione delle attrezzature collettive; di incoraggiamento all'autocostruzione ed al miglioramento o ampliamento degli alloggi esistenti, con la concessione di prestiti, con la messa a disposizione degli autocostruttori di assistenza tecnica adeguata e gratuita con la sperimentazione e la divulgazione di tecniche e di materiali da costruzione a basso costo. Il secondo *Project Urbain*, iniziato nel 1979, interessa numerosi quartieri spontanei di Tunisi e Sfax, mentre il terzo, del 1984, ha grande risonanza per gli interventi di rinnovo del quartiere *El Hafsia* nella medina di Tunisi e di altre periferie, e il quarto Progetto, del 1987, coinvolge la riqualificazione di una trentina di quartieri di edilizia spontanea sparsi in tutto il territorio del Paese. Un esempio della quarta campagna di interventi è la riqualificazione del quartiere “Piccola Sicilia”, costruito da italiani a fine Ottocento nella zona portuale di Tunisi.

Dunque, a partire dalla fine degli anni Settanta e durante gli anni Ottanta, il Governo tunisino mette a punto una nuova politica tesa al recupero urbano, migliorando le condizioni di vita nei quartieri esistenti, cercando di prevenire l'espansione dell'urbanizzazione spontanea e creando lottizzazioni per gli alloggi di nuova edificazione, da realizzare in autocostruzione³⁷ per la popolazione a basso reddito. In tali interventi giocano un ruolo fondamentale la Banca Mondiale e l'ARRU (*Agence de Réhabilitation et Rénovation Urbaine*). La prima, uno dei massimi organismi di aiuto multilaterale,

³⁷ Il ricorso all'autocostruzione deve intendersi come l'impiego di una possibilità, rivolta alla riqualificazione dell'insediamento, sia per un miglioramento delle abitazioni, sia per la fornitura di servizi che risultano inesistenti o insufficienti; in tali insediamenti è difficile prevedere altre forme di interventi che non passino attraverso le persone che vivono in quei contesti (Foti, 1994).

attraverso la concessione di prestiti pari al 50% del costo complessivo di ciascun progetto, ha consentito l'avvio dei primi programmi di sviluppo urbano messi in opera dallo Stato tunisino. Nel 1981 viene istituita l'ARRU come organismo di esecuzione e di coordinamento con poteri abbastanza estesi, che le hanno permesso di intervenire rapidamente attraverso un'autonomia finanziaria mediante l'accesso ai crediti bancari. In stretta collaborazione con i Comuni, l'Agenzia³⁸ è stata anche delegata a risolvere problemi di coordinamento a tutti i livelli e a garantire continuità e miglioramento nel processo di attuazione delle operazioni di recupero (Ferretti, 1991).

Tuttavia l'approccio di tale politica è considerato insoddisfacente, in quanto le azioni sono state prevalentemente orientate al risanamento edilizio, ovvero alle singole abitazioni. Tra i limiti e le incertezze figurano altresì le operazioni non completate a causa di risorse finanziarie non disponibili. Con gli anni, pur essendo cresciuta la consapevolezza che i problemi riguardanti la scala urbana vanno risolti mediante la riqualificazione non solo del tessuto edilizio, ma provvedendo alla dotazione di reti viarie adeguate e di spazi e servizi pubblici, lavorando con le comunità, non sono stati raggiunti concreti risultati a causa di una politica poco incisiva e di una cultura locale non predisposta alle trasformazioni regolative degli ambiti degradati³⁹ (Ferretti, 1991).

In una realtà come quella tunisina, complesso prodotto di stratificazioni di culture storiche e antiche, la pianificazione di importazione nord-europea risulta vana ed inefficacia ove non si considerino le specificità culturali e spaziali dei contesti di riferimento. Tuttavia gli aspetti vincenti legati alle politiche di riqualificazione non sono mancati e si riconducono prevalentemente ad una discreta attività di mediazione tra le richieste del piano e dei cittadini-costruttori, adottando metodologie di organizzazione dello spazio in grado di incanalare la cd autocostruzione entro logiche di compatibilità con le esigenze della funzionalità urbana e della qualità edilizia (Conte, 1994).

La frammentarietà di Tunisi

La città di Tunisi può essere definita una "città per parti" (Bertini, 1994), il cui tessuto urbano è facilmente leggibile in quanto differenziato in base ai periodi storici (fig.19).

³⁸ L'Agenzia prevedeva altresì una preselezione degli interventi e uno studio sui criteri di esclusione di ordine istituzionale (rifiuto della municipalità a impegnarsi nell'operazione), di ordine fisico tecnico (dimensione dell'intervento inferiore a 200 alloggi) e di ordine economico e finanziario (relativo al raccordo con le reti primarie, alla protezione contro i rischi naturali per i quali è stato fissato un limite di spesa per abitante). Attraverso la formulazione di una griglia multicriterio fu redatta una classifica nazionale per ordine di priorità dei quartieri sui quali intervenire in rapporto alle disponibilità finanziarie.

³⁹ Non mancano le similitudini con i contesti meridionali della nostra penisola, come si vedrà nell'ultima parte del lavoro.

La medina, antica città arabo-islamica, realizzata tra l'VIII e il XVI secolo, è caratterizzata da un tessuto edilizio prevalentemente compatto. La parte "europea" realizzata nel periodo del Protettorato francese tra il 1881 e il 1956 è facilmente individuabile grazie ad un impianto planimetrico ortogonale, una precisa gerarchia stradale ed edifici multipiano. I quartieri spontanei, intra e periurbani, insieme con le *gourbivilles* degli anni Trenta, sorte a causa della migrazione rurale a seguito della colonizzazione, e le *gourbivilles* del periodo post-unitario sono altri tessuti urbani facilmente riconoscibili per la trama urbana fortemente irregolare e l'assenza di attrezzature e servizi pubblici.

Tuttavia dall'indipendenza, conquistata nel 1956, l'evoluzione urbana è stata segnata da un'ingente tendenza alla frammentazione dello spazio dovuta principalmente ai fenomeni economico-sociali che hanno preso il sopravvento sull'organizzazione e sulla pianificazione del territorio. Il carattere frammentario del tessuto urbano è il più evidente: la medina, la città di epoca francese e la città spontanea di recente formazione costituiscono i "frammenti" di Tunisi, diversi tra loro per epoca di costruzione, morfologia e qualità urbana, cultura, tradizione, strutture, servizi, rapporto tra spazi pubblici e privati.

La città ha conosciuto un periodo di regolamentazione dell'espansione urbana⁴⁰, sotto il diretto controllo dell'autorità tecnica della *Direction des Travaux Publics*⁴¹, solo dal 1881 al 1956, ovvero per la durata del Protettorato francese. Dagli anni Venti, Tunisi avrà una serie di strumenti urbanistici⁴² di importazione francese che ne regolerà l'espansione edilizia, ma in nessuno di essi vi saranno dei cambiamenti sostanziali all'impostazione iniziale data attraverso il Regolamento stradale. E' in questi anni che la medina, con una forte densità abitativa, diviene il ghetto musulmano di Tunisi, spogliandosi delle funzioni politiche e culturali e invogliando la borghesia e gli stranieri ad allontanarsi verso i quartieri di nuova costruzione (Abdelkafi, 1985). Dal 1920 al 1940 infatti gli europei tendono ad allontanarsi dal centro, dando inizio ad un nuovo ciclo che condurrà alla realizzazione di nuovi quartieri con caratteristiche di città-giardino, come il *Milletville* e il *Montfleury*.

Nel periodo del Protettorato si impartisce così una metodologia di pianificazione che proseguirà negli anni dell'indipendenza con importanti punti di continuità, ma anche con dinamiche che spesso si discostano dall'autorevolezza degli strumenti. Un esempio è

⁴⁰ Nel 1889 viene redatto il primo regolamento stradale che ha avuto validità fino al 1947. In esso la città veniva divisa in tre parti: la medina, il quartiere europeo e i sobborghi.

⁴¹ Fino al 1956 nella città di Tunisi furono garantite la pianificazione della crescita urbana; la realizzazione di reti infrastrutturali, idriche, elettriche e fognarie; il controllo delle domande delle licenze edilizie che ha permesso di assicurare una buona regolamentazione dello spazio urbano.

⁴² Dal *Projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension* del 1920, al *Plan général d'aménagement de la ville de Tunis* del 1935, al *Plan Directeur d'aménagement* del 1948, al *Plan de zones de la commune de Tunis* del 1954.

costituito dalla nascita, già a partire dagli anni Trenta, delle *gourbivilles* di prima generazione (fig.20), ovvero agglomerati extraurbani di abitazioni rurali in autocostruzione, che formano una corona discontinua ed irregolare da Nord-ovest a Sud-est della città compatta, approfittando di terreni marginali e inadatti all'urbanizzazione pianificata⁴³ oppure su terreni la cui proprietà è giuridicamente poco definita, mentre le autorità accondiscendono non sapendo come controllare il fenomeno o non avendo soluzioni alternative, ma intanto esprimono il loro disappunto continuando ad etichettarlo come *habitat* illegale.

I quartieri di seconda generazione (fig.21) si sviluppano dal 1956 al 1970, completando e prolungando la prima e più interna zona di *gourbivilles*, soprattutto ad ovest, lungo gli assi stradali, anche a distanza rilevante le une dalle altre. Le nuove *gourbivilles*⁴⁴ sono costituite in gran parte da:

- a) i nuovi quartieri operai e popolari (*cités de récasement*) progettati in parte per alloggiare gli abitanti a basso reddito che risiedono nel centro storico e le nuove zone di *habitat* spontaneo;
- b) i gruppi di edifici multipiano isolati, di livello medio, costruiti dai promotori pubblici e privati, ai margini o vicini ai centri secondari dei nuovi quartieri di periferia, costituiti in larga parte da abitazioni unifamiliari isolate.

Con l'avvento dell'indipendenza, nel momento di forte crescita urbana, lo strumento tecnico entra in crisi e la città viene privata dei suoi poteri tecnici sull'assetto territoriale (Abdelkafi, 1987). La supervisione dello spazio urbano da parte del potere centrale, come era stato durante gli anni del Protettorato, non è più possibile a causa non solo della celere e incontrollata crescita insediativa, ma anche dei nuovi organi preposti al controllo e alla gestione del territorio che, dal punto di vista tecnico, non sono preparati ed organizzati in modo idoneo (Foti, 1994).

I territori occupati da *habitat* spontaneo di terza generazione (fig.22), realizzati dal 1970 ad oggi, sono dispersi in un'area molto più vasta, ai limiti del bacino di Tunisi. Si tratta di terreni prevalentemente agricoli che fanno parte delle "zone ad urbanizzazione differita"

⁴³ I terreni in parte scoscesi e accidentati, occupati da cave di argilla e da fornaci abbandonate; i terreni inondabili; i ripidi pendii o i fianchi accidentati delle colline.

⁴⁴ La popolazione residente in queste aree ha fatto registrare un forte aumento nel ventennio successivo all'indipendenza, passando da 120.000 ab. nel 1956 a circa 275.000ab. nel 1976 (Bertagnin, 1986). Dal punto di vista della densità si possono individuare:

- le vecchie *gourbivilles* stabilizzate a fortissima densità (fino a 1.000 ab/ha);
- le *gourbivilles* a medio-alta densità (fino a 500 ab/ha);
- l'*habitat* spontaneo non stabilizzato, con densità medie di 200 ab/ha (Amodei, 1986).

(Zad), previste dal *Plan Régional d'Aménagement du District*⁴⁵ del 1976, lottizzati illegalmente. In questo caso non si tratta di emigranti rurali, ma di popolazione proveniente dalla prima cintura di *gourbivilles*, dalla medina o dai quartieri popolari abitati da operai, manovali e impiegati nel settore del commercio e dell'amministrazione.

All'inizio degli anni Ottanta, Tunisi è ormai una regione urbana che ha conosciuto modalità di espansione sacrificando aree agricole, oltre i confini della città consolidata e dunque investendo i contesi rurali, senza rispondere alle regole fissate dalle strumentazioni⁴⁶.

Dopo la prima fase *post-unitaria* in cui si tendeva, fino al 1975, a contrastare la formazione di insediamenti spontanei attraverso la politica di *dégourbification*⁴⁷, nel 1977, constatato il fallimento delle precedenti operazioni repressive, si è passati alla fase dei programmi e degli interventi che hanno dato inizio al ciclo di *réhabilitation*⁴⁸, grazie ad organismi istituiti appositamente come l'ARRU e la Banca Mondiale.

Attualmente il fenomeno non ha riscontrato molti cambiamenti, poiché la tendenza all'autocostruzione spontanea ed illegale è ancora molto forte ed incontrastata (Giunta, 2013).

⁴⁵ Nel 1972 viene istituito il District de Tunis, un ente pubblico regionale politico e amministrativo che associava tutte le autorità pubbliche locali del Governatorato di Tunisi con l'obiettivo di analizzare i problemi del territorio. Quattro anni dopo il District pubblica il PRA per l'organizzazione e la gestione dell'area tunisina, individuando come azioni prioritarie il limite della crescita della capitale, la riduzione delle disparità tra zone, la protezione ed il miglioramento degli insediamenti. Ma solo nel 1981 il piano viene approvato in Plan Directeur d'Urbanisme, scontrandosi di fatto con i cambiamenti che avevano continuato nel frattempo a mutare la realtà dei contesti. Si noti a tal proposito, come vedremo nell'ultimo capitolo, la similitudine con il contesto meridionale del nostro Paese.

⁴⁶ "E' una risposta data con i propri mezzi dai cittadini, al di fuori dei quadri istituzionali classici, al problema degli alloggi. Coloro che vivono nella disoccupazione o con piccoli mestieri, sono emarginati dal sistema di produzione dell'habitat regolamentato. Nel sistema spontaneo essi acquistano il terreno, poi costruiscono man mano secondo le loro disponibilità (Abdelkafi, 1985).

⁴⁷ A Tunisi la politica avrà come effetti:

- una crescita urbana "legale" fortemente limitata attraverso un controllo sulle transazioni fondiarie e immobiliari;
- un'azione fortemente repressiva nei confronti dell'urbanizzazione spontanea;
- l'arresto della formazione di nuove *gourbivilles*;
- l'avvio delle attività industriali e del turismo.

Si tratta di una pianificazione "centralizzata" a cui le successive leggi dell'economia liberali porranno bruscamente fine con varie conseguenze sull'assetto urbano. E' in questi anni infatti che si dà inizio alla speculazione sulle aree edificabili e al boom di edilizia privata.

⁴⁸ I primi interventi hanno interessato i quartieri di prima generazione, riguardando 264 ha, 105.000 abitanti e 12.600 alloggi (Stella, 1994).

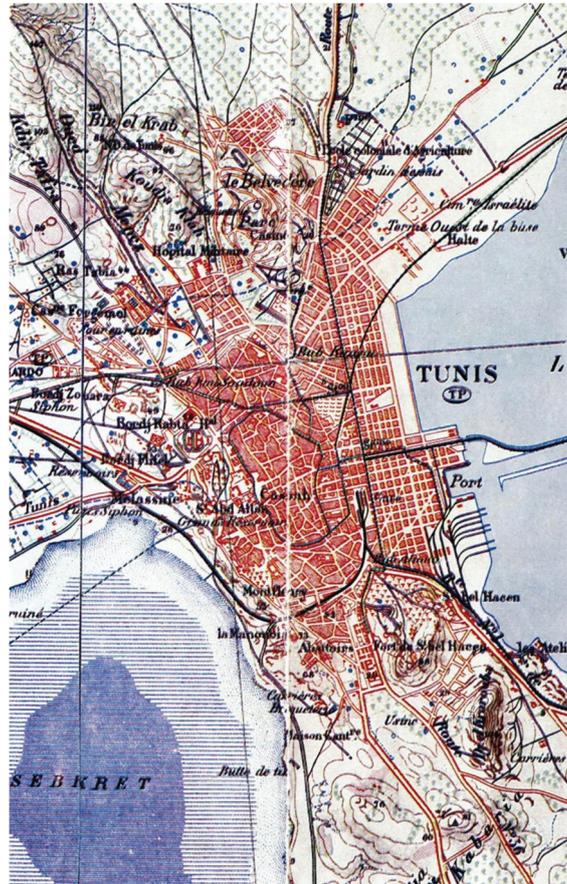


Fig.19: Tunisi: la distinzione tra la medina, dal tessuto irregolare, e l'impianto planimetrico ortogonale della città del Protettorato è ben evidente. Non si rileva ancora la presenza delle *gourbivilles*. Fonte: Servizio Geografico Militare, 1927.

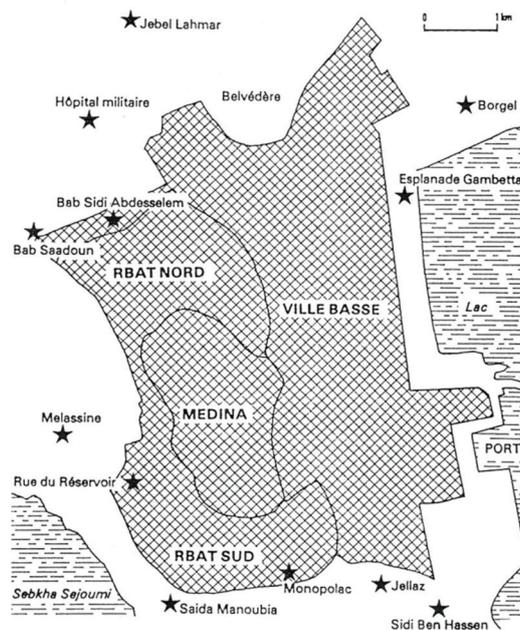


Fig. 20: Tunisi: la localizzazione delle *gourbivilles* di prima generazione nel 1940. Fonte: Petroncelli E. (a cura di), *Area mediterranea, Habitat, Urbanistica e Innovazione tecnologica*, DI.PI.ST- Università degli Studi di Napoli "Federico II", 1994.



Fig. 21: Tunisi: quartieri spontanei di seconda generazione. Fonte: Petroncelli E. (a cura di), *Area mediterranea, Habitat, Urbanistica e Innovazione tecnologica*, DI.PI.ST- Università degli Studi di Napoli "Federico II", 1994.



Fig. 22: Tunisi: edilizia autocostruita di terza generazione. Fonte: Petroncelli E. (a cura di), *Area mediterranea, Habitat, Urbanistica e Innovazione tecnologica*, DI.PI.ST- Università degli Studi di Napoli "Federico II", 1994.

La riqualificazione dei quartieri spontanei: Ettadhamen e Douar Hicher

L'incapacità da parte della Tunisia di rispondere al fabbisogno abitativo a causa dell'insufficienza o mancanza delle risorse economiche ha comportato la formazione di un mercato illegale di edilizia autocostruita. La frammentarietà che ha caratterizzato città

come Tunisi ha avuto come diretta conseguenza la segregazione sociale degli abitanti che non riconoscono come legittimo il potere delle amministrazioni pubbliche (Balbo, 1992).

A partire dagli anni Sessanta un nuovo momento evolutivo, denominato *habitat* periurbano autocostruito (Bertagnin, 1986), non è da imputarsi all'arrivo della popolazione rurale, come era accaduto con la *gourbification*, ma è conseguenza dell'esclusione dai mercati ufficiali dell'abitazione dei cittadini con scarsissime possibilità economiche per accedere a prestiti, in quanto non avrebbero potuto garantire la restituzione. Il ricorso alle lottizzazioni abusive è apparso in tal modo l'unica risposta al problema abitativo.

Chabbi nel 1986 descriveva i quartieri analizzati sotto gli aspetti morfologici, tipologici e tecnologici. Emerge da tale studio il ricorso alla tipologia dell'*houch*, realizzata con materiali durevoli⁴⁹, a differenza del *gourbi*, costruito con materiali poveri e dall'aspetto precario. La città "illegale" è sorta attraverso lottizzazioni clandestine, prive di infrastrutture e dei più elementari servizi⁵⁰ (fig.23). Le questioni da affrontare non sono state semplici: organizzare la crescita della città, integrarne le varie parti, riqualificare, facilitare l'accesso all'abitazione, soprattutto alle persone più povere. Intervenire in realtà di questo tipo, secondo Balbo, non significava adottare strumenti urbanistici rigidi, importati dai paesi sviluppati, poiché non si adattavano a risolvere problematiche del genere. Piuttosto occorreva utilizzare schemi e procedure più flessibili e compatibili con tali strutture urbane (Balbo, 1992).

Per quanto riguarda la città di Tunisi può essere interessante analizzare la situazione di due dei suoi più grandi quartieri spontanei, Ettadhamen e Douar Hicher, e di come sono stati impostati i progetti di riqualificazione per conferire agli stessi un maggiore "effetto città".

L'*habitat* periurbano di Tunisi è concentrato prevalentemente nella parte occidentale della città. In particolare il fenomeno ha assunto le sue massime dimensioni soprattutto nei quartieri di Ettadhamen e Douar Hicher con una superficie complessiva di circa 720 ha (fig.24). Il numero di abitanti in tali quartieri è passato dai 7.000 del 1975 ai 90.000 del 1986, arrivando a 114.865 nel 1991 e a 140.000 nel 1996. La maggior parte della

⁴⁹ L'*houch* è costruita con blocchi di cemento o mattoni, solai, travi, pilastri in cls armato, in taluni casi con rivestimenti esterni e spesso le finestre sono provviste di grate. Tipologicamente l'*houch* ha una forma ad U ed è organizzato attorno a una corte, occupando una superficie di 80 mq. La realizzazione della costruzione segue diverse fasi ed è generalmente ultimata in tempi piuttosto lunghi (Chabbi, 1986). L'aspetto dei quartieri è dunque quello di un continuo cantiere in cui le abitazioni sono più o meno ultimate. Generalmente l'autocostruzione dell'abitazione è gestita a livello familiare, senza ricorrere alla manodopera retribuita: in questi casi si avranno *houch* incompleti. Man mano che la capacità economica familiare migliora, l'abitazione viene conclusa e abbellita con la partecipazione di operai retribuiti e i tempi di realizzazione si accorciano notevolmente.

⁵⁰ Non ci sono strutture pubbliche e servizi collettivi, le vie di comunicazione non definiscono un disegno coerente del quartiere e spesso sono prive di asfalto e diventano impraticabili con le piogge.

Ettadhamen e Douar Hicher si sono formati come due nuclei distinti, sviluppandosi indipendentemente l'uno dall'altro, costituendo, tuttavia, un *continuum* di tessuto urbanizzato⁵¹. Non a caso il terzo *Projet Urbain* ne ha studiato la riqualificazione considerandoli insieme (fig.25).

La creazione del mercato illegale dei suoli non è stata molto complessa, poiché la maggior parte di essi non è censita al catasto ed è quindi di proprietà incerta. Generalmente, l'acquisizione del suolo avviene per iniziativa di singoli individui. L'interessato inizia il procedimento di acquisizione illegale del terreno esibendo al giudice del tribunale immobiliare un certificato che ne dimostra l'occupazione per un certo numero di anni, confermata poi da testimoni; segue un percorso burocratico che, in poco meno di un anno, porta al deposito dell'atto notarile alla conservatoria della proprietà fondiaria la quale, a sua volta, rilascia il titolo di proprietà richiesto (Chabbi, 1986). Il terreno, così ottenuto, viene messo in vendita (anche se il più delle volte, al momento della vendita, il lottizzatore clandestino può vantare solo la richiesta di accatastamento e non il titolo di proprietà) in lotti che sono generalmente composti da particelle di circa 150-180 mq (fig.26). Tale pratica ricorda molto quella per le aree meridionali del nostro Paese, come si vedrà nel successivo capitolo.

In entrambi i quartieri la tipologia edilizia prevalente è l'*houch*, spesso incompleto. L'alloggio comprende dai due ai tre vani, sviluppandosi su una superficie di circa 45-50 mq, in cui trovano posto dalle cinque alle sette persone. Gli alloggi e le fasi di costruzione, come sottolineato in precedenza, variano in base alle capacità economiche delle famiglie. La realizzazione dell'abitazione può avvenire in forma di totale autocostruzione oppure con l'intervento parziale o totale di operai e manovali retribuiti (fig.27). All'*habitat* spontaneo così costituito, si associano i settori dell'economia informale, ovvero attività commerciali e di artigianato. Nei quartieri di Ettadhamen e Douar Hicher è molto facile trovare officine adibite a riparazioni varie ed esercizi commerciali per la vendita di alimenti e materiali da costruzione piuttosto che buone infrastrutture e servizi di quartiere⁵² (fig.28).

⁵¹ Douar Hicher è il più vecchio tra i due insediamenti e presenta un tessuto urbano sfrangiato con le prime lottizzazioni clandestine localizzate lungo le principali vie di comunicazione. In seguito lo sviluppo urbano ha condotto ad un progressivo riempimento delle aree interne tra le arterie.

Ettadhamen nasce e si sviluppa intorno ad un vecchio insediamento agrario. Anche in questo caso, a guidare l'espansione del quartiere, sono state le vie di comunicazione primarie. Tuttavia l'espansione si è verificata in modo meno discontinuo rispetto a Douar e secondo un impianto ortogonale.

⁵² Da un'analisi psico-sociologica condotta per il terzo *Projet Urbain* è emerso che la maggior parte degli abitanti risente molto della carenza dei servizi elementari, denunciando negativamente il grado di insalubrità delle zone. Si è rilevato inoltre che una buona percentuale degli abitanti sarebbe disposta a contribuire finanziariamente per la riqualificazione del quartiere, anche se la maggior parte dei propri risparmi preferisce investirli nel miglioramento della propria abitazione (Stella, 1994).

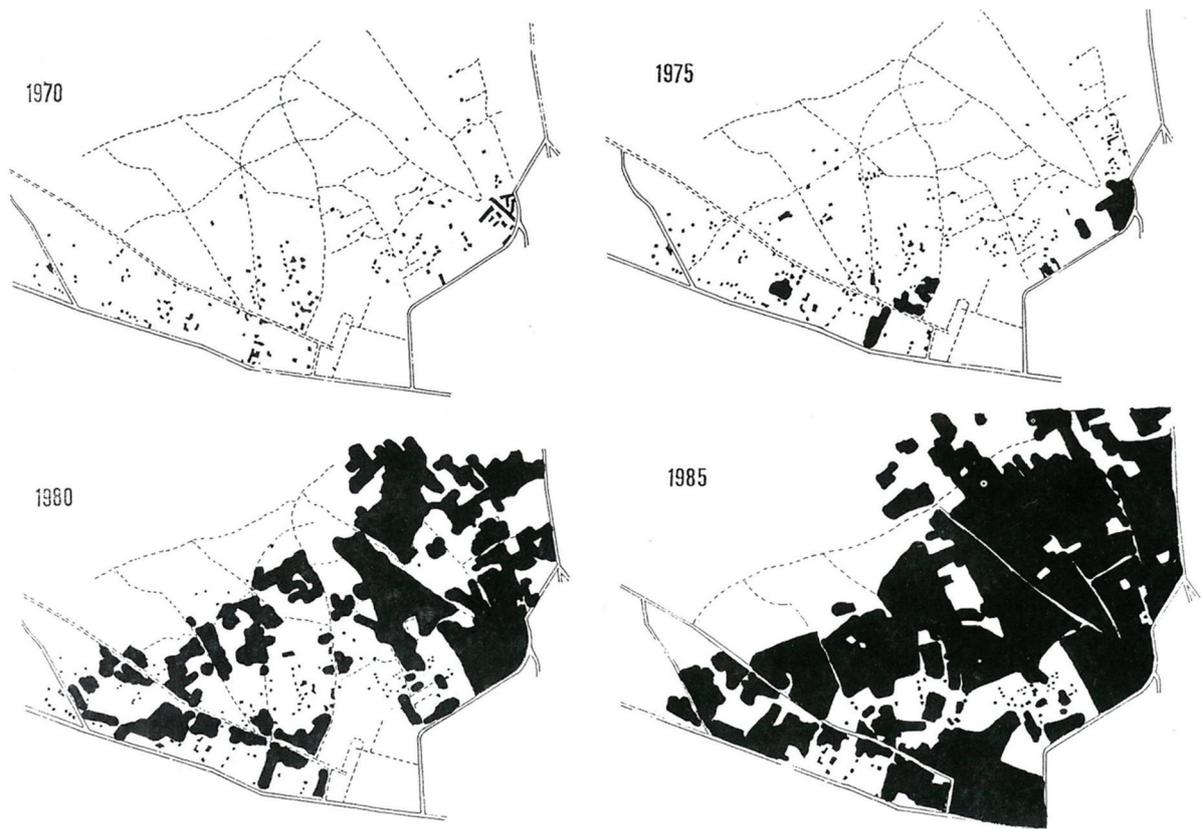


Fig.25: Ettadhamen e Douar Hicher: crescita del tessuto urbano tra il 1970 e il 1985. Fonte: Petroncelli E. (a cura di), *Area mediterranea, Habitat, Urbanistica e Innovazione tecnologica*, DI.PI.ST- Università degli Studi di Napoli "Federico II", 1994.

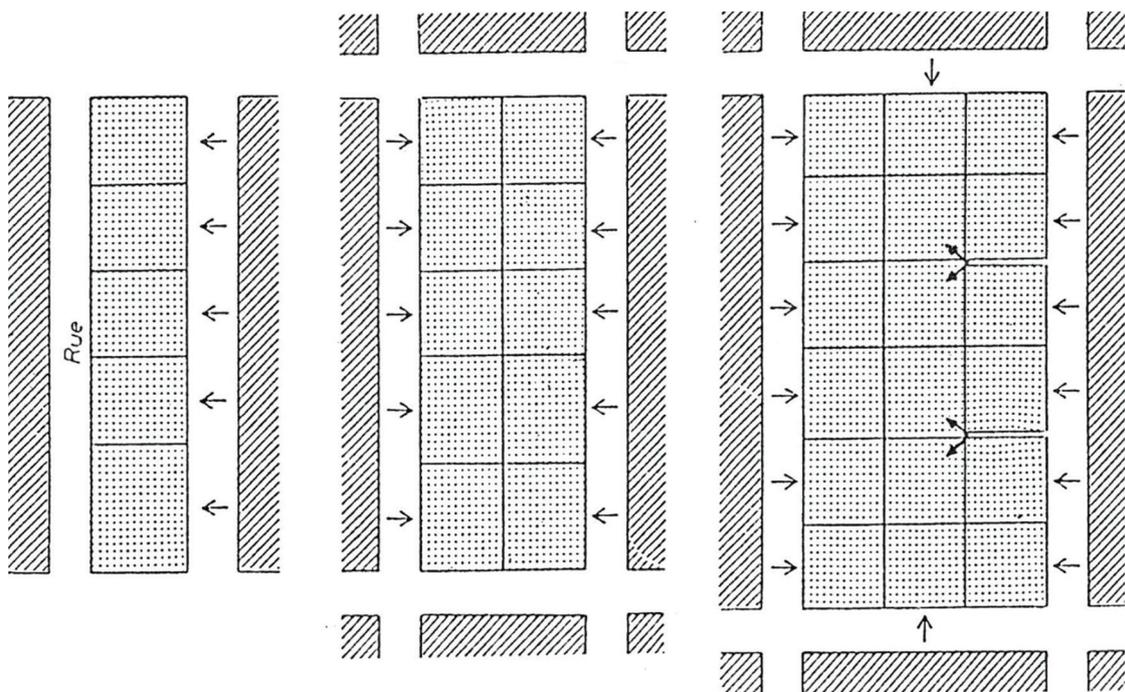


Fig.26: La lottizzazione clandestina: disposizione dei lotti destinati al mercato illegale. Fonte: Petroncelli E. (a cura di), *Area mediterranea, Habitat, Urbanistica e Innovazione tecnologica*, DI.PI.ST- Università degli Studi di Napoli "Federico II", 1994.

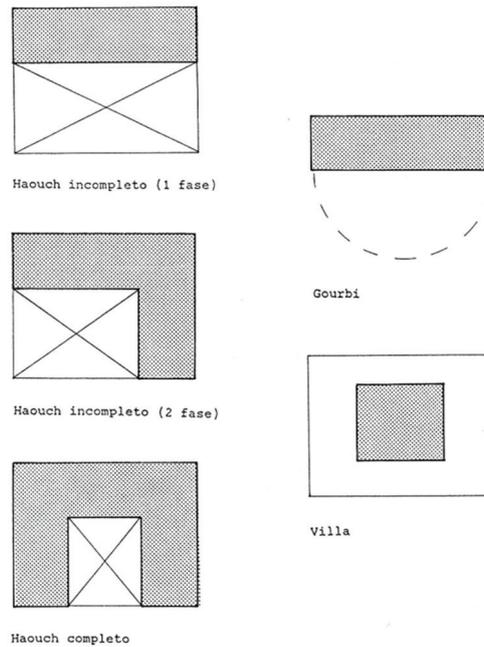


Fig.27: Tipologie abitative nei quartieri di Ettadhamen e Douar Hicher. Fonte: Petroncelli E. (a cura di), *Area mediterranea, Habitat, Urbanistica e Innovazione tecnologica*, DI.PI.ST- Università degli Studi di Napoli "Federico II", 1994.



Fig.28: Strade interne ai quartieri da ripristinare. Fonte: Petroncelli E. (a cura di), *Area mediterranea, Habitat, Urbanistica e Innovazione tecnologica*, DI.PI.ST- Università degli Studi di Napoli "Federico II", 1994.

A Tunisi, come in tutte le città dei Paesi in via di sviluppo, per fare fronte ai problemi di riqualificazione delle aree degradate, si sono resi necessari interventi studiati attraverso progetti e piani dettagliati. Per la realizzazione di un progetto sono stati richiesti due presupposti di base: un'ideale e adeguata struttura istituzionale, in grado di coordinare

tutte le fasi, e la disponibilità economica per finanziare l'esecuzione dei lavori (Stella, 1994).

Il quadro istituzionale e delle organizzazioni preposte allo sviluppo di azioni volte al funzionamento e alla gestione del sistema urbano ha coinvolto l' *Agence de Réhabilitation et Rénovation Urbaine*, il *Ministère de l'Economie Nationale*, il *Ministère de l'Interieur*, il *Ministère de l'Equipement*, governatorati e municipalità, nonché le società nazionali, ecc.

La Banca Mondiale, nell'ambito della cooperazione internazionale, finalizzata all'aiuto dello sviluppo dei Paesi in via di sviluppo, ha costituito un valido appoggio per i finanziamenti necessari agli interventi per la costruzione di strade, scuole, ospedali o per l'avvio di programmi di sviluppo agrario, industriale, ecc. Fondata nel 1946, la Banca si è rivolta in particolare all'Asia, all'Africa e all'America Latina, concedendo prestiti e adottando strategie di sviluppo che hanno avuto il merito di favorire sia la crescita economica che il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione.

Tra i principali strumenti di intervento, nell'ambito della politica di riqualificazione, che ha coinvolto i quartieri di Ettadhamen e Douar Hicher, va citato il terzo *Projet Urbain*. Questo, studiato ed elaborato tra il 1980 e il 1982, ha definito un dettagliato programma impostato su tre linee d'azioni da attuarsi in breve, medio o lungo termine:

- il recupero dell'habitat spontaneo, la demolizione e la ricostruzione delle abitazioni irrecuperabili per mezzo dell'autocostruzione coordinata al fine di abbattere i costi di costruzione; la realizzazione delle attrezzature e servizi collettivi; la dotazione delle infrastrutture di base con particolare riferimento alla rete fognaria e all'approvvigionamento dell'acqua potabile;
- il controllo dell'urbanizzazione attraverso procedure volte a contenere il fenomeno delle lottizzazioni clandestine e a garantire uno sviluppo più equilibrato;
- il miglioramento delle vie di comunicazione grazie alla realizzazione di nuovi assi stradali al fine di organizzare e integrare il tessuto urbano dei due quartieri in questione, evitandone l'isolamento dal resto della città.

In sintesi, i contenuti del terzo Progetto hanno avuto l'intento di realizzare una struttura gerarchica negli assi di comunicazione; di dislocare le strutture e i servizi collettivi; di prevedere delle aree edificate e delle zone verdi (fig.29-30).

L'aspetto interessante del Progetto ha riguardato il programma di demolizioni e, a seguire, di nuove costruzioni che hanno permesso di restituire una casa agli abitanti che ne sono stati privati.

Il programma di rialloggiamento ha preso in considerazione vari elementi: la capacità

finanziaria degli abitanti, i costi per sostenere gli interventi (acquisto della particella, servizi e infrastrutture, costruzione dell'alloggio, ecc.), le modalità di esecuzione delle opere (attraverso l'autocostruzione oppure con l'utilizzo di piccole imprese).

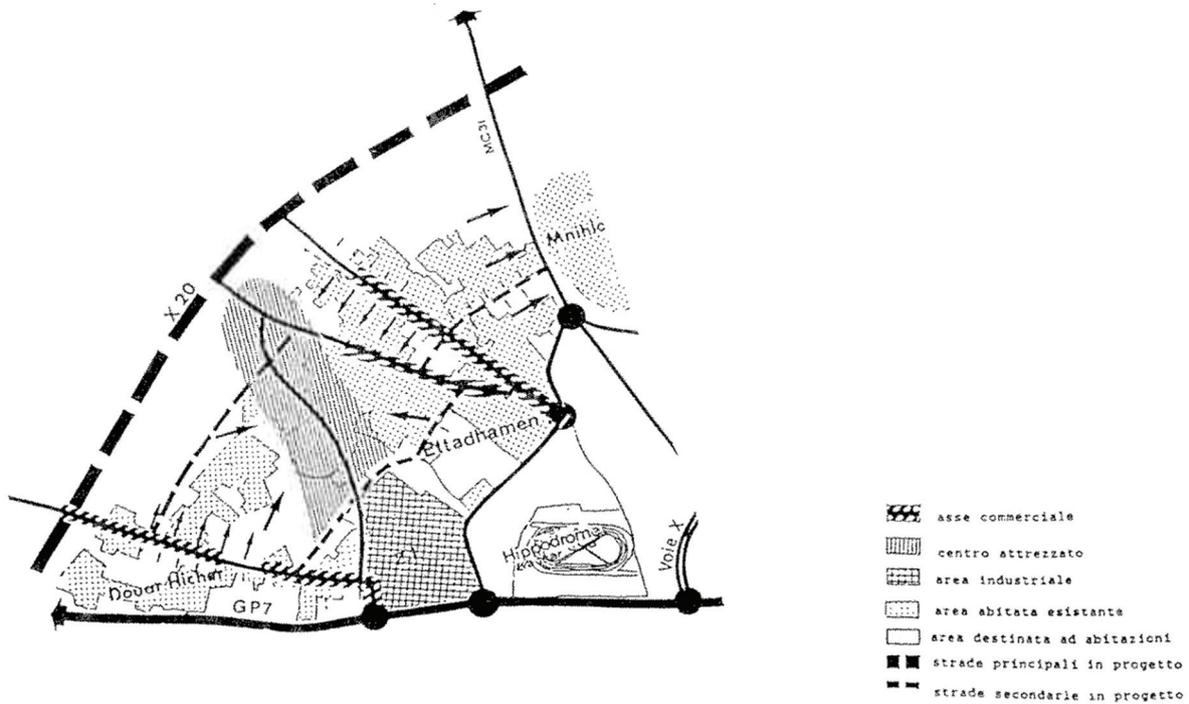


Fig.29: Proposta di riqualificazione. Fonte: Petroncelli E. (a cura di), *Area mediterranea, Habitat, Urbanistica e Innovazione tecnologica*, DI.PI.ST- Università degli Studi di Napoli "Federico II", 1994.

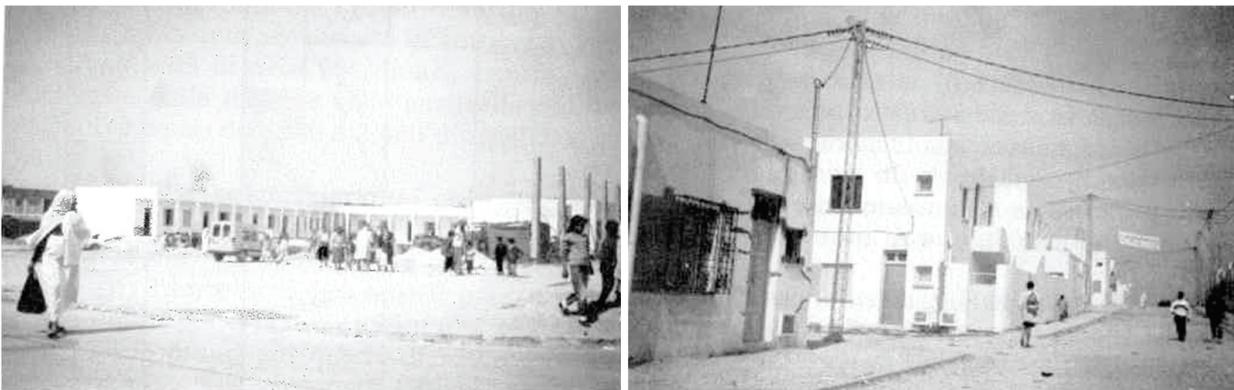


Fig.30: A sinistra una scuola elementare a Douar Hicher. A destra, nello stesso quartiere, allacciamenti alla rete elettrica e operazione di rialloggiamento per gli abitanti. Fonte: Petroncelli E. (a cura di), *Area mediterranea, Habitat, Urbanistica e Innovazione tecnologica*, DI.PI.ST- Università degli Studi di Napoli "Federico II", 1994.

Per l'assegnazione delle particelle sono state individuate due fasce di destinatari in base al reddito e le dimensioni delle stesse particelle in base alla destinazione (le particelle di 75 mq sono state riservate agli abitanti dei *gourbis* e quelle di 100-120 mq per i residenti cui è stato demolito l'alloggio nella realizzazione del programma e per i nuovi abitanti). I quartieri progettati sono stati progettati come un sistema costituito da blocchi di particelle

organizzati attorno ad un cortile, mentre lungo le strade principali sono state distribuite le attività commerciali (fig.31). Per quanto concerne la realizzazione delle costruzioni il programma ha delineato due forme di intervento: una ricorrendo all'autocostruzione coordinata, cui sono destinate le particelle di 75-100 mq; l'altra utilizzando il lavoro delle piccole imprese operanti sulle particelle di 120 mq. L'autocostruzione in tal senso non è stata più considerata come sinonimo di abusivismo, ma piuttosto di una fase progettuale che ha tenuto conto delle diverse problematiche legate alla pianificazione territoriale (Conte; Stella, 1994). In sintesi, durante il processo costruttivo, gli autocostruttori sono stati guidati da tecnici qualificati, permettendo la partecipazione attiva dei destinatari dell'intervento, con riduzione dei costi di costruzione, e al contempo l'apporto di manodopera specializzata per la realizzazione di alcune parti dell'abitazione (Stella, 1994).

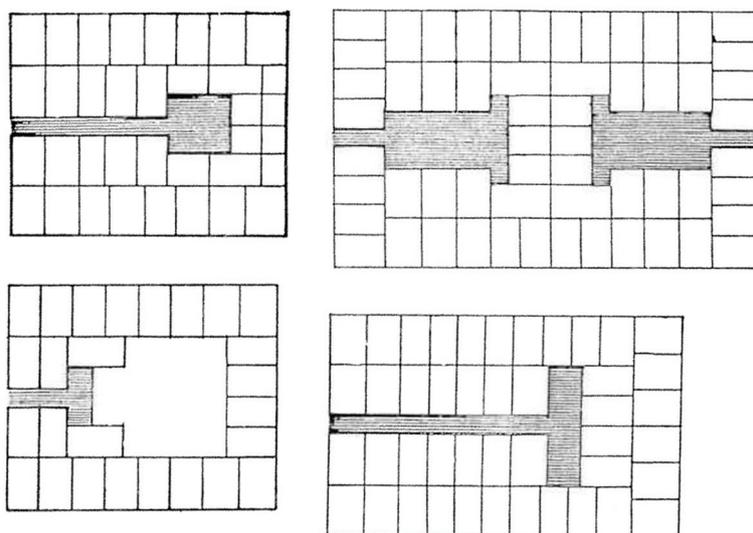


Fig.31: Struttura dei lotti per il rialloggiamento. Fonte: Petroncelli E. (a cura di), *Area mediterranea, Habitat, Urbanistica e Innovazione tecnologica*, DI.PI.ST- Università degli Studi di Napoli "Federico II", 1994.

Va fatta un'importante precisazione che delinea il carattere contraddittorio della politica di interventi che ha previsto il ricorso all'autocostruzione al fine di contenere i costi di costruzione: bisogna considerare che le abitazioni demolite sono prevalentemente costituite da *gourbis* e quindi ancora una volta vengono colpiti i più deboli, ossia quelle persone i cui redditi non consentono di beneficiare dei prestiti, e sono state ancora una volta escluse dal mercato legale della casa. Il Progetto in tal senso si è dimostrato fallimentare poiché ancora una volta non è stata prevista una valida alternativa capace di soddisfare il bisogno casa per i più deboli economicamente.

Anche se da un punto di vista tecnico il Progetto possa sembrare completo, in realtà ben

poco è stato realizzato e comunque non è riuscito a soddisfare il fabbisogno degli abitanti, sia in termini di residenze che di infrastrutture e attrezzature. In sintesi si può affermare che le condizioni di vita nei due quartieri non sono migliorate di molto. In particolare il terzo Progetto si è dimostrato carente, soprattutto per la crescita demografica⁵³ e il conseguente mancato controllo del processo di urbanizzazione spontanea. Il progetto degli assi stradali che avrebbero dovuto contenere l'espansione è rimasto irrealizzato poiché una parte del sedime stradale è stata urbanizzata, compromettendo irrimediabilmente l'esecuzione dei lavori. Inoltre, le fasce più lontane dal centro, e dunque con valori fondiari più bassi, hanno continuato ad attirare le popolazioni più povere e le conseguenti lottizzazioni clandestine. Anche il programma di assegnazione delle particelle per le nuove costruzioni non è stato realizzato, poiché il Progetto, bloccato fino al 1986 a causa della legge del 1983 sulla protezione dei suoli agrari, ha fatto rientrare Ettadhamen nelle aree protette. In generale, i ritardi nella fase attuativa del piano hanno favorito l'occupazione delle aree di intervento da parte dell'*habitat* spontaneo. Pertanto si è resa ben presto necessaria un'attualizzazione del Progetto in considerazione del nuovo assetto territoriale.

Con la creazione del comune⁵⁴ di Ettadhamen-Douar Hicher viene introdotto il *Plan d'Aménagement de la Commune d'Ettadhamen- Douar Hicher*, elaborato dal 1986 al 1991 basandosi sui contenuti del terzo *Projet Urbain*, che ha previsto la realizzazione delle infrastrutture e dei servizi collettivi in ciò che restava dello spazio individuato nel 1982.

Il primo effetto positivo indotto dalla creazione della municipalità si è riscontrato nell'avanzamento piuttosto veloce dei lavori e, secondo i dati riportati dall'ARRU all'8 febbraio 1993, circa l'80% delle opere di riqualificazioni per i quartieri in esame sono stati portati a termine: le strade sono state quasi tutte asfaltate e buona parte della rete fognaria e dei servizi di quartiere realizzati. Molto non è stato fatto o completato a causa di problemi di natura tanto economica quanto fondiaria⁵⁵, e la riqualificazione, contrariamente al processo di urbanizzazione, procede ad oggi, considerando due requisiti fondamentali per la concretezza del piano: essere a breve termine e maggiormente flessibile per potersi adattare ai nuovi assetti territoriali. Inoltre affinché un intervento simile, ovvero di *upgrading*, risulti efficace deve coinvolgere anche gli strati più poveri della popolazione,

⁵³ Si passa dai 55.000 abitanti del 1981 ai 115.000 del 1991 (Stella, 1994).

⁵⁴ La creazione del comune ha permesso un decentramento amministrativo con fondi destinati dallo Stato alle municipalità.

⁵⁵ Lo Stato non è l'unico proprietario dei terreni interessati dagli interventi di riqualificazione e pertanto si ritiene opportuno il ruolo dell'ARRU per l'acquisto dei terreni stessi. In alcuni casi i diversi proprietari fondiari e l'ARRU non riescono a trovare un accordo sulla cessione del terreno. In queste condizioni la realizzazione del programma subisce notevoli ritardi.

attraverso non solo l'impegno delle amministrazioni preposte ma anche di sistemi di credito a tutti accessibili, riducendo i prezzi dei materiali utilizzati e coinvolgendo i destinatari nel processo di costruzione (Balbo, 1992).

L'espansione incontrollata in Sfax Ville

Sfax è uno dei governatorati (regione) più importanti della Tunisia, suddiviso in undici delegazioni e sedici comuni di cui cinque fanno parte di un'unica delegazione, detta la Grand Sfax. Sfax Ville è situata all'interno di questa delegazione ed è amministrativamente suddivisa in Sfax Medina (il nucleo centrale) e Sfax Ouest. La Regione, prevalentemente pianeggiante, affaccia ad est sul Mar Mediterraneo ed ha una superficie di 7545 kmq e 900.530 abitanti, secondo le stime del 2008 dell'Istituto Nazionale di Statistica.

La Regione è costituita da pianure molto fertili e i relativi suoli, leggeri e sabbiosi, hanno conferito al territorio un'enorme ricchezza per la coltivazione in grandi quantità di ulivi e mandorli, nonostante le scarse precipitazioni. Queste premesse iniziali, in merito alle caratteristiche geografiche, geomorfologiche e geopolitiche del territorio, risultano particolarmente importanti per tre aspetti rilevanti ai fini della ricerca: il primo riguarda i confini amministrativi che a seguito dei fenomeni di espansione urbana risultano piuttosto vani e obsoleti, in quanto i comuni tendono a saldarsi tra loro e il problema della dispersione urbana tende così ad interessare non i singoli comuni, ma l'intera Regione (Ferretti, 1991); il secondo aspetto riguarda il contesto geomorfologico, in prevalenza pianeggiante, che ha sicuramente favorito il processo di espansione dell'edilizia residenziale (Chabbi, 1986); il terzo aspetto evidenzia il ruolo trainante dell'economia della Regione da parte dell'agricoltura e, pertanto, le tematiche inerenti al consumo di suolo acquistano particolare importanza nel corso della trattazione.

Nel territorio regionale, Sfax Ville è una delle più importanti tra le città tunisine dal punto di vista storico, culturale, economico e urbanistico e la crescita del tessuto urbanizzato è un esempio significativo da analizzare. Il benessere economico e il progresso tecnologico ne hanno influenzato l'assetto territoriale negli ultimi decenni, con modalità assolutamente peculiari. L'agglomerato di Sfax ha conosciuto, dopo la prima guerra mondiale, una crescita urbana considerevole per due fattori: da una parte per il tasso di crescita demografica in rialzo e dall'altra per il costante apporto migratorio (Giunta, 2013). In effetti, come altre città portuali, ad esempio Tunisi, Sfax ha beneficiato di un esodo rurale dovuto all'espansione economica della città e al progredire della colonizzazione agricola nella sua pianura: le tribù della regione, private delle loro terre, sono affluite progressivamente verso

la città. Questo fenomeno si è intensificato dopo la seconda guerra mondiale in seguito all'aggravarsi delle difficoltà economiche dell'ambiente rurale (crisi e siccità del 1946), da una parte, e per l'attrazione della città, conseguenza dello sviluppo commerciale e industriale, dall'altra (Losco, 1994).

La morfologia urbana della città, senza dubbio una delle più importanti della Tunisia, è frutto dell'espansione crescente di un contesto fondamentale per la nazione, soprattutto per il ruolo di motore pulsante dell'economia. Il nucleo centrale, che poggia il proprio baricentro sulla costa, mantiene ancora l'impianto tipico della città islamica, con la medina e le strutture pubbliche più rappresentative, mescolandosi con il "quartiere francese", sorto nel periodo coloniale, con le strutture industriali ed il porto. E' senza dubbio una città molto eclettica, ricca per le proposte di commistioni morfologiche e funzionali che garantiscono unicità ad un sistema urbano assolutamente peculiare, ma allo stesso tempo causano situazioni al limite della sostenibilità ambientale (Giunta, 2013).

Si osserva da un confronto cartografico lo sviluppo del tessuto urbanizzato della città nel 1895, nel 1910, nel 1935 e nel 1965: si evidenzia un'espansione dell'agglomerato urbano prevalentemente verso ovest con la configurazione delle strade a raggiera, il tessuto della medina e l'aggiunta della *Ville Européenne*. Il periodo di indipendenza francese, a partire dal 1956, ha condizionato in modo considerevole, l'assetto urbano della città di Sfax e, in particolare, della medina, interessata da importanti movimenti migratori: le antiche famiglie benestanti lasciano il quartiere, in pessime condizioni igienico-sanitarie, per trasferirsi in case monofamiliari di nuova costruzione ai margini del tessuto compatto e inizia un controesodo da parte dei migranti rurali che occupano gli alloggi liberi. La densità abitativa della medina crescerà ancora e molto rapidamente, tanto che, negli anni seguenti, si registrerà un grave sovraffollamento che, insieme alla richiesta di abitazioni e alla povertà degli abitanti condurrà a fenomeni come lo *squatterization*⁵⁶ o *gourbification*, ovvero il passaggio da rifugio temporaneo a insediamento abusivo (Giunta, 2013). All'aumento della consistenza di tale fenomeno corrisponderà la precarietà dei servizi pubblici, la scarsa fornitura di acqua corrente e l'inefficienza della rete fognaria tanto da condurre alla nascita di veri e propri *slum*.

Dal secondo dopoguerra ad oggi, Sfax, una delle città più estese della Tunisia, vive un costante ed intenso processo inarrestabile di espansione insediativa. Essa è stata

⁵⁶ *Squatterization* è un processo continuo ed emergente riguardante le abitazioni intorno ai centri urbani nei Paesi in via di sviluppo; durante questo processo i modelli abitativi subiscono una fase di transizione da rifugio temporaneo ad insediamenti abusivi. In Tunisia tale fenomeno è conosciuto anche con il nome di *gourbification*.

analizzata per molti anni da ricercatori, urbanisti e studiosi con lo scopo di trovare una soluzione che possa arrestare la crescita e creare una città sostenibile (Ferretti, 1991). Attualmente la città si presenta con uno spazio urbano completamente “diluito” in una superficie molto più vasta (fig.33), con popolazioni sparse ed edifici a grande distanza dal centro (Giunta, 2013). Il governo, pur prendendo atto che non vi è equilibrio tra il peso demografico e l’estensione del territorio - 220 Km² contro mezzo milione di abitanti -, non riesce a proporre una strategia di controllo adeguata alla condizione.

La crescita è attribuibile alle carenze del tessuto compatto, tutt’ora con problemi di salubrità e sanità e di concentrazione dei ceti sociali più poveri. A tale condizione si oppone la periferia abitata da ceti benestanti. L’espansione più significativa si è verificata tra il 1970 e il 1989. La superficie urbana è, infatti, nettamente raddoppiata da 7000 a 15000 ha in diciannove anni per raggiungere i 21000 ha nel 2000 (Giunta, 2013). In questi anni, Sfax si è inserita in un sistema di concorrenza e produttività, prima a livello locale, poi anche a livello nazionale e mondiale⁵⁷. La globalizzazione, dunque, come in tutto il resto del mondo, anche in questo contesto ha contribuito a rovesciare le funzioni urbane e a mutare profondamente gli stili di vita degli abitanti che spinge la popolazione ad esigere delle infrastrutture più efficienti per poter muoversi con il mezzo privato⁵⁸.

⁵⁷ Vocazione già scoperta dai coloni francesi quando modificarono il porto e introdussero la ferrovia per facilitare il trasporto delle merci.

⁵⁸ Come già accennato prima uno degli effetti dell’espansione urbana di Sfax è senza dubbio il fenomeno di pendolarismo periferia-città. L’uso dell’auto privata è la scelta più gettonata, sia per l’inadeguatezza del trasporto pubblico a gestire tali relazioni sia per le politiche di “democratizzazione” dell’automobile privata da parte del governo centrale con degli incentivi per la disposizione di automobili - le “auto del popolo”-, di piccola portata, alle famiglie che abitano in periferia e devono spostarsi per lavoro in città. Questa preferenza per il mezzo di trasporto privato ha contribuito a diffondere l’idea che il trasporto pubblico è destinato alle categorie svantaggiate e a volte si presenta come fenomeno di emarginazione sociale.

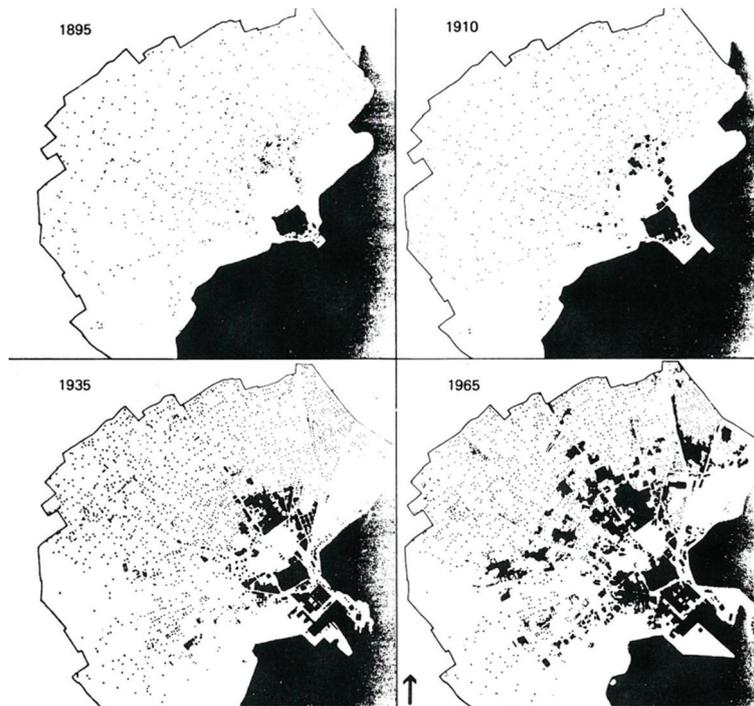


Fig.32: L'evoluzione urbana della città di Sfax. Fonte: Petroncelli E. (a cura di), *Area mediterranea, Habitat, Urbanistica e Innovazione tecnologica*, DI.PI.ST- Università degli Studi di Napoli "Federico II", 1994.

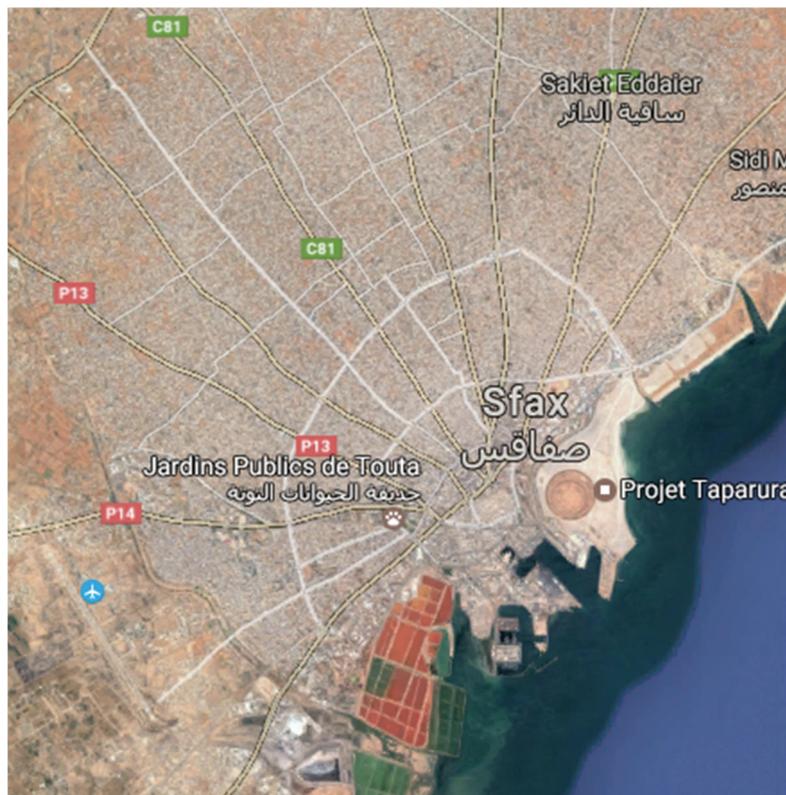


Fig.33: La città di Sfax oggi: l'impianto viario a raggiera diviene l'ossatura portante della dispersione insediativa. Fonte: Google Earth.

A prevedere un utilizzo quasi esasperato dell'automobile fu, nel 1977, il *Plan Directeur* della città che disegnò altresì un insieme di tessuti di tipo "europeo", con edifici multipiano al centro, zone periferiche con abitazioni unifamiliari ed aree destinate all'industria. Anche i tracciati stradali che confluiscono verso Sfax a raggiera hanno inciso sul tessuto della città. I giardini coltivati, che un tempo cingevano la città, attraversati da queste strade, sono stati occupati da un'edilizia unifamiliare, costituendo un margine rarefatto tra la città compatta (medina e città del Protettorato) e la campagna circostante.

Alla frammentazione del tessuto urbano si è aggiunta la perdita di terreni agricoli e aree naturali, scontrandosi con i principi di sostenibilità ambientale che vengono promulgati dal governo, attraverso puri enunciati, ma mai seguiti da concrete strategie di intervento.

Analizzando l'espansione urbana di Sfax essa può essere ricondotta a tre forme principali: "urbanizzazione lineare", "sviluppo sporadico" e "periferia residenziale" (Bennars, 2003).

L'"urbanizzazione lineare" (fig.34) si concentra al di fuori del confine della città consolidata, estendendosi all'interno di un raggio di 20 Km dal centro, ed è dovuta principalmente alla presenza di grosse centralità di tipo commerciale.



Fig.34: Esempio di "urbanizzazione lineare". Fonte: Giunta L., *Tunisia e Sfax: analisi delle problematiche e processi di pianificazione*, Tesi del corso in Pianificazione territoriale per la Cooperazione allo Sviluppo, relatore: Prof. R. Paloscia, Facoltà di Architettura, Università degli Studi di Firenze, a.a. 2012/2013.

Lo "sviluppo sporadico" (fig.35) è caratterizzato dalla presenza di nuclei di alta densità separati dal resto del tessuto urbano per la presenza di barriere e/o aree particolari (aeroporto, area militare, cimitero, aree agricole, ecc.).



Fig.35: Esempio di “sviluppo sporadico”. Fonte: Giunta L., *Tunisia e Sfax: analisi delle problematiche e processi di pianificazione*, Tesi del corso in Pianificazione territoriale per la Cooperazione allo Sviluppo, relatore: Prof. R. Paloscia, Facoltà di Architettura, Università degli Studi di Firenze, a.a. 2012/2013.

La “periferia residenziale” è costituita da aree monofunzionali, a bassa densità, con presenza di residenze quasi esclusivamente unifamiliari. A causare questo fenomeno vi sono due tipi di urbanizzazione: l’“urbanizzazione volontaria”, relazionata alle regolamentazioni urbanistiche che vi prevedevano la dotazione di servizi e attrezzature pubbliche, e l’“urbanizzazione spontanea”, nata senza regolamentazione (fig.36).



Fig.36: Esempio di “periferia residenziale”. Fonte: Giunta L., *Tunisia e Sfax: analisi delle problematiche e processi di pianificazione*, Tesi del corso in Pianificazione territoriale per la Cooperazione allo Sviluppo, relatore: Prof. R. Paloscia, Facoltà di Architettura, Università degli Studi di Firenze, a.a. 2012/2013.

L’“urbanizzazione spontanea” è la tipologia di dispersione insediativa più diffusa a Sfax ed è a sua volta distinta in tre tipi che differiscono tra loro per la dimensione degli alloggi, la qualità della vita in base al categoria sociale e la disponibilità economica nel costruire la residenza: “spontaneo povero”, “spontaneo medio” e “spontaneo ricco”.

Il primo tipo di urbanizzazione spontanea si estende ad ovest e a sud della città. La tipologia degli alloggi rimanda alle forme tipiche dell’edilizia rurale per la precedente

vocazione dell'area, interessata da un consistente afflusso di immigrati in città attirati dal costo basso del terreno poiché scarsamente servito dalle infrastrutture ed esposto ad un elevato rischio idrogeologico e alla prossimità dell'aeroporto e delle aree industriali.

Per il secondo e il terzo tipo di urbanizzazione spontanea prevale la tipologia della villa, le cui dimensioni dipendono dal reddito. Questi ambiti, imitazione dei quartieri americani con ville a schiera, sono le più estese (20 km circa dal centro della città) e, inoltre, tra le più dotate delle principali infrastrutture di collegamento e di rete idrica ed elettrica.

In tali contesti, in Tunisia come in molti altri paesi del Mediterraneo, la casa di proprietà è una dimostrazione del successo e dell'inclusione sociale, aspirazione delle famiglie alla sicurezza, in un sistema economico precario.

La necessità di limitare tale espansione è stata da sempre, almeno nelle intenzioni, una priorità delle politiche di sviluppo e dei *Plan d'Aménagement*. Nel 1977, infatti, era stata sostenuta la proposta di addensare gli edifici sul litorale, ma per realizzare ciò fu predisposta una superficie minima di 1000 mq, successivamente ridotti a 500 dal Ministero dei Lavori. Al problema si ritornerà nel 1998, quando le *Schéma Directeur d'Aménagement du Grand Sfax* definirà le misure di densificazione di alcune aree per risolvere il problema dell'espansione, raccomandando un raggio edificato non superiore a 11 km. Tuttavia il piano e i relativi progetti si sono mostrati ben presto fallimentari, non solo per motivi politici, ma soprattutto per gli inefficienti e inadeguati sistemi analitici.

Ad oggi, i problemi della dispersione urbana e del consumo di suolo non si confrontano con soluzioni concrete che permettano l'arresto di questa situazione e la regolamentazione di tessuti urbani. Ma l'estrema urgenza dell'intervento urbanistico, fatta eccezione per i due tentativi degli anni passati, non sembra smuovere il negligente sistema politico.

4. La "città compatta" in risposta alla dispersione

Nell'ambito della ricerca internazionale, la preoccupazione per lo sviluppo urbano sostenibile è cresciuto notevolmente negli ultimi venticinque anni. A seguito della pubblicazione *Our Common future* (WCED, 1987), che ha introdotto il concetto di sviluppo sostenibile, sono state dedicate un gran numero di pubblicazioni in merito agli impatti ambientali da parte degli sviluppi urbani e alla qualità della vita in città. Anni dopo, il *Green Paper* da parte della Commissione delle Comunità Europee (CEC, 1990) e dell'*Hearth*

Summit Agenda 21 delle Nazioni Unite (Nazioni Unite, 1993) hanno sottolineato l'importanza delle forme compatte di urbanizzazione come strategie orientate alla sostenibilità degli sviluppi delle città europee del futuro. Lo stesso ruolo avranno la *Carta di Lipsia* (European Urban Knowledge Network, 2007) e la *Cities of Tomorrow* (Commissione europea, 2011). In particolare, dal *Green Paper* della CEC, il dibattito si concentra sull'idea che una "città compatta" e ben collegata, come sosterranno molti ricercatori e progettisti, rappresenta quella più sostenibile.

La proposta di tale politica include il riutilizzo di suolo urbanizzato (*brownfield*) e di edifici dismessi; un minore spreco di energia e di riduzione del consumo di suolo con protezione di aree verdi naturali e di aree a vocazione agricola; gli effetti positivi della *mixité* sociale e dello sviluppo culturale nonché economico⁵⁹. Le strategie della città compatta, strettamente connesse al tema della densificazione, rappresentano un buon metro di controllo della dispersione nelle frange periurbane (Reale, 2012), invogliando la popolazione a restare in città, ad investire in città. A ciò si aggiunge un ulteriore scopo legato al minor utilizzo dell'automobile a favore del trasporto pubblico. In sintesi, la politica mira ad un cambio di rotta del processo di urbanizzazione, fondandosi sul ritorno della capacità di attrazione della città, "sia per la concentrazione di attività economiche che per la vita urbana con la sua intensità di relazioni e sviluppo culturale" (Coppola, 2012), sia per la densità di "incontro" che per la densità "di usi" (Reale, 2008).

Tuttavia, chi si oppone alla città compatta ritiene che i sostenitori della politica non tengano in totale considerazione le singole esigenze economiche e ambientali, così come il desiderio di vivere fuori città (Breheny, 1992). Essi sostengono altresì le contraddizioni della CEC, ovvero il concetto di città verde, sostenuto dalla Commissione, si scontra con la città compatta, in quanto quest'ultima è causa di congestione e aumento di inquinamento (Knights, 1996). Mancherebbero, inoltre, esperimenti idonei a sottolineare l'efficacia della politica della città compatta, in quanto il rapporto tra trasporto pubblico, forma urbana e consumo di energia, indagati tutti in diversi progetti di ricerca internazionali, purtroppo, secondo gli oppositori, mostra risultati inconcludenti.

Le argomentazioni, *pro* e *contro* la città compatta sono notevolmente complesse. Ma sembra che essa sia la condizione necessaria, anche se non sufficiente, per uno sviluppo urbano sostenibile (Nabielek, 2012). E ciò è stato, anche se in parte, vero per i Paesi Bassi, che meglio di ogni altro stato, hanno saputo contrastare fenomeni di dispersione

⁵⁹ A sostegno della città compatta si schierano, oltre alla CEC, Jacobs (1961), Newman e Kenworthy (1989).

attuando una buona politica di densificazione dei *brownfield*, recuperando quelle dismesse e tutelando i *greenfield*. Un caso unico, esemplare, probabilmente per le condizioni storiche, culturali, sociali ed economiche, irripetibili altrove, soprattutto per i paesi mediterranei. Probabilmente tre circostanze specifiche hanno favorito l'esecuzione delle politiche: la prima è che il governo nazionale ha agito in stretta consultazione con i livelli di governo locale (Faludi e Van der Valk, 1994). Il secondo è il peculiare sistema fiscale olandese, in cui solo il 17% per cento delle entrate dei comuni deriva dalla tassazione locale e l'83% viene erogato dallo Stato (Van der Burg; Dieleman, 2003). Questo ridurrebbe la concorrenza tra comuni per la crescita urbana e conferirebbe al governo la facoltà di influenzare le politiche di pianificazione territoriale a livello locale. In terzo luogo, i Paesi Bassi hanno una forte regolamentazione del processo di sviluppo residenziale da parte del governo centrale⁶⁰. Ma negli ultimi anni, a causa dei provvedimenti di liberalizzazione, non sempre gli Enti locali hanno rispettato gli obiettivi posti dalle politiche della città compatta e, unici responsabili delle attuazioni delle politiche, hanno deciso dove costruire e dove no, poiché i comuni vogliono attirare nuovi residenti e nuove imprese al fine di aumentare non soltanto la popolazione e le entrate fiscali, ma anche il potere. Il settore immobiliare può influenzare i Comuni che, prima dell'elaborazione dei piani, discutono con loro per valutare le ipotesi e i progetti più convenienti, ma la decisione finale ricade sempre sui politici. E questi sono scelti dal popolo.

Il *masterplan* di Almere-Stad: “ibridazioni” tipologiche e *mixité* funzionale

Ai margini della Randstad, si estende la città di Almere su un territorio di centoventi chilometri quadrati nella provincia di Flevoland, a 35 km da Amsterdam. La città, di fondazione piuttosto recente, nasce grazie al lavoro di un gruppo interdisciplinare composto da sociologi, ambientalisti e architetti che elaborano il progetto sul modello delle *new towns* inglesi e dei sobborghi residenziali alle porte delle grandi città nordamericane (Zhou, Commandeur, 2009). Il piano si concentra sulla realizzazione di tre nuclei, costruiti in tempi e modalità differenti, Almere-Haven a sud, Almere-Stad al centro e Almere-Buiten a nord-ovest, e disposti ad anfiteatro, attorno al bacino lacustre del Weerwater e lungo le linee autostradali e ferroviarie di collegamento con le altre città della Randstad.

Almere a lungo è stata considerata come luogo di sperimentazione architettonica e urbanistica, e, nonostante la vita culturale ed economica rimanga ancorata ad Amsterdam

⁶⁰ La politica della casa, per esempio, è stata costantemente utilizzata per sostenere gli obiettivi di pianificazione territoriale (Dieleman, 2004).

(Newman, 2010), alla città spettano i vantaggi offerti da un'efficiente rete infrastrutturale tipica delle megalopoli a misura automobilistica. Tuttavia, ad oggi la realtà insediativa di Almere, la più grande "città giardino" d'Europa, permane dispersa, tanto dissolta nel paesaggio da risultare difficilmente percepibile nella sua consistenza fisica e spaziale⁶¹ (Marinoni, Chiaramonte, 2015).

Dagli anni Novanta il Comune, con un susseguirsi di progetti di espansione e di densificazione, cerca di conferirle un'auspicata identità, partendo da realtà consolidate del tessuto urbano. Per rompere con l'uniformità suburbana della città e realizzare nuove attrattività culturali e turistiche, nel 1994, in collaborazione con O.M.A.-Rem Koolhaas, Almere progetta il suo nuovo e moderno centro cittadino, Almere-Stad, mediante un *masterplan* caratterizzato da una notevole *mixité* morfologica e funzionale per la presenza di residenze, uffici, negozi e spazi per attività ludiche e culturali⁶² che costeggiano il lago Weerwater, mentre sul margine opposto sono delimitati dalla stazione centrale, insieme con il centro commerciale e il World Trade Center (fig.37).

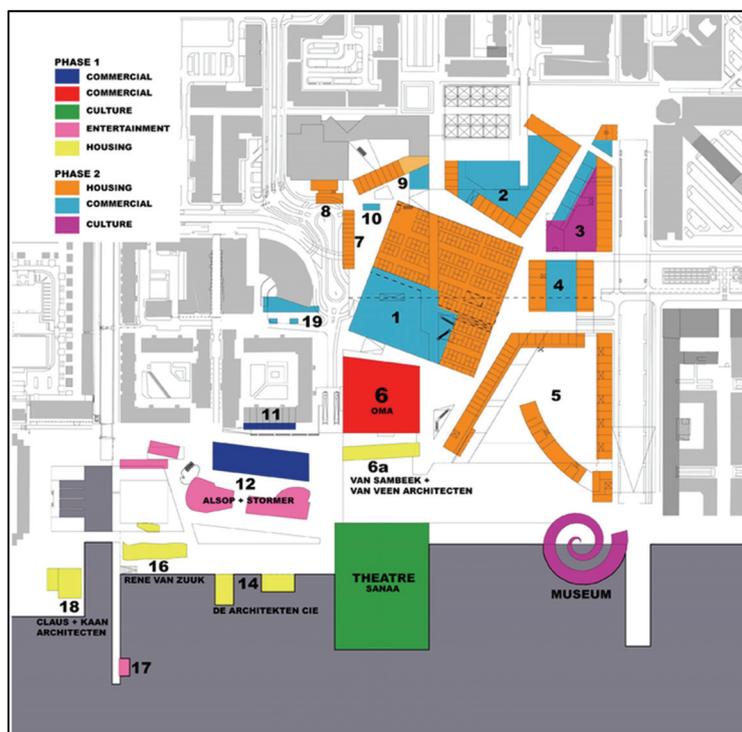


Fig.37: Schema funzionale di Almere-Stad progettato da OMA-Rem Koolhaas.

⁶¹ Entro il 2020, secondo il piano strutturale "Almere 2.0" del 2009, è previsto un incremento della popolazione fino a quattrocentomila abitanti, entrando nel novero delle cinque più grandi città dei Paesi Bassi (Municipality of Almere, *Structural Vision, Almere 2.0*, Environmental Planning, Almere, 2009).

⁶² Planum, *City Centre Development by O.M.A.* (2005), *Cultural Identities: Almere (The Netherlands), Development of new city centre (1999 - 2007)*, 2005. Online: <http://www.planum.net/cultural-identities-almere-the-netherlands>.

Il progetto prevede la configurazione di due poli attrattivi in cui si concentra l'insediamento con lo scopo di "produrre un'urbanità ad alta densità e dalla forte immagine figurativa, ovvero il *quantum leap*⁶³" (Rocca, 2001; Capezzuto, 2002). Esso risponde altresì a due diverse esigenze: da un lato, la dotazione di uffici e spazi direzionali, che il mercato immobiliare, alla scala dell'intero Randstad, chiede per l'alta accessibilità ferroviaria, e, dall'altro, la localizzazione nel tessuto della città di attrezzature urbane, accessibili con l'automobile e fruibili alla scala dell'intero sobborgo residenziale⁶⁴. Ai modelli di vita e alla spazialità di una città giardino il *masterplan* propone la "fascinazione" di un "effetto città" (Rocca, 2001). Laddove multisala, casinò, centri commerciali, espositivi e ricreativi, parcheggi, *business centre* usualmente alimentano lo *sprawl* contemporaneo, in tale progetto, invece, perseguono principi insediativi opposti: "vorrebbero, per brani, costruire un' "intensity city", vorrebbero, per frammenti, istillare ritualità urbane" (Marzot, 2013).

Nel dettaglio il piano di Rem Koolhaas propone una piastra pedonale, "centro" di Almere-Stad, un nuovo suolo suddiviso in "isolati", ricalcando un "tessuto urbano" in cui sono collocate le attività commerciali e culturali che, a loro volta, fanno da base alla fascia residenziale e agli uffici. Il livello inferiore della piazza pedonale è destinato ai parcheggi e alla circolazione dei veicoli, pubblici e privati.

Tale *zoning* verticale sembra costituire l'elemento portante e innovativo di un processo di densificazione che avviene mediante un solido sistema di stratificazioni "in sezione". Una simile organizzazione delle funzioni, di tipo "verticale", è retta da elementi che fungono da collante per l'intero sistema, ovvero i flussi di circolazione, motorizzata e pedonale, l'interazione collettiva, grazie alla presenza degli spazi pubblici, e l'ibridazione morfo-funzionale consentita dalla coesistenza di usi, forme ed esperienze.

Ma una delle caratteristiche peculiari del *masterplan* rimanda alla disposizione libera, quasi casuale, degli edifici costituendo una sorta di piccola e densa "città europea medievale" (Mooij, 2007). Gli edifici, progettati da architetti di fama internazionale, rendono al meglio l'ideologia alla base del *masterplan*, volta alla ricerca di forme ibride e innovative (fig.38). È un esempio il progetto *De Citadel* dell'Atelier Christian De Portzamparc che

⁶³ Definizione utilizzata da Rem Koolhaas, in relazione al progetto del masterplan per Almere-Stad, per indicare il "salto di qualità" auspicato per la città di Almere, in costante crescita demografica ed economica.

⁶⁴ Sovrappone due modelli di densità e allo stesso tempo due modi diversi di vivere l'urbanità. Da un lato si propone l'effetto della metropoli congestionata che intreccia infrastrutture, luoghi di lavoro e di scambio, nelle forme del "manhattanesimo" caro a Koolhaas. Dall'altro vi è l'idea della città compatta che lega i rituali della pedonalità e della passeggiata a modelli di consumo contemporaneo, allo shopping, all'intrattenimento (Koolhaas, 2000 ; Marinoni, Chiamonte, 2015).

esprime una sperimentazione di alto profilo sul processo di densificazione urbana attraverso la realizzazione di un isolato di nuova concezione (Marzot, 2013) (fig.39). Per molto tempo, ad Almere è stata associata l'immagine negativa della città suburbana a bassa densità, monofunzionale e abitata esclusivamente da piccole famiglie. Allo stesso tempo, gli abitanti di Almere ne hanno sempre elogiato la qualità della vita, sviluppando un forte senso di identità comune alla base, in qualche modo, di un progressivo cambiamento verso la nuova città. In altre parole, la trasformazione, avvenuta con e nella cittadinanza, ha consentito un passaggio importante che ha condotto la città di Almere a compiere il *quantum leap* e a divenire, dunque, una città di medio-grandi dimensioni, dotata di attrezzature e servizi necessari a raggiungere l'auspicato "effetto città". La città compatta è intesa come città ad alta densità fisica, ma anche sociale e relazionale, sinergia di più usi, funzioni, rituali, ed è inoltre ambito privilegiato per le politiche attrattive rivolte all'abitare, al lavoro e allo svago (Marzot, 2011). Il caso del *masterplan* di OMA per Almere rivela che la città compatta è anche un "ambito critico e operativo che richiede continuamente di sperimentare le valenze del progetto urbano e architettonico contemporanei: ibridare forme insediative, aggiornare tipi edilizi, riformulare le infrastrutture, costruire di volta in volta modelli di convivenza sociale (Reale, 2012; Marinoni, Chiaramonte, 2015).

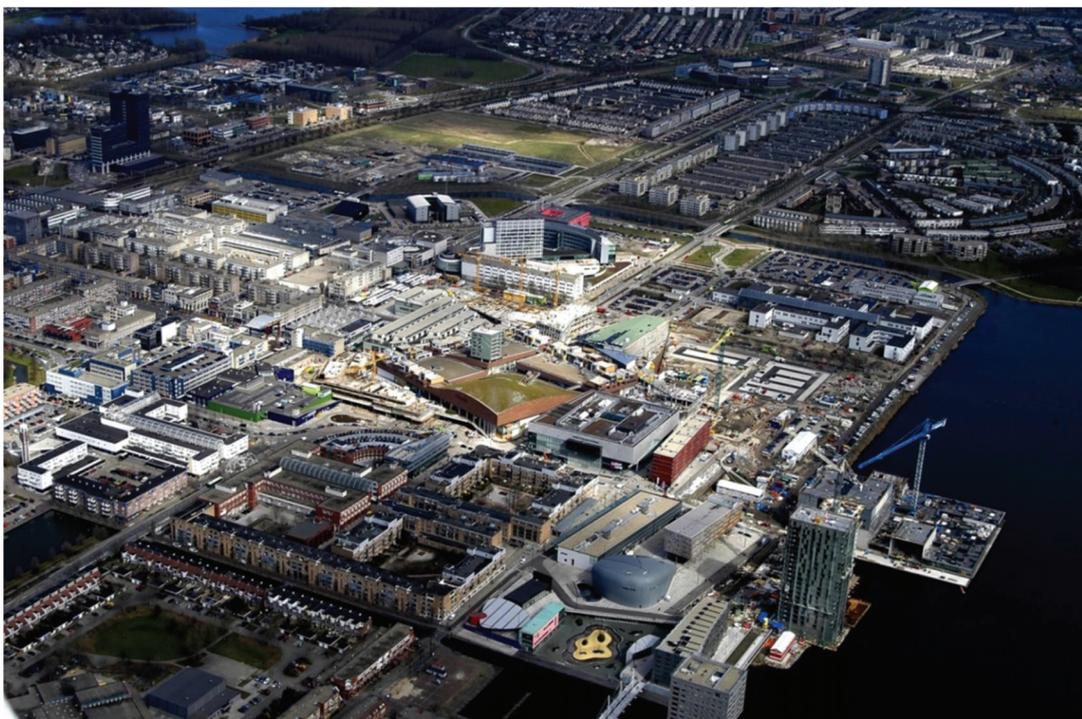


Fig.38: Il moderno centro cittadino Almere-Stad.



Fig.39: Il *De Citadel* dell'Atelier Christian De Portzamparc, sperimentazione di alto profilo sul processo di densificazione urbana attraverso la realizzazione di un isolato di nuova concezione.

5. Gli orientamenti comunitari sul contenimento del consumo di suolo

Il processo incontrollato di espansione insediativa a lungo termine genera effetti insostenibili per l'ambiente: impermeabilizzazione del suolo; evoluzione del rapporto tra la città e la campagna; riduzione degli spazi agricoli; utilizzo eccessivo dei mezzi di trasporto individuale; alterazione estetica del paesaggio; modifica degli eco-sistemi naturali; mancanza di sicurezza e segregazione sociale (AEA, 2006; Prokop *et al.*, 2011).

L'impermeabilizzazione⁶⁵ è uno degli effetti più devastanti per il degrado del suolo (AEA, 2010) per la portata e la crescita del fenomeno, con significative ripercussioni sui servizi eco-sistemici essenziali, quali la biodiversità, la produzione alimentare, l'assorbimento idrico, la capacità di filtraggio e tamponamento del terreno, nonché sul benessere e sul godimento dei valori culturali ed estetici.

Numerosi fattori, in relazione ai differenti contesti geografici, contribuiscono all'impermeabilizzazione del suolo. Molte attività sociali, economiche e finanziarie dipendono dalla costruzione, dal mantenimento e dall'esistenza di aree di insediamento, in particolare le infrastrutture di trasporto. Vi è per tale motivo la tendenza a optare per un'ulteriore occupazione di terreno senza considerare con la dovuta attenzione gli impatti diretti e indiretti a lungo termine. La necessità di nuove abitazioni, industrie, sedi per la localizzazione di imprese e infrastrutture di trasporto, rappresenta solitamente la motivazione principale dell'impermeabilizzazione del suolo, prevalentemente in risposta al

⁶⁵ L'impermeabilizzazione del suolo si verifica quando la terra è coperta da un materiale impermeabile come il cemento o l'asfalto.

fenomeno della crescita demografica. Ma dalle ultime indagini sembra che la richiesta di una qualità e di un tenore di vita migliore (unità abitative più grandi, più strutture sportive e sociali, ecc.) prevalgano sull'incremento della popolazione.

Dalla seconda metà degli anni Cinquanta, infatti, la superficie totale delle aree urbane nell'UE è aumentata del 78%, mentre la crescita demografica è stata di appena il 33% (AEA, 2006). In base ai dati pubblicati dall'Agenzia europea dell'ambiente, nell'ambito della carta sull'uso del suolo *Corine Land Cover*⁶⁶, emerge che fra il 1990 e il 2000, la quota rilevata d'incremento di terreno occupato nell'UE era di circa 1.000 kmq all'anno, con un aumento delle aree di insediamento pari al 6%, e dal 2000 al 2006, la quota è scesa a 920 kmq, mentre le superfici insediate sono aumentate di un ulteriore 3%. Ciò equivale a un aumento del 9% fra il 1990 e il 2006 (da 176.200 a 191.200 kmq), anche se nello stesso periodo si è registrato complessivamente un aumento demografico di appena il 5%. La spiegazione del fenomeno degli ultimi decenni che ha coinvolto le aree periurbane è attribuibile a determinati cambiamenti, interessando ciascuno degli Stati membri con tempi e modalità differenti. L'Agenzia Europea dell'Ambiente sottolinea, infatti, che l'espansione delle città nelle frange periurbane riflette più il cambiamento degli stili di vita e dei modelli di consumo che la crescita demografica (AEA, 2006).

Malta, i Paesi Bassi, il Belgio, la Germania e il Lussemburgo sono i Paesi membri che presentano elevate percentuali di impermeabilizzazione del suolo (superiori al 5% del territorio nazionale). Tuttavia alti valori si rilevano in tutta l'UE, interessando i principali agglomerati urbani, nonché gran parte della costa mediterranea, nella quale si è assistito, negli anni Novanta, a un aumento del consumo di suolo pari al 10%.

Per far fronte a tali cambiamenti l'UE ha sviluppato politiche e adottato strumenti legislativi che incidono, sebbene a volte indirettamente, sull'occupazione di terreno e dunque sull'impermeabilizzazione del suolo.

Tra i principali atti dell'Unione Europea che orientano l'uso e il consumo del suolo va considerata la "Convenzione europea del Paesaggio"⁶⁷ (Firenze, 2000), che definisce il paesaggio come patrimonio comune culturale ed evolutivo, punto di riferimento per l'identità collettiva. L'impermeabilizzazione del suolo contribuisce alla perdita e al degrado del paesaggio, riconosciuto dalla Convenzione quale "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

⁶⁶ Dati su: <http://www.eea.europa.eu/publications/COR0-landcover>.

⁶⁷ Si tratta del primo trattato internazionale esclusivamente dedicato a tutte le dimensioni del paesaggio europeo. (<http://conventions.coe.int/Treaty/ITA/Treaties/Html/176.htm>).

vita quotidiana”, aggiungendo che si tratta di 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”.

Di fondamentale importanza è, inoltre, la Direttiva 2007/2/CE⁶⁸ “INSPIRE” (*IN*frastructure for *S*patial *I*nfoRmation in Europe) per la costituzione di un’infrastruttura d’informazione territoriale per l’Europa⁶⁹. Secondo tale Direttiva la copertura del suolo è la copertura fisica e biologica della superficie terrestre, comprese le superfici artificiali, le zone agricole, i boschi e le foreste, le aree (semi)naturali, le zone umide, i corpi idrici; l’uso del suolo consiste nella classificazione del territorio in base alla dimensione funzionale o alla destinazione socio-economica presenti e programmate per il futuro (ad esempio ad uso residenziale, industriale, commerciale, agricolo, silvicolo, ricreativo)⁷⁰.

La Commissione europea⁷¹ si è impegnata altresì nel favorire un uso più sostenibile della risorsa suolo, sottolineando nel 2006, con la “Strategia tematica per la protezione del suolo” (COM (2006) 231), la necessità di porre in essere buone pratiche per mitigare gli effetti negativi dell’impermeabilizzazione sulle funzioni del suolo. Questo obiettivo generale è stato ulteriormente esplicitato nel 2011 con la “Tabella di marcia verso un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse” (COM (2011) 571), nella quale si propone che “entro il 2020 le politiche dell’UE tengano conto delle loro conseguenze sull’uso dei terreni, con il traguardo di un incremento dell’occupazione netta di terreno pari a zero da raggiungere entro il 2050”. In seguito la Commissione, attraverso l’elaborazione di un ulteriore Documento⁷², ha fornito altresì informazioni in merito al livello di impermeabilizzazione del suolo negli Stati membri e ai relativi impatti, nonché “esempi di buone pratiche con lo scopo di “limitare”, “mitigare” o “compensare” l’impermeabilizzazione dei suoli e garantire

⁶⁸La Direttiva 2007/2/CE INSPIRE (*IN*frastructure for *S*patial *I*nfoRmation in Europe) è finalizzata alla costruzione di un *database* comune per rendere integrabile ed interscambiabile l’informazione territoriale dei vari Stati membri superando i problemi legati alla disponibilità, qualità, organizzazione ed accessibilità dei dati.

⁶⁹ Una Direttiva è una delle fonti del diritto dell’Unione europea ed è dotata di efficacia vincolante limitatamente agli obiettivi da conseguire. È adottata congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell’Unione europea per l’attuazione degli scopi previsti dai Trattati in armonia con le normative degli Stati membri. La Direttiva deve essere recepita dai singoli Stati con l’adozione di misure nazionali coerenti con i risultati previsti dalla Direttiva.

⁷⁰ Il consumo di suolo netto è valutato attraverso il bilancio tra il consumo di suolo e l’aumento di superfici agricole, naturali e semi-naturali dovuto a interventi di recupero, demolizione, de-impermeabilizzazione e rinaturalizzazione. Tuttavia i processi di rigenerazione dei suoli sono rari, complessi e richiedono notevoli apporti di energia e tempi lunghi per ripristinare le condizioni intrinseche del suolo prima della sua impermeabilizzazione.

⁷¹La Commissione Europea promuove l’interesse generale dell’UE proponendo la legislazione e attuando le politiche e il bilancio dell’UE. E’ costituita da un collegio di commissari, uno per ciascun paese dell’UE.

⁷² Il Documento è stato redatto sulla base di uno studio condotto per conto della Commissione europea e integrato da numerosi altri studi, dati e informazioni forniti da un gruppo di esperti degli stati membri che hanno prestato consulenza ai servizi della Commissione nel corso del 2011. Esso si basa pertanto sulle buone pratiche esistenti negli stati dell’UE, nelle regioni e nelle amministrazioni locali, tenendo in considerazione dei documenti di orientamento, ove disponibili, elaborati dalle organizzazioni professionali, ad esempio degli architetti, degli ingegneri civili e dei geometri.

una migliore gestione del territorio". Limitare⁷³ l'impermeabilizzazione del suolo significa "impedire la conversione di aree verdi e la conseguente impermeabilizzazione del loro strato superficiale o di parte di esso". Laddove si è invece verificata un'impermeabilizzazione, si adottano, se possibile, misure di mitigazione⁷⁴ tese a mantenere alcune delle funzioni del suolo e a ridurre gli effetti negativi, diretti o indiretti, sull'ambiente. Qualora le misure di mitigazione adottate *in loco* siano state ritenute insufficienti, vengono prese in considerazione misure di compensazione⁷⁵, ricordando tuttavia che è impossibile compensare completamente gli effetti dell'impermeabilizzazione. Gli esempi delle "buone pratiche" rimandano a casi prevalentemente legati ai contesti nord-europei, dove le politiche urbanistiche e le sperimentazioni nel campo della pianificazione concorrono al raggiungimento di eccellenti risultati volti alla riduzione del consumo di suolo. Nell'ultima parte della ricerca si terrà conto tanto degli orientamenti quanto degli "esempi esemplari" provenienti dagli Stati membri, sviluppando proposte metodologiche attinenti alle specificità locali dei contesti approfonditi.

Esempi di buone pratiche dagli Stati membri

Gli esempi che seguono, in linea con l'approccio scelto nella tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse (COM (2011) 571), illustrano alcune buone pratiche che perseguono e assicurano uno sviluppo equilibrato e sostenibile tra le attività economiche e il rispetto dell'ambiente, applicando determinate misure con lo scopo di limitare, mitigare o compensare l'impermeabilizzazione del suolo. Molti Paesi applicano contemporaneamente tutte e tre le azioni seguendo una gerarchia che va dalle più alle meno ambiziose. Rammentando che nel limitare l'impermeabilizzazione del suolo si

⁷³ Rientrano in tale concetto le attività di riutilizzo di aree già edificate, ad esempio i siti dismessi, oppure la creazione di incentivi all'affitto di case non occupate. L'importanza di un corretto uso del suolo è stata rilevata dalla Commissione Europea nel 2011, con la relazione *A Resource - Efficient Europe – Flagship Initiative under the Europe 2020 Strategy*, in cui si afferma che il suolo deve diventare il motore per una maggiore efficienza nell'uso di risorse naturali.

Della Commissione Europea si veda anche: *Città del futuro. Sfide, idee, anticipazioni*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2011.

⁷⁴ Tali misure comprendono l'impiego di opportuni materiali permeabili al posto del cemento o dell'asfalto, il sostegno all'"infrastruttura verde" e un ricorso sempre maggiore a sistemi naturali di raccolta delle acque.

⁷⁵ Con l'applicazione di tale misura non vuol dire che l'impermeabilizzazione possa essere compensata *esattamente* facendo "altro, altrove", in quanto le aree adatte alle misure di compensazione sono scarse e vi è tutta una serie di limitazioni, dato che le funzioni del terreno dipendono dal suolo e dal sito. La compensazione pertanto dovrebbe essere equivalente e collegata alle funzioni dell'ecosistema perse. Le misure di compensazione sono dunque progettate per recuperare o migliorare le funzioni del suolo, evitando gli impatti deleteri dell'impermeabilizzazione. Vi sono vari modi di compensare la perdita di suolo e delle sue funzioni: riutilizzare il terreno arabile scavato quando si impermeabilizza un'area per sfruttarlo altrove; de-impermeabilizzare una zona (recupero del suolo) per compensare l'impermeabilizzazione di un'altra; raccolta di una tassa sull'impermeabilizzazione del suolo da usare per la protezione del terreno o altri scopi ambientali.

impedisce la conversione di aree verdi, riutilizzando i cosiddetti *brownfields*, ovvero aree già edificate, ad esempio siti dismessi; nei casi in cui l'impermeabilizzazione è avvenuta "si avviano adeguate misure di mitigazione per conservarne in parte le funzionalità e ridurre qualsiasi impatto significativo, diretto o indiretto, sull'ambiente o sugli esseri umani"; nel caso in cui le misure di mitigazione risultino insufficienti, si valutano quelle compensative.

In generale, le buone prassi esistenti evidenziano una politica di contrasto al consumo di suolo basata su un approccio integrato tra l'impegno di tutte le autorità pubbliche competenti, in particolare degli enti governativi (comuni, province e regioni), di norma responsabili della gestione del territorio. Inoltre, l'esempio di specifici approcci in alcuni contesti vengono sviluppati tenendo in considerazione le risorse inutilizzate a livello locale, come edifici vuoti o siti dismessi. In molti casi è una politica mirante alla riduzione di sussidi che incentivano forme non sostenibili di occupazione del terreno e l'impermeabilizzazione del suolo; in altri casi è presa in considerazione anche la possibilità di ridurre l'incidenza delle tasse di urbanizzazione nelle entrate delle casse comunali.

Dallo studio delle esperienze urbanistiche, negli ultimi vent'anni, provenienti prevalentemente da paesi nord-europei come la Germania, la Gran Bretagna e l'Olanda, emerge la volontà di arrestare il consumo di suolo legato alla dispersione insediativa, combinando diverse strategie di contenimento volte alla tutela dei *greenfields* e al recupero e alla rigenerazione dei tessuti urbani esistenti (Barattucci, 2008; Cecchini, Castelli, 2012; Couch, Freser, Percy, 2003). Alla base dei soddisfacenti risultati fino ad ora ottenuti si sottolinea l'importanza della coerenza degli obiettivi, da perseguire in tempi medio-lunghi, in politiche, piani e progetti a differenti scale, articolando coerentemente tra loro strumenti e modalità di azioni molto diversi, come piani a vasta scala, progetti urbani per parti di città, politiche urbane di coesione sociale, ecc⁷⁶.

In Germania, l'aumento della dispersione urbana è stata considerevole soprattutto negli ultimi decenni del XX secolo, passando da un modello di crescita urbana compatto ad uno sempre più rado e frammentato, specialmente nelle regioni sud-occidentali (Richardson, 2004). La volontà della politica di contrastare il processo dispersivo dell'urbanizzazione è stata declinata in diverse strategie. In particolare, all'interno di una tradizione culturale molto attenta agli aspetti ambientali ed ecologici, già dalla metà degli anni Ottanta, era stata dedicata molta attenzione alla risorsa suolo, ma solo nel 1998 nella pianificazione federale tedesca è stato introdotto l'obiettivo di ridurre di un quarto, entro il 2020, il

⁷⁶ Interessanti risultano a tal proposito i materiali didattici, nel periodo 2007-2013, di Chiara Barattucci per l'IUAV di Venezia.

consumo di suolo ad uso urbano per raggiungere a quella data i 30 ettari al giorno, contro i 130 consumati quotidianamente nel 1998⁷⁷. Questo limite quantitativo è confermato nel 2002 nella “Nuova legge sulla tutela della natura” (*Bundesregierung*) e fino ad oggi è stato integrato a diverse strategie di sviluppo sostenibile, come a specifiche direttive e orientamenti, alla pianificazione regionale e intercomunale, alle attività di sensibilizzazione della popolazione sulla risorsa suolo, alla protezione della natura e degli spazi agricoli, al coinvolgimento degli investitori privati, alle forme diverse di concertazione tra *stakeholder* e *policy makers*, ecc.) .

Tra i casi esemplari in ambito europeo per l’applicazione delle migliori pratiche in tema di consumo netto di suolo zero si inserisce Stoccarda, città *leader* per le politiche ambientali di riduzione del consumo di suolo⁷⁸. La città, circondata da colline, è situata in una valle in cui sono localizzate molte industrie e per tale motivo si registrano alti livelli di inquinamento. Tra il 1900 e il 2000 la percentuale del territorio urbanizzato sul totale è cresciuta in modo esponenziale: dal 6% del 1900 al 28% del 1980, arrivando al 50% nel 2000. L’Amministrazione comunale ha stimato che con tale andamento entro il 2080 la città avrebbe perso la disponibilità di superfici. Grazie alla volontà condivisa da amministratori e cittadini di proteggere il suolo, agli inizi del 2000 la città si è dotata di strumenti di pianificazione e gestione del territorio in grado di ridurre le quantità di nuove superfici urbanizzate. La metodologia adottata e applicata prevede sinteticamente la mappatura della qualità dei suoli, intesa come capacità di fornire servizi eco sistemici con livelli da 0 a 5 (1: molto basso – 5: molto alto); il controllo del consumo di suolo con un indice che considera non solo la quantità ma anche la qualità del suolo consumato; un obiettivo fisso in termini di punti di consumo annuo; il monitoraggio del consumo di suolo (con verifica e *report* biennale); la riqualificazione e rigenerazione di *brownfields* per contenere il più possibile le nuove urbanizzazioni anche se compensate con il *de-sealing* di aree già impermeabilizzate; la tutela dei terreni di migliore qualità.

L’occupazione di terreno e l’impermeabilizzazione del suolo possono essere limitate anche attraverso cinture verdi che circondano le principali aree metropolitane e le realtà urbane di medio-piccole dimensioni. E’ il già citato caso dei Paesi Bassi e del “cuore verde” oppure della *green belt*, istituita negli anni Trenta ed estesa negli anni successivi ad altri contesti urbani, intorno alla zona metropolitana di Londra. Grazie alla cintura è stato

⁷⁷ Nel 1998 in Germania vengono introdotti la prima legge sulla tutela del suolo, il nuovo codice dell’edilizia e la legge urbanistica.

⁷⁸ Un indice per misurare la qualità del suolo: l’esperienza di Stoccarda. Su <http://www.sos4life.it/2017/03/un-indice-per-misurare-la-qualita-del-suolo-lesperienza-di-stoccarda/>

possibile controllare lo *sprawl* urbano, evitare la fusione tra comuni confinanti, proteggere le aree agricole e contribuire alla rigenerazione urbana, incoraggiando il recupero di *brownfields* (Imrie *et al.*, 2009).

Grande valore viene attribuito agli spazi periurbani per la protezione delle aree rurali e in molti casi per lo sviluppo agricolo. L'esempio principale è dato dalla *Groene Hart* nei Paesi Bassi, ma vi sono altri casi in Francia con le *Zones agricoles protégées*, i *Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains*, i *Programmes agro urbains*, i *Projets Agri-Urbains* e i *Parcs Naturels Régionaux* nelle aree periurbane, dove le aree agricole periurbane sono state classificate nei registri catastali, sostenendo l'uso multifunzionale del suolo, con lo scopo di ridurre l'impermeabilizzazione del suolo e consentire iniziative per la gestione e lo sviluppo dell'agricoltura (Barattucci, 2004; 2008).

In vari Stati membri, inoltre, generalmente vengono erogati finanziamenti per incoraggiare la costruzione di nuove infrastrutture in siti dismessi, grazie anche al lavoro di coordinamento delle varie fasi degli interventi da parte di apposite organizzazioni. Si possono citare a tal proposito diversi esempi che utilizzano tali misure: l'agenzia *Homes and Communities* in Inghilterra, che finanzia l'edilizia popolare in zone degradate; in Francia esiste una rete con più di 20 agenzie per lo sviluppo dei terreni pubblici che si occupa della riqualificazione di siti dismessi per l'edilizia popolare; in Portogallo, l'*Expo* del 1998 è stato allestito in un sito dismesso, nella parte est di Lisbona, ora noto come *Parque das Nações*, un quartiere con spazi commerciali, uffici, servizi pubblici e alloggi, integrati con aree verdi; il progetto di gestione sostenibile dei siti di Stoccarda (*NBS*)¹⁶ ha lo scopo di realizzare aree ad uso commerciale e residenziale, prevalentemente in zone già sviluppate, grazie ad una politica per la gestione ecologica e sostenibile del suolo⁷⁹.

Molti Paesi puntano inoltre sulla riqualificazione dei centri urbani esistenti con l'obiettivo di attrarre nuovi residenti e creare posti di lavoro nei centri storici in declino. Tra le buone prassi in questo campo si possono citare: i programmi di riqualificazione urbana a Porto e a Lisbona e quello per il miglioramento dei quartieri in Catalogna, tutti e tre sostenuti dal "Fondo europeo di sviluppo regionale"; il progetto edilizio *Erdberger Mais* a Vienna, realizzato su cinque siti urbani dismessi, che ha creato nuovi alloggi per 6.000 persone e 40.000 posti di lavoro⁸⁰.

⁷⁹ Interessanti esempi su *Documento di lavoro dei servizi della commissione: Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, elaborato nel 2012 dalla Commissione Europea.

⁸⁰ *Ibidem*.

L'esperienza degli eco-quartieri è considerata una delle più fortunate applicazioni tra le misure volte al perseguimento della sostenibilità ambientale nei contesti urbani. E' il caso città di Helsinki e del progetto *Eco-Viikki* del 1998, un nuovo quartiere residenziale realizzato secondo i più moderni *standard* ecologici e con un impatto minimo sull'ambiente: la superficie impermeabilizzata *pro capite* è di molto inferiore alle normali case unifamiliari⁸¹.

Altro esempio su tal genere è il *BedZed*, eco-quartiere realizzato nel 2002 in Inghilterra, prodotto di una riqualificazione di un'area industriale dismessa. In questo progetto, volto all'azzeramento delle emissioni inquinanti e dei consumi energetici, si persegue un corretto orientamento edifici; l'utilizzo di mezzi di trasporto elettrici; la distribuzione del cibo a chilometro zero; la raccolta di acque piovane e il trattamento acque reflue per il risparmio idrico; l'utilizzo di pannelli fotovoltaici, serre solari, materiali e sistemi costruttivi che limitano la dispersione del calore per il risparmio energetico⁸².

Simile per l'impostazione ideologica e metodologica è l'eco-quartiere *Vauban* a Friburgo, realizzato a seguito della riqualificazione di una ex caserma francese⁸³ (Fratini, 2013).

In Europa, in particolare in Olanda e Germania, la compensazione è già attualmente obbligatoria sia per gli interventi infrastrutturali che per le nuove lottizzazioni. In città come Dresda dove sono stati definiti obiettivi di pianificazione a lungo termine, limitando il terreno destinato all'edilizia e al traffico al 40% del territorio urbano totale e introdotti regolamenti urbanistici che incentivano la riqualificazione di altri spazi già impermeabilizzati presenti all'interno del Comune. Il concetto di "saldo di impermeabilizzazione zero immediato" non si traduce tanto nel blocco di nuove costruzioni, ma piuttosto nell'obbligo, per chi intende costruire e impermeabilizzare, di procedere alla "de-sigillatura" di aree dismesse⁸⁴. Tale processo non ammette deroghe e, data la disponibilità di molte aree da ripristinare, consente altresì di intervenire con azioni di riqualificazione di molti ambiti degradati⁸⁵. Si tratta di una sorta di perequazione che

⁸¹ Informazioni su: <http://en.uuttahelsinki.fi/viikki/environment>;
http://www.urbanistica.unipr.it/?option=com_content&task=view&id=423;

<https://www.architetturaecosostenibile.it/architettura/in-europa/eco-viikki-quartiere-sostenibile-helsinki/>

⁸² Informazioni su: <http://www.bioregional.com/bedzed/>; <http://www.tuttogreen.it/bedzed-leco-villaggio-piu-grande-dinghilterra/>; <http://www.globalecovillages.org/profiles/blogs/bedzed-an-environmentally-friendly-housing-development-in-london>

⁸³ Altre informazioni su: <https://www.architetturaecosostenibile.it/architettura/in-europa/vauban-quartiere-friburgo-sostenibilita-verde-013/>; <http://www.tuttogreen.it/vauban-friburgo-la-citta-ecologica-esiste/>

⁸⁴ Per raggiungere questo scopo, l'amministrazione ha creato un "conto di compensazione per il suolo" (*Bodenausgleichskonto*). I costruttori possono introdurre misure di compensazione per conto proprio oppure versare una quota all'Agenzia Comunale per l'Ambiente che gestisce i progetti di de-impermeabilizzazione.

⁸⁵ Dresda: pianificazione urbanistica e compensazione ecologica: <http://www.sos4life.it/2016/11/dresda-pianificazione-urbanistica-e-compensazione-biologica/>

attribuisce crediti di impermeabilizzazione a spazi costruiti inutilizzati (edifici e strutture con relative pertinenze in disuso quali parcheggi, piazzali, ecc.) che una volta acquisiti attraverso il ripristino preventivo possono essere sfruttati per nuova occupazione di suolo in altre aree individuate dall'Amministrazione. In questo modo, oltre ad attivare un processo di riciclo delle aree urbane, le misure adottate consentono altresì di ridisegnare le città a parità di occupazione di suolo.

L'esperienza dei casi illustrati dimostra che le buone politiche di contrasto al consumo del suolo devono prevedere: una pianificazione territoriale che coinvolge in modo integrato e condiviso il pieno impegno di tutti gli enti pubblici preposti alla gestione del territorio; lo sviluppo di specifici approcci che tengano in considerazione l'enorme patrimonio delle risorse inutilizzate, come edifici vuoti o siti dismessi per ridurre, almeno in parte, la necessità di occupare e impermeabilizzare altro terreno; le politiche e gli incentivi finanziari per ridurre i sussidi che incoraggiano l'occupazione non sostenibile di terreno e l'impermeabilizzazione del suolo, come il sostegno all'edilizia privata e ad altri progetti da realizzare su *greenfields*, gli incentivi ai pendolari che favoriscono indirettamente l'espansione urbana con una domanda di una rete di trasporto più estesa, i bilanci comunali che dipendono dalle tasse di urbanizzazione e dunque dall'impermeabilizzazione del suolo. E', dunque, con un insieme di misure equilibrate, interconnesse e supportate da provvedimenti legislativi che viene garantito un maggiore e migliore controllo dell'impermeabilizzazione del suolo, senza tralasciare l'importanza di strumenti quali indicatori di impermeabilizzazione, monitoraggio e catasti dei siti dismessi, ma anche economici e fiscali.

6. Il consumo di suolo in Italia

L'urbanizzazione diffusa è un modello insediativo energivoro; produce l'indefinita estensione delle reti di trasporto e del sistema di mobilità privata e la frammentazione del paesaggio (De Bernardinis, 2015). L'Italia non è rimasta indifferente a tali cambiamenti e anche nel nostro Paese le ragioni legate alla nascita delle forme insediative disperse, come riportato nei precedenti paragrafi, sono attribuibili ad un cambiamento degli stili di vita; al maggiore benessere economico; alla diffusione dell'automobile e delle reti infrastrutturali; all'insediamento di centri commerciali fuori dalle città e in luoghi raggiungibili con l'automobile; alla localizzazione degli insediamenti produttivi nelle frange

urbano-rurali; al minor costo delle aree periurbane rispetto al centro, che consente volumi residenziali più grandi a costi più contenuti; alla competizione in cui i comuni promuovono il proprio territorio per l'incremento dell'urbanizzazione dispersa; all'inefficienza e all'inefficacia delle politiche urbanistiche, con un uso debole degli strumenti di pianificazione.

Il livello di consumo di suolo registrato nella nostra penisola è tra i più alti in Europa, nonostante l'elevata fragilità ambientale, i noti valori paesistici, la bellezza dei centri storici (Colombo *et al.*, 2017). Dagli anni Ottanta è in atto un intenso processo di dispersione urbana e frammentazione, con la crescita caotica di insediamenti a bassa densità intorno ai centri e la conseguente saldatura tra comuni contigui che forma un *continuum* urbanizzato, sfumando il confine tradizionale tra città e campagna (ISPRA, 2016).

Non sempre il consumo di suolo è legato alle dinamiche demografiche, ma dipende da interessi individuali⁸⁶. Dal punto di vista economico, l'edificazione dei suoli è un modo per immobilizzare grandi risorse finanziarie, essendo l'investimento immobiliare considerato ancora conveniente (Colombo *et al.*, 2017). Accade così che i *brownfields* aumentano a scapito dei *greenfields*: viene abbandonata la coltivazione dei terreni agricoli, che sono considerati come aree destinate all'urbanizzazione piuttosto che aree da valorizzare e proteggere per la destinazione alla produzione di materie prime (ISPRA, 2015).

Nel 1956 ad ogni cittadino italiano è stata associata una perdita di 170 mq di terreno. Nel 2010 questo valore è raddoppiato, superando i 340 mq. Ciò significa che i cambiamenti sociali hanno influenzato la domanda di spazio con una maggiore necessità di aree pro-capite⁸⁷. Negli ultimi anni, nonostante il rallentamento registrato, il consumo di suolo continua a crescere: tra il 2008 e il 2013 il fenomeno ha riguardato mediamente 55 ettari al giorno, con una velocità compresa tra i 6 e i 7 metri quadrati al secondo (Tabella 1).

⁸⁶ Un andamento stabile della popolazione, o anche la sua regressione, non ha alcun effetto sulla stabilizzazione dei carichi urbani; un aumento del volume dei centri abitati può verificarsi anche con una popolazione in diminuzione (ISPRA, 2015).

⁸⁷ I dati su entità e ritmi del consumo di suolo in Italia sono disponibili attraverso la rete di monitoraggio dell'ISPRA con la collaborazione delle Agenzie per la Protezione dell'Ambiente delle Regioni.

Italia: stima del consumo di suolo in percentuale sulla superficie nazionale e in chilometri quadrati (Fonte: ISPRA, 2016)								
Suolo consumato	Anni '50	1989	1996	1998	2006	2008	2013	2015
%	2,7%	5,1%	5,7%	5,8%	6,4%	6,6%	6,9%	7%
Km ²	8.100	15.300	17.100	17.600	19.400	19.800	20.800	21.000

Tabella 1. Italia: stima del suolo consumato in percentuale sulla superficie nazionale e in chilometri quadrati

Nel nostro Paese il suolo consumato è passato dal 2,7% degli anni Cinquanta al 7,0% del 2014, con un incremento di 4,3%. In termini assoluti, sono stati consumati ormai circa 21.000 km² del territorio italiano (Tabella 2).

Italia: stima del consumo di suolo (%) per aree geografiche (Fonte: ISPRA, 2016)								
Aree geografiche	Anni '50	1989	1996	1998	2006	2008	2013	2015
Nord-ovest	3,7%	6,2%	6,8%	7%	7,4%	7,6%	8,4%	8,5%
Nord-est	2,7%	5,3%	6,1%	6,3%	6,8%	7%	7,2%	7,3%
Centro	2,1%	4,7%	5,6%	5,7%	6,3%	6,4%	6,6%	6,6%
Mezzogiorno	2,5%	4,6%	5%	5,2%	5,8%	6%	6,2%	6,3%

Tabella 2. Italia: stima del suolo consumato (%) per aree geografiche.

Secondo i dati ISPRA del 2016, circa il 41% del consumo totale di suolo è dovuto alle infrastrutture di trasporto, con la netta prevalenza delle strade asfaltate. Il 30% è dovuto alle aree coperte da edifici, localizzate prevalentemente in ambiti urbani a bassa densità (11,5%) e in ambiti rurali (11,1%). Nelle zone residenziali compatte il consumo ammonta soltanto al 2,5% del totale.

L'area più colpita dalla cementificazione selvaggia risulta essere il Settentrione, con un'accelerazione nelle regioni del Nord-ovest rispetto al Triveneto che, fino al 2008, aveva una velocità di crescita maggiore. Nel 2015, in 15 regioni viene superato il 5% di suolo consumato, con il valore percentuale più elevato in Lombardia e in Veneto (oltre il 10%) e in Campania, Puglia, Emilia Romagna, Lazio, Piemonte, Sicilia e Liguria dove i valori oscillano tra il 7 e il 10%. Inoltre, più di un quinto della fascia costiera compresa entro i 300 m dalla linea di costa è ormai eroso. E' il caso delle Marche e della Liguria, con oltre il 75%

di suolo consumato. Seguono Abruzzo, Campania, Emilia Romagna e Lazio con oltre il 30% di suolo impermeabilizzato. I dati dell'ISPRA del 2016 rilevano, inoltre, che sul totale di suolo consumato in Italia, l'11,7% ricade all'interno di aree a pericolosità da frana da moderata a molto elevata, il 16,2% in aree a pericolosità idraulica moderata. I dati registrati evidenziano altresì un'elevata presenza di aree costruite all'interno delle zone ad alta pericolosità sismica, in particolare in Lombardia (14,3%), in Veneto (12,5%), e nelle zone a pericolosità sismica molto elevata in Campania (6,5%).

L'urgenza di contenere il consumo del suolo è volta soprattutto a queste ultime aree, a rischio idrogeologico o sismico, dando ai Comuni indicazioni chiare e strumenti utili, non bloccando il settore edilizio, bensì proponendo un'edilizia di qualità, sostenibile nell'uso delle risorse ambientali (Rubino, 2016b).

Nel maggio 2016 la Camera dei Deputati ha approvato il disegno di legge sul contenimento del consumo del suolo, mirando ad azzerare il consumo stesso entro il 2050, a tutelare le aree agricole, ad incentivare la rigenerazione urbana attraverso regimi fiscali di vantaggio, a semplificare le procedure per gli interventi di riqualificazione e a favorire l'efficienza energetica del costruito attraverso demolizioni e ricostruzioni.

Alcuni paesi con una forte tradizione di governo del territorio, come i Paesi Bassi esaminati nei precedenti paragrafi, hanno affrontato la questione del consumo di suolo attuando politiche esemplari. In altri casi, come in Tunisia e in generale nei paesi mediterranei, la capacità di reagire agli interessi individualistici, tra le cause della dispersione edilizia, è stata ed è ancora piuttosto inadeguata.

L'Italia, con la sua penisola che dall'Europa centrale si allunga verso il centro del Mar Mediterraneo, partecipa di due diverse culture che si riflettono nelle modalità di consumo del suolo:

- la modalità europea, registrata nelle pianure del Nord-Est da una dispersione urbana "legittima", cioè regolata dai piani urbanistici degli anni Ottanta che decretano una crescita a bassa densità;
- la modalità mediterranea, che interessa le pianure meridionali tirreniche, nelle quali prevale un'edificazione essenzialmente spontanea, che avviene mediante regole tacite, talvolta trasferite nei piani che confermano la prevalenza degli interessi individuali su quelli collettivi.

Per tale motivo il caso italiano può dirsi rappresentativo della divaricazione tra uno sviluppo territoriale fortemente regolato ed uno debolmente o per niente regolato (Colombo *et al.*, 2017).

Gli orientamenti italiani sul contenimento del consumo di suolo

Il disegno di legge (Atto C/2039-S/2383) in materia di contenimento del consumo e del riuso del suolo edificato, approvato dalla Camera il 12 maggio 2016, riconosce “l’importanza del suolo come bene comune e risorsa non rinnovabile, fondamentale per i servizi ecosistemici che produce, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di adattamento ai cambiamenti climatici” (ISPRA, 2016). Il testo impone l’adeguamento della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica vigente avendo in considerazione gli obiettivi posti dall’UE circa il traguardo del consumo di terreno pari a zero entro il 2050, in particolare consente il consumo esclusivamente nei casi in cui non esistano alternative consistenti nel riuso di aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse. Tuttavia, la definizione del consumo di suolo appare fortemente limitata, contrariamente a quella utilizzata dall’UE. Il disegno di legge, infatti, non considera l’erosione del suolo in ogni sua forma ed esclude “i servizi di pubblica utilità di livello generale e locale, le infrastrutture e gli insediamenti prioritari, le aree funzionali all’ampliamento delle attività produttive esistenti, i lotti interclusi, le zone di completamento, gli interventi connessi in qualsiasi modo alle attività agricole” (ISPRA, 2016). La presenza di tali categorie escluse accentua la difficoltà del processo di monitoraggio del consumo di suolo, scontrandosi con i sistemi di misurazione richiesti dall’Europa⁸⁸. Si riscontra, inoltre, la complessità della procedura di definizione dei limiti e le percentuali di riduzione da raggiungere negli anni non specificate.

In attesa dell’approvazione del primo provvedimento legislativo nazionale in merito al consumo di suolo, negli ultimi anni molte Regioni del nostro Paese hanno approvato leggi volte alla tutela del suolo, ritenendo opportuno considerare il controllo dell’impermeabilizzazione e la riduzione del consumo di terreno come parametri guida per i processi di trasformazione dell’assetto territoriale (Lungarella, 2017).

Nel 2016 l’ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili) ha predisposto un documento nell’intento di fornire un quadro, periodicamente aggiornato, delle normative introdotte dalle Regioni, nella consapevolezza che un’efficace ed efficiente politica di contenimento del consumo del suolo, mediante l’utilizzo di strumenti giuridici, economici e fiscali, possa

⁸⁸ Si tratta, infatti, di superfici in molti casi non individuate, soggette a interpretazioni non coerenti delle diverse amministrazioni comunali, con variazioni consistenti nel corso del tempo, e di cui non esiste una cartografia dettagliata, completa e omogenea e che, invece, dovranno essere delimitate sulla cartografia con una risoluzione almeno pari a quella utilizzata per la valutazione del consumo di suolo per assicurare il monitoraggio previsto al comma 7 dell’articolo 3 dello stesso disegno di legge (ISPRA, 2016).

rendere agevoli, diffusi e economicamente sostenibili gli interventi di sostituzione e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente.

Le Regioni Lombardia, Toscana, Marche, Umbria, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Calabria, Emilia Romagna, Veneto, e le Province di Trento e di Bolzano hanno approvato disposizioni finalizzate, da un lato, al contenimento del consumo del suolo e, dall'altro, alla riqualificazione urbana. Per le Regioni Sardegna, Puglia⁸⁹, Piemonte il contenimento del consumo di suolo è esposto quale principio puramente enunciato unitamente a norme relative alla riqualificazione urbana. Le leggi sul governo del territorio della Campania e della Valle d'Aosta ricomprendono fra i principi fondamentali o gli obiettivi, il contenimento del consumo di suolo e/o la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente. Sono presenti invece per il Lazio, la Basilicata e la Sicilia soltanto disposizioni di legge sulla riqualificazione urbana. Va sottolineato che per le Regioni Veneto, Emilia Romagna e Abruzzo sono stati presentati al Consiglio Regionale progetti di legge volti ad introdurre una normativa specifica sul consumo di suolo.

Tra i casi più esemplari va citata la Regione Lombardia, con la LR n.31/2014, "Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato", ha previsto di azzerare l'occupazione netta di terreno entro il 2050, come fissato dalla Commissione Europea. Il Piano Territoriale Regionale "determina gli indici di misurazione del consumo di suolo e divide i territori delle province in ambiti omogenei e definisce criteri, indirizzi e linee tecniche da applicarsi negli strumenti di governo del territorio per contenere il consumo di suolo". Gli strumenti comunali di governo del territorio "possono prevedere consumo di suolo esclusivamente quando sia dimostrata l'insostenibilità tecnica ed economica di operazioni di riqualificazione". Inoltre, per i comuni che avviano azioni concrete per la rigenerazione urbana è attribuita priorità nella concessione di finanziamenti regionali⁹⁰ (art.4, comma 1).

La LR n.65/2014, "Norme per il governo del territorio", della Toscana stabilisce che "le trasformazioni che comportano impegno del suolo non edificato a fini insediativi o infrastrutturali sono consentite esclusivamente nell'ambito del territorio urbanizzato individuato dal piano strutturale" (art.4, comma 3 e 4). Inoltre, la Regione si impegna a "promuovere gli interventi di rigenerazione come alternativa strategica al consumo di nuovo suolo" (art.124).

⁸⁹ Per la Puglia si evidenzia la LR 26/2014, "Disposizioni per favorire l'accesso dei giovani all'agricoltura e contrastare l'abbandono e il consumo dei suoli agricoli" è prevalentemente incentrata sull'incentivazione all'attività agricola.

⁹⁰ La Giunta regionale, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, definisce misure di semplificazione anche procedurale e incentivazione per il recupero del patrimonio edilizio urbano e rurale esistente (art. 4, comma 2).

La Calabria, caso esemplare tra le Regioni meridionali, con la LR n.19/2002, “Norme per la tutela, governo ed uso del territorio – Legge urbanistica della Calabria”⁹¹, “il principio di “consumo di suolo zero” rappresenta l’obiettivo più apprezzabile ed auspicabile per i Comuni che, nel suo perseguimento, si prefiggono di non utilizzare ulteriori quantità di superficie del territorio per l’espansione del proprio abitato, superiori a quelle già disponibili ed approvate nel previgente strumento urbanistico generale (Piano Regolatore Generale/Programma di Fabbricazione)”⁹². Tra le misure per la rigenerazione urbana vengono indicati: i “Programmi di riqualificazione urbana (RIURB) d’iniziativa comunale, con il coinvolgimento di privati, finalizzati a promuovere il recupero edilizio di ambiti della città fruendo di finanziamenti pubblici e dell’eventuale concorso di risorse private” (art. 35); i Programmi di bonifica urbanistica-edilizia attraverso il recupero o la delocalizzazione delle volumetrie, attraverso i quali “il comune, anche su proposta di privati, può individuare edifici, anche non residenziali, da riqualificare e a tal fine approva programmi di recupero che prevedono interventi di demolizione e ricostruzione nella stessa area o in aree diverse” (art.37bis).

Con la LR n.4 del 2015, “Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali”, la Regione Veneto si avvicina alla questione del consumo di suolo invitando, entro termini stabiliti, i comuni a pubblicare nell’albo pretorio, anche con modalità on-line, un avviso con il quale si invitano gli aventi titolo, che abbiano interesse, a presentare una “richiesta di riclassificazione di aree edificabili, affinché siano private della potenzialità edificatoria loro riconosciuta dallo strumento urbanistico vigente e siano rese inedificabili” (art.7). Valutate le istanze e la coerenza con le finalità di contenimento del consumo del suolo, il Comune le accoglie mediante l’approvazione di variante al piano degli interventi (PI) ovvero al Piano regolatore generale.

Recente è il PDL n.14, “Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo, la rigenerazione urbana e il miglioramento della qualità insediativa”, volto all’introduzione di una specifica normativa sul consumo di suolo. Fortemente innovativi si presentano i gli obiettivi e i principi: ridurre progressivamente il consumo di suolo non ancora urbanizzato per usi insediativi e infrastrutturali, in coerenza con l’obiettivo europeo di azzerarlo entro il

⁹¹ Come modificata dalla LR n.35/2012, dalla LR n.40/2015 e dalla LR n.28/2016.

⁹² Pertanto, entro il 31 dicembre 2016 e comunque prima della delibera di adozione del Piano Strutturale Comunale (PSC), il consiglio comunale può deliberare l’adesione al principio di “consumo di suolo zero” rivolgendo direttive per la redazione del Documento preliminare di piano, il che comporta “la ricognizione delle quantità di aree ancora disponibili e non”.

2050; sostenere strategie ed azioni finalizzate al ripristino della naturalità e della e delle funzioni eco-sistemiche dei suoli; facilitare il pieno utilizzo delle potenzialità insediative delle aree urbanizzate; riqualificare e valorizzare il tessuto edilizio urbano; rivitalizzare la città pubblica; incentivare la messa in sicurezza degli ambiti territoriali riconosciuti ad alta pericolosità idraulica e geologica (art. 1).

Dagli obiettivi e dalle finalità dei diversi provvedimenti legislativi regionali, dei quali sono stati brevemente illustrati i contenuti di pochi casi esemplari, emerge che la nuova sfida della pianificazione è ben lontana da ciò che ha contrassegnato per anni la politica espansiva del nostro Paese. Più che fissare degli obiettivi quantitativi di consumo di suolo e/o enunciare principi generali di riuso, sistematicamente tralasciati, occorre la predisposizione ad accogliere strumenti e meccanismi regolativi che consentano di avviare un processo di rigenerazione urbana, sostenendo e garantendo l'atteso e giusto equilibrio tra le istanze economiche e le istanze ambientali⁹³.

E' in quest'ottica che la Commissione Europea ha pubblicato le "Linee guida sulle migliori pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo", come strumento di accompagnamento all'obiettivo fissato dalla Comunicazione sull'uso efficiente delle risorse. Limitare l'impermeabilizzazione resta il principio di fondo che deve avere sempre la priorità sulle altre azioni, insieme alle politiche di rigenerazione e riqualificazione del tessuto urbano esistente, intervenendo sulle aree dismesse e sul patrimonio edilizio in disuso.

L'obiettivo del consumo netto di suolo zero entro il 2050 non solo va considerato come un vincolo da parte della politica ambientale comunitaria volta alla tutela della risorsa suolo, ma anche come incentivo alla riqualificazione e rigenerazione dell'assetto urbano che possa indurre concretamente un rilancio del settore delle costruzioni, rendendo al contempo migliore la qualità della vita e più sostenibili i contesti urbani.

⁹³ Informazioni riportate dalle redazione de *Il Corviale. Il giornale delle Periferie*, 30 agosto 2013: <http://www.corviale.com/index.php/cosa-dice-lue-sul-consumo-di-suolo/>.

SECONDO CAPITOLO

Un'analisi comparativa come supporto alla leggibilità del fenomeno

1. La letteratura italiana: forme, definizioni e “famiglie interpretative”

Negli anni Ottanta, le analisi sulla crescita urbana⁹⁴ cominciano ad essere strettamente correlate all'attenzione al consumo delle risorse non riproducibili, in particolare del suolo. Ad avviare la stagione di studi è Giovanni Astengo che incentra un'intensa attività di ricerca sui processi di trasformazione insediativa dell'intero Paese nei precedenti decenni, mostrando la più recente fase di crescita connotata dall'“urbanizzazione diffusa”, discontinua ed eterogena, di edilizia residenziale e produttiva che ha interessato in modo differente i contesti regionali italiani. Il fenomeno è stato osservato in modo più approfondito in un contesto specifico del Veneto, tra Padova, Treviso e Venezia, Mestre e Vicenza, lo stesso analizzato sul finire degli anni Ottanta da Giorgio Piccinato per lo IUAV. L'interesse dell'urbanista volge al “territorio rurale”, caratterizzato contemporaneamente da una “elevata quota di popolazione sparsa” e dalla “elevata densità di popolazione”. L'obiettivo della ricerca è stato quello di rilevare le forme di alcune “situazioni territoriali emergenti” che mettevano in luce la diffusione di edilizia residenziale nelle aree a vocazione agricola, le preesistenti infrastrutture viarie “leggere”, la “compresenza e commistione di attività differenti”, l'assenza di luoghi centrali di riferimento (Mazza, 1988). La ricerca ebbe il merito di cogliere tra le nuove forme del processo dispersivo il “modello veneto”, formatosi, in modo spontaneo e senza regole costitutive, dall'intreccio di dispersione dell'edilizia residenziale e della piccola-media impresa. Ma soprattutto, per la prima volta, per le aree agricole, nei segni, nelle testimonianze e nelle persistenze, si propone un mutato atteggiamento che le considera parte integrante di un territorio e non più un “contenitore” dal quale attingere risorse per il costruito, non più in antitesi alla città. All'inizio degli anni Novanta la ricerca sul tema dei nuovi caratteri della città contemporanea interesserà anche le aree meridionali. Sarà lo studio condotto da Giuseppe Dato, per l'area metropolitana di Catania, a sottolineare anche per questo

⁹⁴ Il fenomeno della dispersione urbana, nelle aree settentrionali del nostro Paese, è già dagli Sessanta oggetto di studio di alcuni sociologi. Tuttavia le osservazioni si concentrano prevalentemente sulla questione delle seconde case che occupano i territori agricoli, costieri e montani. Ma è soprattutto nella seconda metà degli anni Settanta che economisti e urbanisti cominciano ad approfondire il fenomeno delle trasformazioni urbane connesse all'espansione di edilizia residenziale e, in alcuni casi, produttiva. Tuttavia, ai fini dei contenuti e delle proposte della presente ricerca, si è ritenuto più opportuno approfondire la ricerca e le trasformazioni degli ultimi venti anni, con l'attenzione volta in particolare al consumo della risorsa suolo e all'esigenza di nuovi strumenti urbanistici che sostituiscano i piani tradizionali fallimentari.

contesto l'importanza della diffusione di massa delle automobili nella redistribuzione sul territorio della funzione residenziale, cogliendo il carattere disperso dei differenti oggetti edilizio nel tessuto agricolo. L'immagine della città "dispersa" mostra l'insieme degli insediamenti che ha come caratteri prevalenti la bassa densità e la discontinuità, come nelle aree settentrionali, ed è strettamente connessa, per tutti i contesti meridionali della penisola, all'abusivismo edilizio e all'incapacità dei pubblici poteri di applicare le misure repressive (Dato, Martinico, 1991).

Sarà appunto nel corso di questo periodo storico che l'intensa produzione scientifica dedicherà attenzione alla dispersione degli insediamenti nelle frange periurbane, attraverso una pluralità di letture e interpretazioni che Cristina Bianchetti, un decennio dopo, raccoglierà in quattro "famiglie interpretative"⁹⁵. Si tratta di un'agile e composta classificazione, ma niente affatto esaustiva, di una stagione di studi, quella degli anni Novanta, ricca di teorizzazioni elaborate sul tema della dispersione urbana. Gli apporti culturali provengono da matrici teorico-concettuali diversificate che, tra confronti e comparazioni, consentono di leggere similitudini e divergenze del fenomeno "per interpretare e, ancora prima, conoscere le nuove configurazioni spaziali". Spesso le "famiglie" dialogano tra loro, si scambiano posizioni o coniano per le stesse nozioni accezioni differenti⁹⁶.

Il contributo della "famiglia neoriformista" si incentra sull'uso del suolo, sul consumo delle risorse, sulla sostenibilità dei modelli insediativi e, in particolare, sul cosiddetto uso capitalistico del territorio. Le trasformazioni territoriali sono il semplice riflesso delle dinamiche sociali ed economiche e delle pratiche individualistiche.

Tale "famiglia" è distinta in due sottocategorie. La prima analizza il territorio al centro di una contesa tra interessi deboli e forti⁹⁷ (Boscacci, 1996), tra destinazioni urbane ed agrarie. La dispersione degli insediamenti è considerata nella sua accezione negativa, per

⁹⁵ La famiglia "neoriformista", quella "elementarista", la "neocomunitaria", quella "neofenomenologica" e quella del "pensiero postmoderno" sulla città.

⁹⁶ Si è scelto di approfondire e riportare sinteticamente i contenuti delle ricerche delle prime due "famiglie" che sostengono le linee interpretative dei principali autori che hanno affrontato il fenomeno della dispersione nel nostro Paese: Francesco Indovina, per la prima "famiglia" e Bernardo Secchi, per la seconda. La ragione è nella linea assunta da questa ricerca che, nell'ultimo capitolo, entra nel merito delle questioni della dispersione che hanno caratterizzato la Campania e il Veneto negli ultimi vent'anni. I contributi qui analizzati, in sintesi, oltre che per le questioni in merito al periodo storico e all'area geografica, vengono in tal caso e scelti anche per l'attenzione al consumo del suolo e all'approccio diretto e programmatico con la dimensione tipologica e morfologica della dispersione urbana; all'importanza che le funzioni residenziali e produttive assumono per il fenomeno, non senza tralasciare gli aspetti sociali, economici, culturali dei contesti; alle pratiche dettate da una logica individualistica contro la quale non agisce in modo efficace il potere pubblico; alla necessità di intervenire con adeguate politiche, idonei strumenti di pianificazione e con interventi a vasta scala.

⁹⁷ Gli interessi forti, di carattere immobiliare, sono schiacciati tra le aree urbane e non urbane, mentre gli interessi deboli, di tipo ambientale sono niente affatto trascurabili e godono di un ampio consenso comune.

i danni estetico-ambientali, per la scarsa qualità della vita che offre ai suoi residenti e per i costi collettivi troppo elevati⁹⁸ (Gibelli, 2002). Il rimedio a questa configurazione volge alla “città compatta”, all’idea di ricondurre la città ad una forma centrata, ribaltando il pensiero razionalista, alla densificazione lungo i margini, ai bordi della città, nelle aree un tempo agricole ora senza funzione, nelle aree in attesa di una funzione⁹⁹.

La seconda accezione si riferisce alla posizioni di Francesco Indovina che, descrivendo i fenomeni di trasformazione nelle frange periurbane, a partire dagli anni Settanta, tra Venezia, Padova e Treviso, ha incentrato il proprio contributo sulla sostanziale distinzione tra agglomerazione e diffusione e coniato per primo in Italia la definizione “città diffusa”¹⁰⁰ (Indovina, 1990). La città compatta è intesa appunto come il prodotto dell’agglomerazione, “forza obbligante” che, proiettando i propri vantaggi nella sfera socio-economica sullo spazio fisico, ha costituito nel tempo il collante della città stessa e contribuito all’immaginario comune che vede, al di fuori di essa, un mondo senza opportunità, difese, occasioni. La diffusione, “costituita dallo spostamento di popolazione, attività e servizi fuori dalle mura”, è stata, invece, il risultato “di una modificazione nell’organizzazione sociale che pone problemi di trasformazione dello spazio”. L’esplosione della città compatta, che ha condotto alla formazione della “città diffusa”, è attribuita al momento in cui si è compreso che gli stessi vantaggi (occasioni, socialità, informazioni) prodotti dall’agglomerazione potevano essere raggiunti anche senza la “forza collante” (Indovina, 2009). Al di fuori delle mura urbane, altri contesti sono scelti per soddisfare esigenze e realizzare progetti, come una casa o un’impresa produttiva. E’ una sorta di libertà di scelta che la nostra epoca offre rispetto ad un passato che indicava la città compatta come luogo ideale, in netta antitesi con le insignificanti prospettive di vita offerte dalla campagna. Altresì l’urbanista considera la dispersione non spreco ma conseguenza di un “processo di accumulazione e distribuzione delle ricchezze che fanno sì che un aumento di reddito

⁹⁸Gibelli considera i costi di infrastrutturazione e congestione delle reti di trasporto, i costi energetici, i costi legati a crescenti forme di segregazione e specializzazione del territorio. Nei paragrafi in merito agli effetti della dispersione urbana saranno trattati i costi collettivi e pubblici con un richiamo alle teorie di Gibelli. In realtà i suoi contributi si riferiscono in particolare all’area milanese, ma si ritiene opportuno citarli poiché completano le linee interpretative della “famiglia neoriformista”.

⁹⁹ Bianchetti scriverà: “Le radici di questi atteggiamenti analitici e interpretativi si trovano in tradizioni di analisi dello spazio costruite su misurazioni, comparazioni, computi metrici che si rifanno alla teoria della rendita urbana e agricola, come allo studio delle forme, mescolando reminiscenze della geografia storica, con programmi di analisi economica è una concezione di sfondo del territorio come sistema complesso, debitrice nei confronti delle più generali teorie sistemiche”.

¹⁰⁰ “Città” perché, anche se al di fuori dell’agglomerato urbano, in essa si proietterà sempre il rapporto tra “necessità e ricerca di opportunità”. Questo non è forse accaduto anche per la formazione della città compatta? Nuovi vantaggi, nuove localizzazioni, nuovi processi produttivi, nuove possibilità economiche che conducono, dunque, ad una nuova forma di città che non ha conosciuto le caratteristiche fisiche e morfologiche (concentrazione e densità) tradizionali, ma ne ha conservato quelle funzionali e sociali.

delle famiglie residenti nel disperso, per articolazione degli impieghi tra i diversi membri del nucleo familiare, dia luogo a incrementi edilizi, su quel che c'è, accanto a quel che c'è", migliorando le condizioni abitative, ma non i servizi. Il riflesso di questa situazione pone dunque in evidenza il prevalere dell'interesse privato sull'interesse collettivo dal momento che il solo intervento pubblico è riconducibile alla realizzazione e/o alla manutenzione del sistema viario.

In tali contesti la popolazione esprime domande e stili di vita di tipo urbano in un assetto spaziale dominato da edilizia caotica, sparsa, pulviscolare, appunto diffusa. La "città diffusa" è una forma di organizzazione spaziale caratterizzata da una rete di piccoli e medi centri di impianto storico, da un processo di occupazione del territorio compreso tra essi, da edilizia a bassa densità e da attività di servizio di grande dimensioni che servono indifferentemente popolazione urbana e popolazione periurbana. La "città diffusa" non è ovunque, non è un fenomeno generale, "ma una situazione che si materializza, date alcune condizioni, con forme di consumo abitativo, con altissimi tassi di mobilità e scarsa dotazione di capitale fisso sociale" (Indovina, 1990). La "città diffusa", anche se apparentemente si può riconoscere in altri contesti geografici, si pensi al sud Italia per esempio, solo in determinati contesti, quelli del nord est del nostro Paese, acquisisce a pieno il significato, poiché è figlia di determinate condizioni, come la combinazione tra il decentramento della piccola e media impresa e l'intensa mobilità individuale, che ne hanno favorito lo sviluppo. La "città diffusa" è il contrario di quel che sembra: il mondo rurale (la casa sul lotto, il capannone) contro quello urbano tradizionale (le relazioni economiche, l'uso del territorio).

Questa seconda accezione introduce un aspetto importante legato alla specificità dei contesti per i quali si rifiutano "posizioni generalizzanti e omologanti" in merito ai fenomeni dispersivi, poiché la concezione di fondo presuppone una conoscenza appunto specifica per mirate strategie di intervento. Gli strumenti di pianificazione tradizionali sono ormai inadeguati per fronteggiare tali cambiamenti ancora in atto. Ciò che occorre, secondo Indovina, rimanda ad una pianificazione di area vasta che comprenda sia un piano di uso del suolo sia una serie di politiche specifiche per la realizzazione dei singoli obiettivi che possono essere raggiunti in funzione di una strategia che mira alla "densificazione, alla dotazione di servizi pubblici, all'organizzazione di spazi collettivi, ai corridoi ambientali, al risparmio energetico (molto più facile da realizzare che non nella città compatta), forme innovative di trasporto collettivo, articolazione sociale" (Indovina, 1999).

Il pensiero di Bernardo Secchi è tra le più autorevoli linee interpretative della dispersione

urbana accolte nella “famiglia elementarista”. L’autore, come Indovina, incentra le sue argomentazioni su un confronto, quello tra “figura della continuità” e “figura del frammento”. Predomina per cinque secoli, nella città moderna, la “figura della continuità” che “pervade tutta la cultura della modernità, rendendola universalistica”. La “valorizzazione della memoria e della storia, la formazione di minoranze, la nascita di un’economia morale delle classi subalterne, la resistenza all’omologazione e all’uguaglianza pianificata” indicheranno la strada dell’opposizione nei confronti del processo di continuità, che è venuto inesorabilmente a mancare a partire dagli anni Sessanta del XX secolo (Secchi, 1999). E’ nel “secolo breve” che alla “figura della continuità” si sostituisce quella del “frammento”, con un passaggio legato al progresso che avviene nel campo dei trasporti e delle comunicazioni. “Dove queste tecniche spingevano alla dispersione, il loro sviluppo era sollecitato dalla dispersione stessa” (Secchi, 1999). Per l’autore, in Italia si reagisce attraverso la politica della “mobilitazione individualistica”, quella del *do it yourself*, che ha prodotto la “città diffusa”, città del “frammento”, della dispersione e della “separatezza” tra gli elementi costitutivi, una città “porosa”. La casa, il divertimento, lo spostamento cominciano ad essere letti in chiave sempre più individualistica mentre la crisi della città moderna è un fatto ormai certo. La città contemporanea¹⁰¹ è il riflesso dunque di una nuova cultura, una nuova forma del tempo, una società costituita e strutturata diversamente, un diverso insieme di immaginari collettivi, di miti, di riti e di pratiche sociali (Secchi, 1998). La somma di innumerevoli individualismi risultano dunque alla base di un fenomeno collettivo e largamente condiviso, dove, sotto il disordine apparente, un’indagine più profonda rivela una crescita razionale ed ordinata, l’esplicitarsi delle “razionalità minimali”, insite in una logica completamente basata sulla convenienza personale e in risposte individuali al problema dell’abitare e del produrre. La contrapposizione tra moderno e contemporaneo è la distinzione tra ciò che è ancora ascrivibile alla sensibilità, all’estetica, alla storia che ha avuto inizio in Occidente a metà del XVIII secolo e un universo diverso, quello della tecnologia, dell’offuscamento del senso della storia, della commistione tra estetica e tecnica. Questa riflessione ha segnato la nascita dell’individualismo e nella dispersione Secchi ha colto lo “svilimento della dimensione collettiva e l’affermazione prepotente della persona, la difficoltà del dialogo con l’altro”. Per tale motivo il contrasto alla dispersione è molto difficile in quanto, proprio a causa dell’individualismo, non c’è più un unico interlocutore collettivo come in passato che

¹⁰¹ E’ errato pensare che la città contemporanea sia la continuazione o una forma degradata della città moderna. La città contemporanea è una nuova forma di città che non può definirsi, pertanto, città post-moderna come sostiene Amendola.

può guidare il progetto. La soluzione sembra essere un progetto di riqualificazione della città contemporanea, attraverso la costruzione di possibili “scenari”. Uno scenario “non è una previsione, né un desiderio, né un’utopia” ma si costruisce in risposta ad una domanda: “cosa potrebbe succedere se...”, mettendo in relazione tutti i fenomeni e le relative conseguenze che investono la città¹⁰².

A metà anni Novanta, un significativo contributo sulle “forme del territorio italiano” sarà da parte della ricerca interuniversitaria ITATeN¹⁰³ che si concentrerà sui mutamenti insediativi di diverse regioni italiane con l’obiettivo di giungere alla definizione di nuovi strumenti analitici che consentano di comprendere il nuovo modo di utilizzare e abitare il territorio, in cui ormai sono “obsoleti le categorie abituali di città, campagna, di centro e di periferia”. In tutte i contesti analizzati si rilevano “microregioni” con una forte identità, ben riconoscibile, e prodotte dalle relazioni tra l’ambiente, le forme dell’urbanizzazione e forme sociali. Viene, dunque, coniata la nozione di “ambiente insediativo locale” che consente la lettura di tali relazioni per ciascun contesto. La ricerca si conclude con la formulazione di un quadro ipotetico, secondo il quale il nostro Paese non offre più uno sfondo urbano riconducibile alle “cento città”, ma piuttosto “un insieme di territori con una forte diffusione dell’urbanizzazione e di “microregioni” abitate che non è più possibile interpretare soltanto come dei nuclei più intensi, ma come il risultato di interazioni tra sfere locali e globali”. Ciascun ambito regionale offre, infatti, proprie specificità connesse alle “differenti morfologie sociali e alle sedimentazioni storiche [...] un insieme di “stanze del territorio” [...] scompone e ricompone assetti ereditati dalla storia e le immerge in un nuovo contesto di relazioni che ne modifica il senso e le prospettive di cambiamento per l’avvenire” (Clementi, Dematteis, Palermo, 1996).

Nonostante le numerose interpretazioni e ricerche in merito alla dispersione urbana, nonostante le numerose letture sulla città contemporanea, l’“immagine interpretativa” che tra tante avrà successo è quella della “città diffusa” di Francesco Indovina. Tuttavia, l’espressione non potrà essere generalizzata e utilizzata per tutti i contesti regionali interessati dal fenomeno. Essa risulta conforme alla sola area veneta analizzata, con propri fattori storici, culturali ed economici, con fattori, pertanto, non ripetibili o rinvenibili in

¹⁰² Cristina Bianchetti, parafrasando Bernardo Secchi: “E’ vero dunque che la città contemporanea appare difficilmente conoscibile, confusa, estranea alle mostra categorie analitiche e ai nostri schemi usuali, *ma* possiamo fare di tutto per indagare le forme. È vero che i comportamenti paiono dissipativi di risorse, opportunistici e sregolati, *ma* possiamo decidere di impegnarci per renderli più accettabili. Dobbiamo abbandonare il sogno di un mondo perfetto, *ma* non dobbiamo cessare i nostri tentativi di migliorarlo”.

¹⁰³ La ricerca distingue tre differenti aree in relazione alle situazioni socio-economiche: l’area Nord-Ovest (Lombardia, Piemonte, Liguria), l’area Nord-Est (Veneto, Friuli, Emilia Romagna), l’area del Mezzogiorno (Campania, Basilicata, Calabria, Puglia, Sardegna, Sicilia).

altri contesti del medesimo Paese. Quella approfondita da Indovina è “una città vera e propria [...], con la tendenza da parte degli abitanti ad usare tutto il territorio per i loro bisogni, quando si tratta di un territorio a larga mobilità non solo obbligatoria, ma anche spontanea e facoltativa”.

Il contributo di ciascuna interpretazione ha consentito di leggere la città contemporanea come una città territoriale e sottolineato, attraverso suggerimenti e orientamenti per l'azione urbanistica, l'importanza fondamentale dei piani a differenti scale, certi che la conoscenza favorita dalla leggibilità dei differenti contesti renda possibile altresì specifiche ed adeguate linee di intervento da parte di un'urbanistica rinnovata.

2. Le “immagini interpretative” come strumenti di conoscenza

All'inizio degli anni Novanta, alcuni urbanisti hanno proposto una classificazione per le periferie italiane al di fuori della città compatta, distinguendo le “periferie moderne” dalle “periferie diffuse” e, al loro interno, sono state riconosciute molte altre periferie (Salzano, 2001). Le prime, realizzate secondo il concetto della monofunzionalità (zonizzazione), sono riconoscibili dalla rottura del rapporto tra strada ed edificio, dalla predominanza di spazi aperti, dalla carenza di attrezzature sociali, dal degrado, dalla povertà, dalla emarginazione e dalla segregazione sociale¹⁰⁴. Nelle “periferie diffuse” rientrano anche quelle illegali o abusive, costruite in difformità dalle norme degli strumenti urbanistici. Entrambe sono caratterizzate dalla bassa densità edilizia, dai larghi vuoti urbani, dalla polverizzazione sul territorio, precedentemente agricolo, di abitazioni unifamiliari, costituiscono “l'epifania del neo-localismo”, nonché l'esaltazione della sfera privata e della mobilità. In ogni caso, le “periferie diffuse”, anche quando non abusive, sono spesso considerate “figlie del permissivismo delle legislazioni regionali o delle loro applicazioni comunali nell'interpretare e nel piegare a fini di sviluppo le normative delle zone agricole” (Salzano, 2001).

Una visione territoriale, meno gerarchica e più orizzontale (Barattucci, 2004) è descritta e nominata, attraverso le differenti strategie di osservazione e di interpretazione, con termini come “deconcentrazione”, “diffusione”, “discontinuità”, “dispersione”, “frammentazione”.

¹⁰⁴ Vengono in questa categoria inserite le periferie realizzate attraverso i Piani per l'Edilizia Economica e Popolare (L. 167/1962) o anche le cosiddette “periferie private”, quelle della speculazione fondiaria legate alla lottizzazione convenzionata, costruite a partire dalla fine degli anni Sessanta, attraverso la “Legge ponte” n.765/1967 e il Decreto Interministeriale n. 1444/1968. Queste ultime, meno povere delle prime, sono spesso isolate più che emarginate o segregate rispetto al resto del territorio più o meno urbanizzato.

Tra queste, la nozione più utilizzata è quella di “dispersione”¹⁰⁵, che consente di andare oltre la generica denominazione di “periferia”, non solo per i caratteri morfologici e tipologici del costruito, ma anche per i meccanismi di formazione, di utilizzazione quotidiana, di stili di vita, di pratiche abitative e di relazioni tra le parti. Un fenomeno che riguarda “territori precedentemente agricoli le cui forme insediative sono caratterizzate da una presenza dominante di case individuali spesso con giardino, alle quali si mescola o si accosta una grande eterogeneità di oggetti e funzioni” (Barattucci, 2004).

Dagli anni Sessanta e Settanta, per tentare di comprendere il fenomeno in Italia, si espone una vasta terminologia con il fine di consentire la leggibilità e la comprensione dell'inarrestabile processo di dispersione urbana. Alle nuove terminologie, coniate principalmente da urbanisti, si associano “immagini interpretative” che propongono letture e suggerimenti per l'organizzazione urbanistica della dispersione. Ogni “immagine”, quale strumento di conoscenza, va considerata in relazione al quadro culturale, politico, socio-economico ed urbanistico del momento in cui è coniata o maggiormente utilizzata.

Gli urbanisti italiani sono attenti alle “forme del territorio” e più precisamente alla dimensione fisica delle forme del fenomeno, alle modalità insediative, ai materiali edilizi presenti. Giancarlo De Carlo parla di “città contemporanea”, ovvero di espansioni dell'urbanizzazione al di là dei margini urbani avvenute nel corso delle ultime quattro generazioni, mentre altri urbanisti, come Francesco Indovina e Bernardo Secchi, ipotizzano per la prima volta la formazione in atto della “città diffusa”¹⁰⁶. Questa fortunata “immagine interpretativa” risulta essere estremamente diversa dalle periferie, tanto nella formazione, che nelle pratiche abitative e di uso del territorio, indipendenti dalla città compatta:

“Ecco Villettopoli. Appena lasciata Mestre e la densità grigio scura dei suoi caseggiati popolari, ecco la città diffusa, l'estremo lembo orientale della megalopoli padana che inizia a Cuneo e seguendo la fascia pedemontana arriva fino a Udine” (Erbari, 2002).

L'espressione “villettopoli”, pur senza pensare specificamente al Nord-Est, l'ha coniata Pier Luigi Cervellati, architetto bolognese con cattedra a Venezia. “Megalopoli padana” è il

¹⁰⁵ Già nel primo capitolo si è illustrata una distinzione concettuale tra “diffusione” e “dispersione” su cui si sofferma il geografo francese Paul Claval. A questa completa comparazione si aggiunge anche quella offerta da Maria Cristina Gibelli.

¹⁰⁶ E' una immagine, quella della *città diffusa*, che ben si adatta per il suo significato ai contesti geografici del Nord-Est, risultando così fuorviante nell'utilizzo di descrizione dei territori meridionali.

titolo di uno studio realizzato da Eugenio Turri, geografo e professore al Politecnico di Milano.

Negli anni Novanta, è soprattutto Francesco Indovina, urbanista e docente a Venezia, a ricostruire la nascita della “città diffusa”, partendo dai mutamenti che investono la campagna veneta fra gli anni Cinquanta e Sessanta. La proprietà agricola è frazionata e chi possiede un piccolo casolare pensa a ristrutturarlo o a demolirlo e a ricostruirlo, affiancando all'agricoltura un'altra attività più redditizia, artigianale, industriale o di commercio¹⁰⁷. “Le piccole aziende –sostiene Indovina- scelgono il “diffuso” anche perché preferiscono non apparire”. Il tempo trascorre e questo sistema si perfeziona: la ricchezza che si ricava dall'industria non è paragonabile a quella che forniva il lavoro nei campi. Il rustico si trasforma in villetta, famiglia e produzione industriale diventano gli ingredienti del “modello veneto”, sullo sfondo di una coesione sociale assicurata dal moderatismo democristiano e dalle maglie parrocchiali.

Nel 1998, stando alle ricerche dell'Osservatorio Veneto, sono stati progettati nella regione nove milioni di metri cubi di fabbricati residenziali e undici non residenziali: l'attività edificatoria in Veneto è registrata come la più elevata d'Italia. Lo schema è quello della villetta con il piccolo capannone, il giardino e, più arretrato, lo stabilimento, il deposito con il piazzale e il vialetto per i camion. A prevalere è una sovrapposizione di strutture a rete che poggiano su fitte maglie stradali ed obbligano alla mobilità individuale che si sostituisce all'inefficienza del trasporto collettivo (Guida, 2011). Il cemento invade la campagna, la urbanizza, consuma il suolo, un bene che non si riproduce. Ma la “città diffusa” non ha un centro, né una piazza con i portici né il monumento ai caduti. Si struttura in linea retta, fra un paese e l'altro, con le villette e gli stabilimenti che sorgono lungo una strada di grande traffico, soffocante e malsana, dove caricano e scaricano merci centinaia di migliaia di camion ogni giorno. Questa caotica diffusione di edilizia residenziale è costruita casualmente, sfruttando strumenti urbanistici comunali e regionali molto permissivi, imitando la città tradizionale e certi suoi caratteri morfologici; è una città “privata”, sparsa e polverizzata con servizi scarsissimi, “a meno che non si considerino tali i grandi centri commerciali, che qualcuno addolcisce chiamandoli parchi commerciali, per via del verde brillante e fasullo delle aiuole che costeggiano i parcheggi” (Erbari, 2002). L'“immagine interpretativa” della “città diffusa” ha goduto di una certa fortuna grazie alla sua solidità, da ricercare principalmente nelle “interpretazioni analiticamente pertinenti che

¹⁰⁷ Le campagne venete ospitano opifici e aziende fin dall'Ottocento.

sono state fornite al momento della sua introduzione, consentendo di evitarne la vaghezza semantica che l'avrebbe ridotta ad una tautologia" (Guida, 2011).

Con la ricerca ITATeN¹⁰⁸ il territorio nazionale è suddiviso in "ambienti insediativi locali" per ciascuno dei quali vengono proposte, dai vari gruppi di ricerca, interessanti letture ed interpretazioni del fenomeno della dispersione urbana. Il lavoro presenta un'occasione, in particolare per i filoni di ricerca non ancora consolidati sul tema, per esplorare le dinamiche di trasformazione che hanno coinvolto i territori del nostro Paese ed individuare idonee "immagini" relative a precisi contesti spaziali. In particolare a Napoli, il gruppo di ricerca della Facoltà di Architettura, coordinato da Attilio Belli, propone diverse "immagini"¹⁰⁹, con il merito di aver tentato di restituire aspetti morfologici e, dunque, una prima rappresentazione del fenomeno. Una delle più efficaci e fortunate è senza alcun dubbio quella della "gulliverizzazione"¹¹⁰. Come l'immagine della "città diffusa" per il Veneto, così la "gulliverizzazione" assume senso e consistenza poiché si riferisce a realtà territoriali ben limitate e circoscritte, esprimendo una relazione tra forme urbane, strumenti regolamentari e struttura sociale. Questa immagine, accostata a quelle della "reticolazione post-sismica" e dell'"edonismo post-metropolitano", propone le caratteristiche della dispersione insediativa in Campania, connettendosi in particolare alle dinamiche di trasformazione che, negli anni Settanta, hanno coinvolto il litorale Domitio, alterandone in modo irreversibile aspetti ambientali e paesaggistici. Il fenomeno, solo in minima parte abusivo, è stato favorito da un certo *laissez faire* delle norme che hanno consentito, attraverso lottizzazioni selvagge, la costruzione di una città "privata", monotona e ripetitiva nella scelta della tipologia, ipodotata di attrezzature, servizi e spazi pubblici¹¹¹. "La forma di questa urbanizzazione è caratterizzata da una combinazione ossessiva di fenomeni "micro" che, proprio per la loro continua ripetizione conducono ai conseguenti fenomeni "macro" generando, dunque, la "gulliverizzazione"" (Guida, 2011).

Al di là della ricerca ITATeN, la dispersione insediativa delle aree meridionali, spesso, anzi,

¹⁰⁸ La ricerca ITATeN, promossa dalla Dicoter e curata dall'ENEA, pubblicata in *Le forme del territorio italiano* a cura di Clementi A., Dematteis G. e Palermo P.C. nel 1996, è frutto di un lavoro che vede insieme 16 Università. Il fine della ricerca fu quello di elaborare e condividere giudizi interpretativi in merito alle trasformazioni del territorio nazionale.

¹⁰⁹ La "gulliverizzazione", la "protezione atlantica", le "intrusioni etniche", l'"edonismo post-metropolitano", la "stinfalizzazione", la "reticolazione post-sismica".

¹¹⁰ In particolare indica i fenomeni di dispersione insediativa per l'area domitia e la piana di Paestum.

¹¹¹ L'area in questione «si estende, in senso longitudinale, ai due lati del fiume Volturno, verso Nord fino al canale di Agnena e verso sud fino alla foce dei Regi Lagni. Lo schema insediativo che qui si trova è a "spina di pesce", con una parte centrale parallela alla linea di costa, ed una rete molto fitta di strade trasversali dal passo di circa 50-80 metri, a seconda della profondità dei lotti, al centro di ognuno dei quali sorge la "villetta" (Guida, 2011). Quelle che un tempo erano seconde case, in seguito sono diventate le prime abitazioni grazie anche alle reti infrastrutturali che connettono alle conurbazioni napoletana e casertana.

quasi sempre legata all'abusivismo, si imbatte in una esigua produzione letteraria, la quale poco spazio ha dedicato alla ricerca di una "immagine interpretativa" capace di restituire la lettura del "più vasto progetto collettivo mai realizzato nel nostro paese" (Zanfi, 2008). L'immagine che si può tentare di delineare è quella di una città che non nasce dal nulla, né ha dovuto, per affermarsi e crescere, cancellare il tessuto preesistente. Piuttosto, secondo logiche di astuzia e mimetismo, vi si è affiancata silenziosamente, approfittando delle reti infrastrutturali esistenti e, perché no, della "cecità"¹¹² dei Comuni. La quasi totale mancanza di conoscenza, infatti, di pratiche edilizie illegali entro i propri confini amministrativi¹¹³ è sintomo di un'incapacità nel sapere utilizzare le informazioni con il fine di controllare il territorio (Bellicini, 2002). Tale inefficienza si trasmette di riflesso sugli organi istituzionali preposti alle attività di vigilanza e repressione degli abusi commessi (Manzo, 2002). Restituire un'immagine idonea, secondo tali modalità di monitoraggio, porterebbe ad una visione lacunosa di alcuni aspetti e perciò a politiche incapaci di sopprimere il problema. L'immagine deve tenere conto non solo della grana fisica del fenomeno, ma anche dei "collettivi", ovvero dei protagonisti, dei veri soggetti della trasformazione a cui le politiche dovrebbero rivolgersi (Latour, 1991).

3. Veneto vs Campania

Negli ultimi decenni i fenomeni di dispersione insediativa convivono con nuove centralità, nei nuclei urbani minori o negli antichi borghi rurali, tanto da dar forma ad un nuovo e articolato sistema insediativo europeo, la "città territoriale", che comprende "spazi ancora rurali e parti urbanizzate differenti dai limiti sfrangiati e indefiniti" (Amendola, 1997).

La dispersione urbana rientra quindi nel sistema territoriale della città contemporanea e necessita di strategie di intervento e di azioni adeguate alle specificità delle differenti realtà regionali del nostro Paese. Il tema, connesso ad un crescente consumo di suolo, resta ad

¹¹²La produzione dell'immagine cartografica è un atto selettivo a cui sottendono obiettivi precisi, come l'azione di includere un elemento fisico nel campo visivo del mezzo di rappresentazione per architetti e urbanisti significa immergerlo nel circuito semiotico che sottostà alla produzione di quella rappresentazione. La predisposizione di Piani ad escludere aree urbane a bassa densità, il non disegno della crescita urbana non pianificata sulle tavole di zonizzazione, o il volontario e astratto congelamento in variante urbanistica di un tessuto abusivo sotto l'alibi della denominazione di zona agricola, sono atti che rispondono ad una precisa volontà di rimozione del problema è che hanno fatto della "città inesistente" uno tra i maggiori paradossi del nostro Paese, dal dopoguerra ad oggi.

¹¹³Da un'indagine risalente al 2000 emerge che gran parte dei Comuni italiani non utilizza le informazioni sulle concessioni edilizie come strumento di monitoraggio dei processi insediativi sul territorio. Nessun Comune utilizza le informazioni contenute nei moduli ISTAT, che comunque invia ed archivia, come base conoscitiva per monitorare l'attivo legale nel proprio territorio. (CRESME, 2000).

oggi ancora oggetto di incertezza progettuale. Pertanto è sempre più importante la leggibilità delle morfologie fisiche e socio-economiche della dispersione per adeguare le azioni urbanistiche secondo le situazioni nazionali e locali (Barattucci, 2004). Ne deriva l'importanza delle ricerche comparative, non solo tra paesi europei, ma anche tra differenti realtà locali di un medesimo paese, che da anni l'Unione Europea sostiene per proporre azioni per il miglioramento delle informazioni comparative, delle strumentazioni urbanistiche e dei dispositivi legislativi dei diversi stati membri¹¹⁴. La comparazione riguarda principalmente "società evidentemente dissimili" ed essa ha maggiore utilità quando un fenomeno è presente in forme apparentemente simili in due società evidentemente differenti (Smelser, 1982).

Il Veneto e la Campania sono sufficientemente "dissimili" da rendere possibile una comparazione; ma la scelta di tali ambiti è motivata dalla presenza della massima concentrazione del fenomeno in ambito nazionale. Entrambi i territori sono caratterizzati dal "modello latino" di città densa e concentrata e dalla predominanza numerica di piccole e medie città. Ma tra la fine degli anni Sessanta e Settanta, sono interessati dal fenomeno di dispersione urbana¹¹⁵ a predominanza di case individuali su estensioni precedentemente agricole; gli spazi rurali compenetrano nella città e viceversa, formando un tutt'uno con essa, così da rendere difficile la distinzione degli spazi e degli elementi urbani da quelli rurali.

Lo studio delle morfologie urbane in Italia è affidato al *savoir* e al *savoir faire* degli urbanisti, produttori di tanta letteratura ma di scarsi ed inefficaci progetti: i continui e rapidi mutamenti territoriali degli ultimi decenni rivelano la necessità di rinnovare le ormai troppo vecchie e burocratizzate strumentazioni urbanistiche per favorire le procedure volte alla negoziazione, alla concertazione e al rinnovamento del rapporto tra piano e progetto.

Anche sulla base di autorevoli linee teoriche, il presente lavoro delinea le caratteristiche, le cause e gli effetti del fenomeno dispersivo che ha coinvolto vaste aree del nostro Paese. Nel Veneto, che resta ad oggi il caso più studiato dalla ricca produzione letteraria, si riconosce prevalentemente una tipologia insediativa a bassa densità, caratterizzata dalla mescolanza di case e laboratori. Tale forma urbana impegna enormi estensioni di suolo con un tessuto edilizio non compatto e discontinuo che si diffonde appoggiandosi

¹¹⁴ Vedi UE, *Europa 2000, prospettive del territorio comunitario*, Comunicazione della Commissione, ottobre 1991; UE, *Europa 2000+. Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo*, Bruxelles, 1995; Union européenne, *Politique régionale et Cohésion, Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union Européenne*, EC, 1998.

¹¹⁵ Questa delimitazione temporale non significa che il fenomeno nasca negli anni Sessanta, ma indica un momento importante in cui il fenomeno della dispersione abitativa comincia ad essere rilevato come quantitativamente "nuovo" rispetto al passato urbano e rurale.

prevalentemente alle infrastrutture viarie. Non è un caso che la dispersione trovi nel contempo tra le sue cause e i suoi effetti l'uso dell'automobile. Si parla di una vera e propria transizione verso un "nuovo modello di città non basato sulla concentrazione ma sulla bassa densità: ciò non impedisce che sia comunque città o, per lo meno, che tenda a ricostruire una struttura ed una logica di città" (Indovina, 1990). Tale convinzione da parte di Francesco Indovina si basa sulle osservazioni, iniziate negli anni Ottanta, delle trasformazioni delle dinamiche urbane nel Veneto ed in altre aree della pianura in cui sussistono condizioni economiche e strutture urbane simili.

Le condizioni iniziali e le varie fasi che hanno portato alla formazione della città diffusa al nord-est del nostro Paese vanno ricercate nella frammentazione delle aree agricole e nella conseguente trasformazione dell'economia e dei nuclei familiari ad esse legati. In determinate zone, l'eccedenza di manodopera non sarebbe sfociata nell'emigrazione, com'era successo in altri momenti storici, ma piuttosto nella ricerca di un'occupazione in altri settori lavorativi e nelle vicine città. Una prima urbanizzazione dello spazio agricolo sarebbe, quindi, da attribuire alla costituzione di nuovi nuclei familiari, non più dediti esclusivamente alle attività agricole, che si stabiliscono intorno all'originaria dimora di famiglia. In seguito, l'industrializzazione endogena di questi spazi agricoli avrebbe contribuito ad un'ulteriore fase di densificazione. Negli anni Settanta, le piccole aziende si sarebbero insediate in queste aree, sfruttando la già esistente struttura territoriale agricola (strade poderali e secondarie, reti di scarico e di canalizzazione delle acque e altro). Contemporaneamente, nelle città di medie e grandi dimensioni si verificano fenomeni che contribuiscono anch'essi alla costruzione della "città diffusa". Si tratta del decentramento produttivo e delle trasformazioni dei mercati residenziali urbani, tendenti anch'essi alla suburbanizzazione. Tutto ciò conduce ad un aumento qualitativo e quantitativo dell'offerta di lavoro e di servizi, permettendo di andare oltre la semplice urbanizzazione diffusa e di poter iniziare ad intravedere una struttura di città¹¹⁶.

Indovina, quindi, individua due fenomeni simultanei di strutturazione della "città diffusa", uno endogeno e l'altro esogeno, uno di densificazione e l'altro di de-densificazione, che insieme creano un processo convergente.

Tuttavia, tra le cause sopracitate, che hanno condotto alle trasformazioni del territorio, è

¹¹⁶ "La popolazione "metropolitanizzata" del diffuso veneto vive, fa la spesa, va al cinema e si diverte sempre in luoghi diversi, fruendo di un territorio molto ampio, articolato e frammentato: la città si è dilatata e con essa funzioni e servizi. Sono nate nuove centralità e nuovi punti di aggregazione, nuovi poli di interesse e divertimento: il tessuto del diffuso veneto si è trasformato nel corso dei decenni sparpagliandosi sul territorio, invadendo nuovi spazi divenuti funzionali ai processi di crescita e sviluppo dell'urbano" (Fregolent, 2006).

opportuno indicare il ruolo giocato dalle strumentazioni urbanistiche, attraverso le quali, come vedremo nei successivi paragrafi, sembra siano stati assecondati gli interessi individuali recependo la domanda di consumo di suolo ed arrecando, dunque, danni irreversibili ad aree agricole di notevole pregio. Interessante risulta a tal proposito il pensiero di Debernardi riguardo ad “un accordo tacito tra individuo e potere istituzionale, di natura semi-illegale, sulla strada della permissione e del non completo rispetto della norma, del condono edilizio e fiscale comunque garantito”.

In gran parte della pianura veneta, dalla bassa padovana e veronese fino alla pedemontana, con propaggini nelle vallate prealpine e alpine, si riconoscono oggi i caratteri tipici della dispersione: bassa densità, disordine insediativo, commistione di funzioni. La diffusa sovrapposizione di elementi diversi, spesso dotati di un carattere fortemente urbano, su un tessuto di persistenti strutture rurali, caratterizza oggi il paesaggio veneto, in aperto contrasto con la sua immagine letteraria. Le città murate medievali e il paesaggio palladiano si riconoscono ormai a fatica come tracce quasi impercettibili calate in un contesto urbanizzato che per alcuni studiosi presenta i caratteri di una piccola metropoli (Indovina, 1990). La dispersione nel Veneto ricorre assai di frequente all'utilizzo di alcuni “materiali” urbani, come la casa isolata su lotto, che si modifica dal dopoguerra ad oggi, aumentando la propria dimensione e la dimensione del lotto fino agli anni Ottanta, senza rinunciare alla taverna, alla mansarda, al garage interrato, alla collinetta artificiale; il garage, costituito in genere da un prefabbricato in lamiera e disposto sul retro dell'edificio, che, oltre al riparo dell'auto, diventa cantina, magazzino o taverna; il capannone, come spazio di produzione che incrocia lo spazio della residenza, del verde e della ricreazione (Secchi, 1999).

Per la Campania, di contro, la produzione letteraria ad oggi si è poco espressa nella descrizione delle caratteristiche del fenomeno. Tale contesto è stato scelto per la tipologia di espansione che richiama modalità, non regolamentate, di accrescimento urbano assolutamente peculiari. Una forma urbana, un *patchwork*, che si compone di una moltitudine di oggetti, frutto di addizioni che ciascun individuo opera secondo una logica individualistica di consumo incontrollato del suolo. Case, capannoni e palazzine vanno a comporre un abaco di elementi ai quali vanno aggiunti i centri commerciali che competono a distanza per la visibilità delle insegne, la grandezza dei parcheggi, la cubatura dell'edificio-contenitore¹¹⁷. “E uno accanto all'altro, una casa unifamiliare, un ipermercato,

¹¹⁷ “La casualità delle architetture frammentarie che si evolvono in maniera non prevedibile e quindi non pianificabile [...] nascono da una tabula rasa, se non c'era nulla; se c'era qualcosa l'hanno rimpiazzato” (Koolhaas, 2006).

un brano di campagna coltivata, un albergo, una fabbrica dismessa, un vecchio cimitero” (Ricci, 2003).

Nella dispersione urbana meridionale prevale un processo formativo che, fino alla seconda metà degli anni Sessanta, ovvero fino a quando l'economia campana resta legata all'agricoltura, conserva una stretta relazione tra l'armatura urbana e l'antica geometria territoriale della centuriazione romana (Colombo, 2013). In seguito, con gli interventi per l'industrializzazione del Mezzogiorno, il caso della trasformazione della piana campana si prepara ad essere quello più emblematico: le aree pianeggianti si rivelano essere quelle naturalmente predisposte ad accogliere i grandi insediamenti per un facile collegamento con i nodi di trasporto, per l'accessibilità delle aree urbane in cui si concentrano le attività terziarie di supporto, per la più agevole realizzazione delle opere di urbanizzazione. Vengono, inoltre, realizzati gli agglomerati previsti dai Piani regolatori delle Aree di Sviluppo Industriale (ASI) di Napoli e di Caserta; si avvia l'espansione a macchia d'olio dei centri urbani dovuta alla consistente domanda di abitazioni derivante dal crescente reddito medio locale. A distanza di poco più un decennio, dunque, dopo il terremoto del 1980, si infittiscono le infrastrutture viarie e ferroviarie. Una seconda struttura “moderna”, fatta di fabbriche e di infrastrutture di trasporto, si è così sovrapposta alla struttura territoriale tradizionale dell'economia agricola. Tale sovrapposizione ha dato origine ad un territorio “a due velocità”: il primo, in gran parte spontaneo e povero di servizi, con una notevole tendenza all'espansione; il secondo pianificato e “forzato” dai meccanismi dell'intervento straordinario (Colombo, 2013).

Tuttavia, al di là delle eccezioni dei Piani regolatori delle ASI, lo sviluppo dei centri urbani non è mai stato condotto con razionalità ed efficacia dalla pianificazione comunale, la quale si è rivelata piuttosto pigra, negligente e dannosamente arrendevole verso gli interessi privati che hanno portato col tempo ad una crescita edilizia incontrollata. Quest'ultima è stata indicata come una sorta di compensazione, attraverso la rendita urbana, dello scarso sviluppo economico e dell'ancora più scarsa propensione imprenditoriale, antica insufficienza tipica del meridione emersa con maggior evidenza dopo la fine dell'intervento straordinario.

In tali contesti, l'espansione non sempre risponde ad un reale fabbisogno di edilizia residenziale e le tipologie inerenti al fenomeno si distinguono in base alla densità, alla rete delle infrastrutture, all'orditura poderale, ai tipi edilizi ed infine, ma non per importanza, alla natura legale. Le lottizzazioni abusive e le tipologie di espansione interessano terreni agricoli lasciati dapprima incolti, in seguito frazionati in fasce di larghezza variabile e

suddivisi in lotti da cedere ai singoli. In genere l'edificio occupa la metà della superficie del lotto, il quale presenta varie dimensioni e tra le tipologie edilizie prevale la casa mono o bifamiliare, a uno o due piani in cemento armato, edificata al centro del lotto o in aderenza sul confine. In tali contesti prevale la paura e il desiderio di controllo, tanto da renderli entrambi fattori determinanti il carattere dei luoghi. Gli stili di vita e l'edilizia, dunque, risultano essere fortemente condizionati dal timore e dal sospetto delle intenzioni altrui, tanto da circondare le abitazioni con muri di cinta, cancellate e telecamere di sorveglianza. Tutti elementi rassicuranti, ma che in realtà isolano l'individuo dal contesto esterno alla propria abitazione-microcosmo.

Le edificazioni clandestine tendono a riprodursi trovando il più delle volte man forte in strumenti urbanistici troppo vetusti o mai attuati e altresì nell'indifferenza dei pubblici poteri incapaci di applicare le misure repressive. Il contesto offre una scarsa dotazione di servizi collettivi ed è segnato dalla perdita di aree agricole di elevato pregio e produttività. Un caso esemplificativo del fenomeno è la Liburia¹¹⁸ che, negli anni Sessanta, appariva come una immensa distesa verde utilizzata a colture irrigue e puntellata da piccoli centri urbani. Oggi questa regione ha assunto l'aspetto di un'infinita periferia urbana che, estendendosi da Napoli a Caserta, ha avuto il sopravvento sulla campagna, soffocando rapidamente le aree situate in prossimità dei centri urbani e delle infrastrutture viarie e trasformando il verde in spazio residuale dell'espansione (Borrelli, 2004).

L'estensione di questi "frammenti" della città contemporanea, tanto per il Veneto quanto per la Campania, non è associato ad alcuna politica di sviluppo strutturale e duraturo (Guida, 2011), ma spesso riflette semplicemente stili di vita e modelli comportamentali discutibili e ben radicati, ormai, nella storia della società del nostro Paese.

4. L'autocostruzione, l'abusivismo edilizio e il *laisser faire* degli strumenti urbanistici

La dispersione urbana sembra riflettere l'immagine di una società fondata sul modello individualistico e dissipativo dell'edificazione, che non percepisce il danno generale derivante dalla portata di questa devastazione. Basti pensare alla considerevole sottrazione di aree agricole ad alta produttività e alla conseguente impermeabilizzazione

dei terreni. Nelle aree meridionali, gli edifici realizzati senza rispetto degli strumenti urbanistici (ove vigenti), spesso sono circondati da mura o cancellate invalicabili e sembrano assecondare la volontà di coloro che alla comunicazione, alla condivisione e all'interazione con gli altri abitanti preferiscono la segregazione e l'isolamento. In questi contesti, l'autocostruzione si trasforma in un mero rifiuto delle regole dei piani (Guida, 2011) e la casa abusiva è semplicemente lo strumento di una società che non è più in grado di condividere i valori e la cultura abitativa proposta nella città pianificata (Desideri, 2004). Questo è lo scenario sociale al quale si aggiunge un'oggettiva difficoltà da parte degli enti locali nel far fronte al controllo del territorio applicando misure repressive: per evitare di incorrere in omissioni di atti d'ufficio, le ordinanze di demolizione vengono firmate e abbandonate subito dopo. L'abuso viene, dunque, quasi "legittimato" e tutto sommato costruire la propria abitazione senza alcun rispetto delle norme è una pratica sicura: semplicemente la quasi certezza di non incorrere in sanzioni e di poter regolarizzare in un secondo momento la propria posizione favorisce il ricorso a scorciatoie informali e traduce la regolazione in senso comune condiviso, con gravi ricadute sulla sfera pubblica (Zanfi, 2008). Tutto questo è nel contempo causa ed effetto dell'indifferenza nei confronti delle regole e danneggia le comunità.

Nelle aree centro-settentrionali, la dispersione insediativa, intrecciandosi con la diffusione della piccola impresa e della micro-imprenditoria, costituisce il "modello veneto", nato in modo quasi "spontaneo" ma allo stesso tempo appoggiato dalle strumentazioni urbanistiche, tanto da risultare come fenomeno di natura "semi-illegale". Ma l'atteggiamento degli abitanti è differente: l'individuo si è auto-organizzato all'interno di un sistema che gli ha consentito, in nome del supporto allo sviluppo dell'area, della comunità e dell'incentivo all'imprenditorialità del singolo, di espandersi su un territorio che presentava i caratteri di "accoglienza" necessari (Debernardi, 2002).

Caso 1: Il consumo di suolo generato dalla dispersione urbana nell'agro aversano

Nelle piane centro-meridionali del nostro Paese, l'espansione edilizia, che solo in parte risponde ad un reale fabbisogno abitativo, ha trovato e trova ancora l'appoggio delle ripetute leggi sul condono e le tipologie diffusive si distinguono in funzione della densità, dei sostegni infrastrutturali, dell'orditura poderale che ne condiziona l'impianto, dei tipi edilizi ed infine, ma non per importanza, della legittimità.

L'impianto planimetrico assume, infatti, caratteri precisi nella piana sud-occidentale casertana, per esempio, che si estende da Aversa verso ovest e comprende i comuni di

Casal di Principe, Casapesenna, Frignano, San Cipriano d'Aversa, San Marcellino, Villa di Briano, Villa Literno (fig.40). Secondo i dati del PTCP di Caserta, oltre i due terzi delle aree urbane consolidate dal secondo dopoguerra ad oggi sono costituite da tessuti urbani realizzati in assenza di PRG e quasi il 90% di tali tessuti sono stati realizzati prima del 1984: circa il 20% dell'edilizia realizzata nei sette comuni dell'area di studio dal 1984 ad oggi è abusiva, con un picco del 35% nel comune di Casal di Principe.

Le analisi condotte sul territorio¹¹⁹, soffermandosi sul tipo di occupazione del suolo e delle regole di impianto, delineano le matrici geometriche che indicano le modalità del consumo di suolo per la crescita edilizia, distinguendo i tessuti spontanei saturi; i tessuti spontanei in fase di completamento; la frangia urbana in fase iniziale di urbanizzazione (fig.41). Le lottizzazioni abusive o le tipologie di espansione prescritte dai piani, sulla base di accordi già decisi tra venditori e acquirenti, interessano terreni agricoli lasciati dapprima incolti, in seguito frazionati in fasce di larghezza variabile, tra i 38 e i 53 metri, e suddivisi in lotti da cedere ai singoli. La realizzazione di una strada di servizio ogni due fasce costituisce l'unico intervento di carattere pubblico. In genere l'edificio occupa la metà della superficie del lotto, il quale presenta varie dimensioni, con una media di 20 m x 24 m (480 mq). Tra le tipologie edilizie prevale la casa mono o bifamiliare, a uno o due piani in cemento armato, edificata al centro del lotto o in aderenza sul confine.

L'attento studio conduce certamente ad alcune considerazioni in merito alle lottizzazioni clandestine, le quali tendono a riprodursi secondo le logiche "del minimo sforzo" e della "massima convenienza", dando origine a forme di disgregazione ed espansione, libere e caotiche. A ciò si aggiungono gli strumenti urbanistici troppo datati oppure inattuati, il silenzio dei pubblici poteri e le misure repressive mai applicate. Il contesto che ne deriva risulta povero di servizi ed attrezzature collettive, privo di qualità urbana ed edilizia, e la perdita del terreno agricolo di elevato pregio è solo una delle tante conseguenze che richiede l'intervento di un piano di riqualificazione ambizioso che coinvolga ambiti sovracomunali e che estenda interventi di conservazione sia alle aree agricole minacciate dall'urbanizzazione, come quelle marginali, interstiziali o interne al tessuto urbano, che alle aree più vaste della *Campania felix*, di cui permangono ormai poche "tracce di felicità" (Amenta, Formato, 2013).

¹¹⁹Nel filone di ricerca, ormai consolidato nel Dipartimento di Architettura dell'Università "Federico II" e oggetto di questo contributo, si inserisce la tesi di laurea – della quale questo testo riprende alcuni contenuti e immagini – svolta da Marcello Ferrara con la guida del prof. Loreto Colombo.

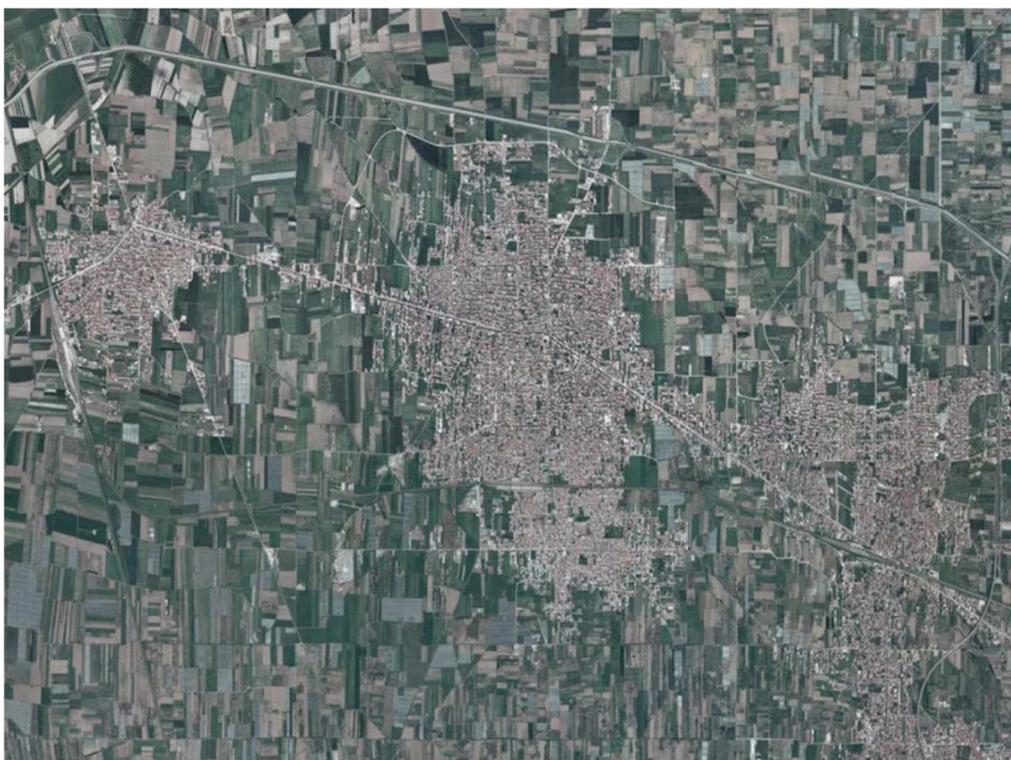


Fig.40: La piana sud-occidentale casertana, occupata dalla dispersione di edilizia, prevalentemente spontanea, che da Aversa si spinge verso ovest fino a Villa Literno. Fonte: Google Earth.



Fig.41: Le modalità di consumo del suolo per la crescita edilizia: matrici geometriche d'impianto. Tessuto in via di formazione a); tessuto in fase di completamento b); tessuto saturo c). Fonte: Google Earth.

Caso 2: Un sito archeologico al centro della conurbazione atellana

In questo studio si analizza un antico sito tra l'agro aversano e quello afragolese, in cui sorge nel periodo di dominazione osca, nel IV sec a.C., la città di Atella, culla della commedia dell'arte grazie alle sue celebri *fabulae*. Etruschi, Greci e Sanniti hanno segnato la storia civile e militare e l'impianto urbanistico di una città destinata, in epoca imperiale, ad una straordinaria ascesa economica: furono costruiti il foro, le terme le ville e l'anfiteatro (Capasso, 1997). In epoca borbonica, l'area archeologica sarà tagliata in due da una strada provinciale, un ulteriore margine che separerà, nella parte alta, un'area densamente edificata tra Succivo e Orta di Atella, dal sito vincolato e quasi interamente

inedificato, nella parte bassa tra i comuni di Sant'Arpino e Frattaminore. A partire dagli anni Cinquanta, i centri dei quattro comuni¹²⁰, con l'avanzare senza freni di una espansione edilizia incontrollata, hanno formato una vera e propria corona, delimitando un'area quadrata parzialmente edificata, cinta da tre canali e segnata dalle tracce di un antico impianto. Il sito sarà quindi fulcro di lettura degli antichi tracciati succedutisi nel corso della storia¹²¹ (fig.42) e di un'intensa conurbazione che spinge i comuni suddetti a saldarsi, annullando ogni confine tra aree agricole e urbane e mutando per sempre il paesaggio rurale (fig.43).

La presenza, ancora evidente, degli antichi tracciati sono l'emblema di una cultura ancora da ricondurre in superficie, dove l'unico e solitario reperto resta ad oggi il Castellone¹²², edificio termale pubblico che testimonia la grandezza della città ma anche una probabile vicinanza al foro e, dunque, ad altri edifici che solitamente sorgevano al centro, come la basilica, il tempio, il teatro ed altri complessi (Maiuri, 1938). A distanza di trent'anni dalla prima campagna di scavi¹²³, quando ormai l'antico nucleo urbano è stato in parte inglobato dai comuni limitrofi e l'incapacità della regolamentazione urbanistica nel reprimere la diffusione edilizia è a dir poco evidente, si fa avanti l'idea di costituire un Parco archeologico, valido espediente per riequilibrare una situazione più che incerta ed integrare l'antica Atella con i comuni di Sant'Arpino, Succivo, Orta di Atella e Frattaminore. Tuttavia, si dovrà attendere il 2010, con la seconda campagna di scavi e il ritrovamento di un complesso termale di epoca romana, per denominare "archeologico" il Parco descritto. L'esigenza di individuare criteri di intervento per il recupero, la riqualificazione e lo sviluppo

120Sant'Arpino, Frattaminore, Orta di Atella e Succivo conservano numerose tracce dell'antica città. Essi sono soci fondatori dell'Associazione dei comuni atellani, cui si sono aggiunti di recente i comuni di Cesa e Gricignano di Aversa. Nel 2012, Orta di Atella ha lasciato l'Unione.

121Secondo Johannowsky, il perimetro trapezoidale della città individua una terrazza naturale con lievi dislivelli variabili sui diversi lati, con un massimo di circa quattro metri a nord-est, il cui andamento rivela la presenza di tre assi stradali principali con un orientamento ruotato rispetto all' Ager Campanus I (133 a.C.) che Chouquer definisce Acerrae-Atella I (realizzata, per Bencivenga Trillmich, nel IV sec. a.C.). Tale centuriazione si estende da Acerra a Sant'Antimo in direzione est-ovest e da Orta di Atella a Secondigliano e Casoria in direzione nord-sud e rivela tracce nei comuni di Sant'Arpino, Frattaminore e Orta di Atella. Una seconda centuriazione, Atella II, realizzata dopo l'83 a.C. secondo Chouquer, riguarda solo il territorio di Orta di Atella e piccole porzioni degli altri comuni della conurbazione atellana.

122Rudere archeologico in *opus reticolatum* situato sulla strada provinciale Aversa-Caivano, è l'unica testimonianza emersa dell'antica Atella. E' considerato, da Maiuri, risalente al sec. II a.C. e parte di edificio termale, da Beloch parte di torre difensiva di epoca medioevale. Con la sua caratteristica forma è diventato l'emblema dell'agro-atellano per i ricordi che evoca.

123La prima campagna di scavi venne condotta nel 1966 dall'archeologo Johannowsky che riportò alla luce, tra i numerosi resti, una *domus* romana con terme annesse ed un pavimento a mosaico policromo in peristilio. Gli scavi proseguirono con l'intento di trovare tracce del teatro, del foro, della basilica e dell'anfiteatro. Di quest'ultimo, che dovrebbe essere tra i più antichi della Campania, parla Svetonio riferendo che proprio nell'anfiteatro atellano i nemici di Tiberio, alla sua morte e mentre il corteo si avviava verso Roma, volevano bruciarne la salma in segno di *damnatio memoriae*. Gli scavi, però, a causa delle scarse risorse a disposizione, cessarono, infrangendo i sogni di quanti speravano di 'toccare' l'anfiteatro.

del sito archeologico diventa, dunque, prioritario, non senza una particolare attenzione ai processi di arresto della diffusione edilizia e di ristrutturazione urbana delle aree occupate dalle recenti edificazioni. Un ridisegno degli isolati interni all'area archeologica permetterebbe a quest'ultima di tornare ad essere, dopo secoli, anello di congiunzione tra i quattro comuni, mediante l'utilizzo di aree libere destinate a verde, spazi aperti e percorsi. Gli interventi si rivelano necessari lungo i confini del Parco, dove le giaciture di fondazione e i tracciati storici della centuriazione consentono di ripristinare i limiti dell'antico sito, e nelle fasce esterne, in particolare a nord dell'asse borbonico, dove la diffusione edilizia ha saturato le aree residue. La necessità, dunque, di una riqualificazione, dalla scala urbana a quella edilizia, spinge a configurare alternative alle tradizionali e mal funzionanti procedure repressive dell'abusivismo e strategie che superino la vecchia vincolistica preordinata all'esproprio con la successiva acquisizione forzata delle aree e/o manufatti destinati ad opere pubbliche (Colombo, 2012).

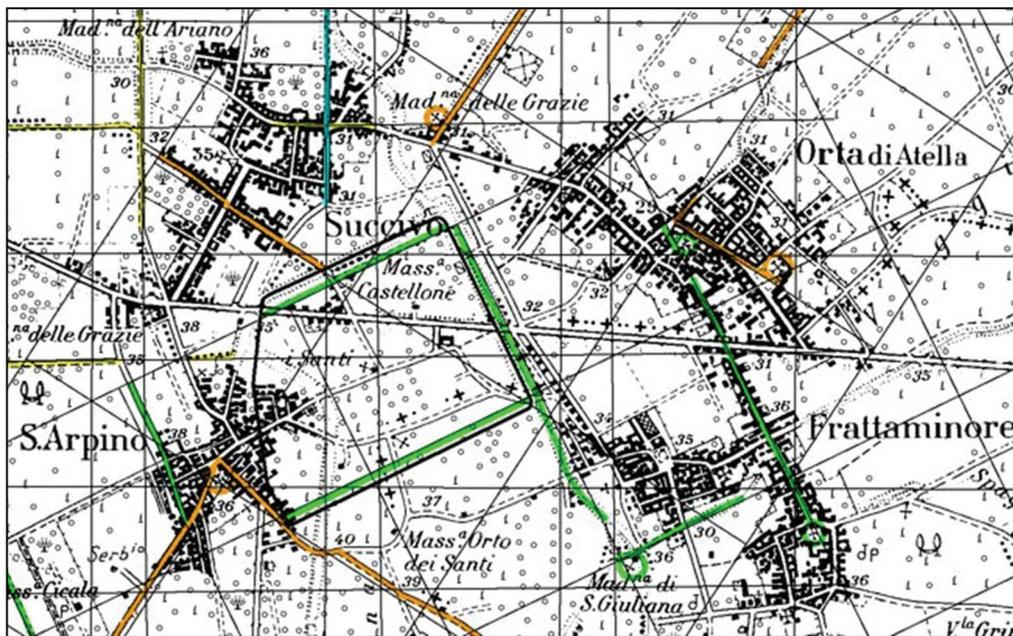


Fig.42: I centri dei quattro comuni, il sistema viario e la centuriazione del territorio di Atella rappresentati dall'Istituto Geografico Militare nel 1957. In blu si evidenzia la centuriazione dell'Ager Campanus I; in verde, Acerrae-Atella I; in arancio, Atella II. Fonte: Bencivenga Trillmich C., (1984), *Risultati delle più recenti indagini archeologiche nell'area dell'antica Atella*, Arte tipografica, Napoli.



Fig.43: L'immagine mostra la corona insediativa che, oggi, circonda il sito archeologico. In giallo è individuato il perimetro dell'antica Atella, tagliato in due, in direzione est-ovest, dall'asse realizzato in epoca borbonica che separa la parte alta, quasi completamente edificata, dalle aree ancora inedificate, nella parte bassa. Fonte: Google Earth.

5. Regionalismo, “senso civico” e dualismo economico

Nelle aree meridionali tirreniche, in particolare nella piana campana, in cui l'abusivismo registra i livelli record del Paese, emergono una grande difficoltà dell'urbanistica (Dato, 1984) e i differenti rapporti tra leggi urbanistiche e culture civiche regionali (Putnam, 1993). Robert Putnam, nel 1993, già spiegava l'importanza della *civicness*¹²⁴, talvolta tradotto in italiano con *senso civico*. Per il politologo americano, molto più dei fattori economici, contano le ragioni storiche, le tradizioni di vita civile e di auto-governo locale che affondano le radici nel passato¹²⁵.

¹²⁴ Il saggio di R. D. Putnam, alla sua pubblicazione, ebbe un'eco molto ampia anche – e forse soprattutto – in ambienti non accademici. Il saggio fu pubblicato all'indomani della famosa inchiesta Mani Pulite che mostrava quanto la corruzione della politica fosse profonda e la ricerca di Putnam sembrava rispondere proprio all'esigenza politica di trovare una risposta alla domanda sulle ragioni della mancanza di virtù civiche in Italia e al cattivo funzionamento delle istituzioni in molte regioni. La ricerca aveva preso avvio nel 1970 quando erano state appena istituite le Regioni. Al centro della ricerca di Putnam sta il concetto di “civic-ness”, talvolta tradotto con “senso civico”. Secondo Putnam è la mancanza di “civicness” a spiegare il mancato sviluppo delle regioni del Sud d'Italia e la mancanza di questa virtù andrebbe ricondotta a continuità di lungo periodo nella storia della penisola italiana, a partir fin dal medioevo.

¹²⁵ In Appendice A, per approfondimento, si riporta il pensiero di Putnam sull'origine della *civicness* italiana, tratto dal celebre testo *La tradizione civica nelle regioni italiane*, edito da Mondadori nel 1993.

Dopo tali conclusioni, fortemente criticate, Putnam spesso è stato accusato di aver messo in piedi un'ipotesi che rischia di sconfinare nel razzismo¹²⁶. E' certo che tale studio, secondo Augias, trascura le recenti cause del sottosviluppo meridionale, a cominciare dallo sfruttamento da parte del resto del Paese, dall'imposizione di una frettolosa cultura industriale che le regioni meridionali, inutilmente devastate da impianti chimici e siderurgici, non erano pronte e né adatte ad accogliere.

Costituisce un altro aspetto considerevole la differenza delle realtà territoriali su cui si è impostata la dispersione insediativa. Le armature urbane e i paesaggi dei due contesti territoriali in questione vengono profondamente alterati dalle urbanizzazioni dei territori agricoli contro le quali né le politiche pubbliche di accesso alla casa di proprietà, né l'urbanistica hanno agito in modo efficace. Come già sottolineato, le differenze storiche, socioeconomiche, formali e politiche delle città del nord, centro e sud Italia conferiscono specificità culturali ad ogni settore e ad ogni regione. Ma il denominatore comune all'intero territorio italiano è costituito da una rete policentrica di città piccole e medie in un territorio cosparso di paesi e villaggi. Questa armatura urbana, caratterizzata da un policentrismo differenziato e da un forte regionalismo, si è mantenuta piuttosto forte anche dopo il processo di unificazione italiana (Barattucci, 2004). Per comprendere le trasformazioni delle forme di urbanizzazione in Italia, dal dopoguerra ad oggi, bisogna considerare, oltre le differenti culture civiche delle regioni italiane, il dualismo storico Nord-Sud, nonché il policentrismo urbano differenziato che, insieme ad un forte regionalismo, sembra aver impedito la nascita di una città metropoli come simbolo dell'unità nazionale. Né Roma né Milano, capitale amministrativa l'una, capitale culturale ed economica l'altra, sostengono questo ruolo, pur potendo essere possibili metropoli sotto il punto di vista dimensionale.

Il cambiamento delle strutture urbane in entrambi i paesi è legato anche al passaggio da un'economia prevalentemente agricola ad una industriale (Villari, 1972). La crisi dell'agricoltura (Sereni, 1980), che si accentua proprio negli anni Sessanta e che continuerà in maniera esponenziale nei decenni successivi, andrà a vantaggio dello sviluppo industriale del Nord. Dal secondo dopoguerra, malgrado gli importanti cambiamenti (Indovina, Fregolent, Savino, 2001) e a causa della politica statale che non riesce a ridurre gli squilibri economici e storici, le differenze economiche e culturali all'interno della penisola restano forti. Ancora oggi persiste il forte dualismo Nord-Sud e, anzi, la distinzione in "due Italie" (quella del Nord e quella del Sud) è in breve tempo diventata una tripartizione in "tre Italie" (Nord-Ovest, Nord-Est e Centro, Sud) con realtà

¹²⁶ Si veda l'articolo "Le radici dell'Italia di Putnam" di Salvatore Lupo.

socioeconomiche molto differenti (Bagnasco, 1977). Alcune trasformazioni economiche che negli ultimi anni hanno interessato positivamente le regioni Puglia, Campania e Basilicata fanno evolvere ulteriormente questo carattere triplo della penisola.

Dall'inizio degli anni Settanta si interrompono i *trends* positivi¹²⁷, ottenuti grazie all'intervento della Cassa per il Mezzogiorno, che segnano per la prima volta una convergenza storica tra Nord e Sud. La causa di questo mutamento va ricercata, oltre che nel "cambiamento generale della congiuntura economica e nell'aggravamento delle prospettive produttive dell'Italia intera"¹²⁸, nella diffusione di un regionalismo inefficiente e nell'invadenza inarrestabile di pressioni politiche improprie, legate alla gestione del consenso" (Lepore, 2011). La crescita insediativa che si registra in questi anni compenserà lo scarso sviluppo economico con la supplenza dell'edilizia, e quindi della rendita fondiaria, alla capacità imprenditoriale (Colombo, 2013/a).

Su questa trama urbana, la dispersione insediativa, a partire dagli anni Cinquanta e Sessanta, si è manifestata su quei territori che per l'orografia dei luoghi permettevano l'insediamento (Clementi, De Matteis, Palermo, 1996), secondo dinamiche non frenate dalla legislazione urbanistica italiana (Barattucci, 1998) e compromettendo in modo irreversibile la tradizionale dicotomia città-campagna.

Il superamento dei classici rapporti tra campagna e città merita una opportuna ed idonea comprensione del territorio contemporaneo, prendendo le distanze dalle letture del passato, non senza tralasciare il superamento di un'altra dicotomia, quella tra centro e periferia.

6. Norme e strumenti urbanistici: inefficacia e inefficienza tra errori, contraddizioni e negligenza

Le "immagini interpretative" hanno avuto ed hanno tutt'ora l'obiettivo di facilitare la leggibilità e la comprensione dei fenomeni in atto. La conoscenza delle forme insediative, mediante la quale si legge il mutamento di senso della dialettica urbano-rurale e il significato ultimo della città contemporanea (Dato, 2004), è un punto di partenza per le azioni urbanistiche. Le parole, ormai invecchiate, relative a cose certamente mutate nel

¹²⁷ In Appendice B sono riportate alcune considerazioni sul divario economico tra Nord e Sud Italia, a partire dal 1861.

¹²⁸ Tra le crisi petrolifere, la ristrutturazione del sistema industriale, la prevalenza di una forma di liberismo senza regole, l'avvento dell'euro e la nuova crisi finanziaria internazionale, hanno allontanato sempre più dall'obiettivo della convergenza e dell'annullamento del dualismo economico.

tempo, svuotano il contenuto degli strumenti urbanistici e dei testi legislativi, oppure lasciano ampi margini di ambiguità e di interpretazione nelle destinazioni d'uso del suolo. Viene da chiedersi se le istituzioni e le leggi che disciplinano l'uso del suolo abbiano realmente colto la portata di tale mutamento e quanto tempo ancora passerà prima che ciò avvenga.

La crescita urbana "a macchia d'olio" inizia in modo considerevole a partire dal secondo dopoguerra. In questo periodo, il più importante programma di opere pubbliche in Italia riguarda la costruzione della rete autostradale e dell'edilizia residenziale con aiuti creditizi e fiscali da parte dello Stato. Già nel 1949, con l'INA-casa, l'edilizia pubblica residenziale in 14 anni produce un milione e mezzo di stanze (Mamoli, Trebbi, 1988; Di Biagi, 2001). "Se intervento vi è stato, le prospettive sono state di tipo quantitativo, fondando la questione urbana sul problema della casa e sulla carenza di alloggi" (Ferracuti, Marcelloni, 1982). Eppure la massiccia espansione, non frenata dagli strumenti urbanistici, spesso assenti, e favorita dalle politiche della casa (Indovina, 1971) si verificherà venti anni dopo. Il caos generato dalla cementificazione urbana e territoriale genera consapevolezza dei danni compiuti solo dopo una serie di disastri ambientali¹²⁹. In questo quadro inizia un processo di revisione e di riforma che porterà, nel 1967, all'emanazione della "Legge-ponte" n.765 con l'intento di porre limiti alla congestione urbana, che aveva provocato i gravi danni ambientali, e all'edificazione in assenza di piani. Il conseguente decreto Interministeriale n.1444/1968 introduce gli "standard urbanistici" che puntano alla qualità urbana attraverso le quantità, cioè fissando i "minimi inderogabili", le superfici minime per abitante, da destinare ai servizi pubblici, e i limiti massimi di densità dell'edificazione privata nei piani di lottizzazione. Tale decreto definisce altresì la zonizzazione funzionale nel Prg, rigida e dettagliata nelle zone urbane, ambigua e vaga nelle altre aree¹³⁰, come quelle agricole. Eppure dalla fine degli anni Sessanta e per oltre un decennio, la campagna diventa sempre più urbanizzata. Aumenta la dispersione urbana proprio sulle aree agricole dell'intero territorio nazionale. Un fenomeno che al Sud sarà potenziato dal crescente abusivismo edilizio, facendo emergere ancora una volta il difficile rapporto tra culture civiche delle regioni¹³¹ e leggi urbanistiche.

¹²⁹ Agrigento (frana del 1966), Firenze (alluvione del 1967), Venezia (acqua alta nel 1967).

¹³⁰ La zonizzazione differenzia le costruzioni nelle varie zone attraverso "indici" di fabbricabilità che nelle zone agricole è molto basso ed orientato solo per edifici legati alle attività rurali.

¹³¹ Con il Decreto Presidenziale n. 616 del 1977, le competenze in materia urbanistica vengono trasferite alle Regioni a Statuto Ordinario e da questo momento grande importanza avranno le leggi regionali nella differenziazione regionale della pianificazione urbanistica.

6.1 Le norme legislative. Sanatoria, condono, confisca, demolizione

Verso la fine degli anni Settanta, i primi strumenti di intervento e le prime politiche¹³² in risposta all'abusivismo edilizio vengono varati da un lato con il fine di recuperare territori senza controllo, mirando alla realizzazione di servizi ed attrezzature, dall'altro proponendo plausibili soluzioni per il futuro, agendo sulle cause del fenomeno. L'esito di ciò è stato fallimentare o comunque molto inferiore alle aspettative: alle rigide e ormai invecchiate politiche pubbliche si intrecciano le pratiche illegali dei singoli che dimostrano un'applicazione parziale o distorta delle politiche stesse. Tale atteggiamento si spiega proprio in un'ulteriore irrigidimento delle disposizioni sull'edificabilità e in un incremento di sanzioni per i responsabili. Nei fatti non ci sarà alcuna svolta, sostanzialmente per due ragioni: da un lato non solo le fasce marginali, ma anche un vasto ceto medio di famiglie, sono incapaci di accedere alle pratiche legali, dall'altro le amministrazioni locali non sanno gestire e applicare le rigide strumentazioni vincolistiche. Il quadro repressivo è poco efficace, "non soltanto perché fissa vincoli senza valutare in che misura questi siano realmente praticabili, ma soprattutto poiché predispone ampi spazi per aggirarli" (Zanfi, 2008).

Il fallimento più grave del Governo nei confronti dell'abusivismo, nonostante i buoni propositi legati al recupero ed alla riqualificazione dei territori degradati, si registra nel 1985 con la Legge 47 - *Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive* - nota come "Legge sul condono edilizio", la quale viene ritenuta più che altro un ottimo espediente per fronteggiare il debito pubblico. Il testo di legge si compone di una parte più severa e di un'altra "generosa". Nella prima si tende a confermare la validità degli strumenti urbanistici esistenti e a potenziare le azioni di controllo rispetto agli abusi. Su questa linea la Legge intende portare al massimo il potere della repressione degli enti locali, per esempio conferendo ai sindaci il potere di demolizione e di confisca dei beni illegali, stabilisce sanzioni penali per i casi più gravi di lottizzazione e costruzione abusiva. Inoltre, essa cerca di inserire l'abuso all'interno del Piano esistente mediante la variante, predisposto dagli enti locali, i quali hanno il compito di programmare il recupero in linea con gli *standard* del Piano, investendo gli oneri di urbanizzazione versati dagli abusivi in cambio

¹³²La tendenza della cultura urbanistica fu quella di sostenere e promuovere provvedimenti volti al controllo dei reati edilizi ai danni del territorio e al riassorbimento dei tessuti urbani informali entro le maglie degli strumenti della pianificazione.

della concessione in sanatoria. Di contro, la Legge presenta disposizioni più generose in merito a pratiche edilizie “minori e più comuni”¹³³. Ma il fallimento si riscontra soprattutto nel sistema di pagamento e nella scarsa propensione degli interessati a corrispondere la quota volta a sanare l’abuso. Soprattutto nelle aree meridionali, si registra una notevole incapacità da parte dei Comuni di revisionare gli strumenti urbanistici e di far fronte alle spese per le opere di urbanizzazione primaria, anche a causa delle esigue entrate e delle formule rateizzate dei pagamenti che non vengono portati a termine. A ciò si aggiungono le ordinate, ma non eseguite, misure repressive, con l’effetto negativo di cui si è trattato in precedenza.

Nel 1994 e nel 2003, lo Stato, principalmente per questioni economiche, è ancora il promotore di una politica di condono con rigide norme recepite dalle Regioni in modo passivo, ma soprattutto poco o per nulla applicate. Il condono edilizio Berlusconi-Tremonti, introdotto dal D.L.269/2003, ha ridefinito le condizioni di ammissibilità alla sanatoria per l’edilizia abusiva realizzata dal 1994 al 2003¹³⁴. Con questo provvedimento, gli interessati alla sanatoria vanno sempre più ricercati in contesti dispersi, in zone di pregio ambientale¹³⁵. Le singole Regioni, una volta recepite le disposizioni della legge nazionale, hanno rivelato una tendenza alla limitazione dei casi condonabili e all’aumento delle tariffe di oneri e oblazioni: nel primo caso, il timore di una “invasione di campo” da parte dello Stato ha fatto sì che le casistiche di sanatoria rispondessero alle singole disposizioni regionali e fossero, dunque, subordinate ai propri strumenti di governo del territorio; nel secondo caso, l’aumento delle tariffe va invece ricondotto alla difficoltà di far fronte alle

¹³³Ci si riferisce al cosiddetto “accertamento di conformità” che esclude dalle sanzioni le violazioni formali della normativa, riguardanti per esempio le opere realizzate senza concessione, ma non in contrasto con gli strumenti urbanistici generali (Capo I, art. 13, *Accertamento di conformità*); alle cosiddette “variazioni essenziali”, le variazioni illecite del progetto approvato in sede di concessione edilizia che vengono punite in modo diverso dall’abuso in totale difformità (Capo I, art. 8, *Determinazione delle variazioni essenziali*); alla definizione di “opere interne”, quelle cioè che non incidono sull’esterno dell’edificio e non comportano modifiche relative alla struttura, per le quali si stabilisce che possano essere eseguite senza alcuna autorizzazione da parte del Comune, mediante la semplice presentazione al sindaco di una relazione siglata da un professionista abilitato che asseveri le opere da eseguire e il rispetto delle norme di sicurezza antica e di quelle igienico-sanitarie (Capo I, art. 8, *Determinazione delle variazioni essenziali*).

¹³⁴ Decreto Legge 30/09/2003 n. 269, *Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell’andamento dei conti pubblici*, art. 32, *Misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l’incentivazione dell’attività di repressione dell’abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali*. Ammette a sanatoria gli immobili abusivi realizzati fino al 31/03/2003. La sostanziale differenza rispetto ai testi della L. 47/1985 e della L. 724/1994 sta nella possibilità di ammettere a sanatoria manufatti realizzati anche su aree di proprietà dello Stato o facenti parte del demanio statale, a esclusione del demanio marittimo, lacuale e fluviale, nonché dei terreni gravati da diritti di uso civico. Il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria è subordinato al parere favorevole dello Stato proprietario, per il tramite dell’Agenzia del demanio, alla vendita delle aree appartenenti al patrimonio disponibile o al mantenimento ventennale oneroso dell’opera sulle aree appartenenti al patrimonio indisponibile. (Montini e Mangani, 2004).

¹³⁵ Secondo i rapporti CRESME, solo il 30% degli alloggi abusivi viene oggi realizzato in aree già densamente edificate, mentre il 70% della produzione ricade in aree a bassa densità abitativa, riguarda prevalentemente seconde case e ville. CRESME 2004

operazioni di recupero urbanistico degli abusi sanati con i soli proventi delle casse comunali. Ma l'atteggiamento delle Regioni può essere ricondotto anche ad una presa di coscienza del carattere disperso della città abusiva e dell'incapacità di gestirla da parte degli strumenti di regolazione unicamente locali (Zanfi, 2008).

In via generale i governi si sono dimostrati incapaci di una razionale ed efficace politica di condono, ma soprattutto di una visione ampia e lungimirante della riqualificazione urbana e territoriale. Di contro, in virtù delle conoscenze dei propri contesti territoriali, potrebbero essere proprio le Regioni a dover predisporre opportune politiche, non necessariamente volte alle pratiche di condono o di repressione.

6.2 La pianificazione. Crisi e sfiducia

Nonostante le riflessioni sulle questioni ambientali portate avanti negli anni Settanta, la massiccia urbanizzazione del territorio continua imperturbata. Nei confronti dell'urbanistica italiana si manifesta una crescente sfiducia, soprattutto per il fallimento della programmazione a lungo termine degli strumenti urbanistici, incapaci di arrestare o semplicemente frenare il continuo e crescente processo di urbanizzazione. Molte città arrivano a saldarsi tra loro e si avverte sempre più la necessità di nuovi strumenti regolativi, comunali e intercomunali. Intanto, il benessere economico e il desiderio della casa di proprietà sembrano alimentare le politiche della casa: nasce una sorta di "Partito della casa", trasversale rispetto alle varie classi di reddito, che nessun partito politico ha contrastato in modo deciso.

Negli anni Ottanta, al tradizionale settore speculativo edilizio si accostano i grandi interventi puntuali di progetto sul territorio che diventano le nuove "occasioni di promozione edilizia da parte di gruppi industriali e finanziari" (Indovina, 1992). Secondo Indovina, la città si trasforma in un' "occasione" in funzione della quale si elabora il piano o lo si varia per la realizzazione del progetto puntuale. A questo processo di *deregulation* dei grandi progetti puntuali sono interessati non solo piccoli e medi operatori, promotori e imprenditori, ma anche il singolo cittadino. Indovina precisa che "di fatto il privilegio accordato al progetto finisce per determinare uno spostamento di poteri", indebolendo i pubblici poteri e rafforzando di contro la crisi dei piani regolamentari. Molteplici sono le ragioni di questa crisi e soprattutto della sfiducia generale. In particolare vi è la difficoltà di realizzazione concreta delle previsioni e delle differenti proposte, poiché esse, nel piano

tradizionale, tralasciano alcuni aspetti legati alla fattibilità economica, politica e sociale.

A creare il reticolo urbano tipico dei territori della diffusione insediativa, tanto in Veneto quanto in Campania, saranno una serie di fattori a favore dell'insediamento periferico (l'estensione delle reti infrastrutturali, la valorizzazione di una fitta rete insediativa preesistenti, la redistribuzione dei redditi e la diffusione dei consumi di livello urbano) e altri che hanno, invece, decretato il declino, almeno provvisorio, dell'insediamento accentrato (congestione e invecchiamento del tessuto urbano compatto, ridimensionamento del ruolo trainante svolto dalla grande impresa, il rapido deterioramento delle condizioni ambientali) (Talia, 1998).

Nelle aree nord-orientali, la città diffusa prende corpo senza grandi lottizzazioni, senza l'intervento della speculazione o di incombenti interessi immobiliari. Cresce per frammenti, rosicchiando più che divorando; i permessi arrivano rapidamente e le norme dei piani non sono rispettate. Un capannone si edifica dove appare più conveniente, senza valutare quanto traffico aggiunga ad una strada già intasata.

Nelle aree meridionali tirreniche, si assiste spesso ad un intreccio tra promotori individuali e, progressivamente, speculazioni più consistenti, promosse anche dalla malavita che impone lo sviluppo di un mercato edilizio parallelo, destinato ad una domanda non soddisfatta dall'offerta legale. La mancata risposta, infatti, ai bisogni abitativi da parte dello Stato, verso la fine degli anni Sessanta, getta le basi per un tacito accordo proprio tra Stato e singoli, favorendo una "mobilitazione individualistica" e una sorta di "incrementalismo" (Secchi 1996). Secchi si riferisce ad una crisi urbana alla quale lo Stato, con la tacita mediazione dei Comuni, competenti in materia edilizia, non ha saputo rispondere. Dunque, al singolo è lasciato il compito di supplire alla carenza dell'intervento pubblico¹³⁶. Un'auto-organizzazione grazie alla quale i "voi trovate la soluzione, lo Stato vi lascia fare e lascerà crescere un mercato del lavoro nero, l'evasione fiscale, l'inosservanza o il continuo aggiustamento dei piani e delle regole urbanistiche ed ambientali, e poi condonerà" (Secchi, 1996). La mobilitazione individualistica per Secchi non è necessariamente abusivismo, né lo presuppone, anche se, nei fatti, la disponibilità mostrata da alcune Amministrazioni a modificare gli strumenti urbanistici, adattandoli ad esigenze personali e coprendo la trasgressione, abbia innescato un meccanismo ormai

¹³⁶È necessario ricordare come, poco prima degli anni Settanta, fosse possibile constatare nel Mezzogiorno un persistente disagio abitativo, in termini di sovraffollamento, che nettamente lo distingueva dalla condizione del Centro-Nord. A ciò fa seguito una sorprendente produzione edilizia per il quale il censimento del 1981 riporta un rapporto riequilibrato tra popolazione e abitazioni.

divenuto prassi in cui proprio la mobilitazione individualistica, l'incrementalismo e l'abusivismo si rincorrono.

Il processo di dispersione insediativa può, dunque, essere spiegato anche da una politica residenziale pubblica molto limitata, da una grave incapacità di programmazione e una realizzazione effettuata in termini per nulla brevi. Così, in particolare nelle città del Sud, la presenza di una frequente convergenza di obiettivi tra promotori immobiliari e proprietari delle aree ha consentito il successo di un tipo edilizio in cui si materializza la principale anomalia delle espansioni residenziali, dove strutture fisiche e sociali esprimono un insufficiente grado di coesione (Talia,1998). È, dunque, nella mobilitazione dei singoli e negli ambiti parentali che devono riversarsi le prospettive di miglioramento delle condizioni di vita per gli strati sociali destinatari delle politiche pubbliche assenti: "questo spiegherebbe perché, nel Mezzogiorno, il problema della casa non sia mai stato oggetto di conflittualità sociale o di mobilitazione collettiva" (Zanfi, 2008). Questo proprio per la possibilità consentita dai pubblici poteri di soddisfare in altro modo tale bisogno (Secchi, 1984). I comuni, spettatori di queste forme di illegalità, assecondano tutto questo anche per un consenso elettorale ottenibile dai diretti interessati, oltre che per una convenienza economica riscontrabile nella politica del condono. La città meridionale, segnata da pratiche e modelli comportamentali illegali e dietro la costante trasgressione della norma urbanistica, assume una connotazione più grave rispetto alla mobilitazione individualistica propria dei territori della dispersione urbana della "Terza Italia".

TERZO CAPITOLO

Due ambiti paradigmatici nei casi di studio: un'analisi comparativa come supporto alle strategie di intervento

1. La scelta delle aree campione

La dispersione urbana si manifesta in un paesaggio non più caratterizzato dalla secolare dicotomia città-campagna e segna un'evidente rottura con i modelli di espansione che hanno caratterizzato l'evoluzione urbana fino alla fine degli anni Sessanta. Il nostro Paese, ricco palinsesto di storie, tradizioni, consuetudini e istituzioni, presenta modelli differenti del processo dispersivo, al mutare dei contesti geografici in cui il fenomeno si manifesta. Un'analisi comparata tra forme insediative similari spinge a riflettere sul fatto che le interpretazioni delle realtà urbane e territoriali non possono essere generalizzate. Se, infatti, nelle regioni settentrionali l'espansione è principalmente legata a nuovi processi produttivi nati negli anni Settanta e alla commistione di funzioni all'interno dei singoli fabbricati, nelle regioni centro-meridionali la crescita edilizia assume maggiormente il carattere dell'abusivismo, trovando l'appoggio delle ripetute leggi sul condono. In entrambi i casi le trasformazioni territoriali conducono ad un consumo incontrollato dei suoli, spesso sottratti agli usi agricoli ed impermeabilizzati.

Il presente capitolo propone uno studio comparativo tra la "città diffusa" a Sud di Padova e la dispersione insediativa in un ambito della piana casertana, poiché diverse sono le eziologie, le funzioni e le configurazioni morfo-funzionali presentate dalle espansioni nei due differenti contesti geografici.

Dalla fine degli anni Sessanta, il "modello diffusivo veneto" si è distinto da quello di altre regioni per le modalità peculiari con cui è avvenuto il processo di accumulazione eterogenea di residenze, insediamenti produttivi, luoghi del commercio e del divertimento e reti infrastrutturali. Si è trattato, infatti, di processi diffusivi derivanti dalla proliferazione di un mosaico di nuclei autorganizzati a livello locale, piuttosto che per effetto dell'espansione di un "centro propulsore" (PTRC del Veneto, 2009). La consolidata preferenza delle famiglie per tipologie abitative a bassa densità, a cui non ha corrisposto una capacità di indirizzo e di controllo, ha prodotto, quali esiti negativi, l'assenza di elementi di identità e centralità. Il territorio agricolo ha subito perdite di suolo produttivo occupato da una forma di dispersione "lineare" appoggiata alla maglia viaria.

Nel caso della piana casertana la dispersione è invece di tipo “areale” e per lo più si conforma alla morfologia dei tessuti consolidati, aggregandosi spesso a questi e generando insediamenti più compatti. Nel tempo, per processi di accumulazione, il contesto della piana si è densificato, segnando non solo i margini delle reti viarie, ma intere porzioni di aree agricole. La perdita di produttività e di valori paesistico-ambientali è così più massiccia e i centri urbani vengono soffocati, perdendo identità e ruolo all'interno del sistema territoriale, mentre le politiche legislative e di pianificazione, spesso datate, manifestano asseccamento, negligenza o inefficacia nella prevenzione o repressione di un tipo di espansione prevalentemente abusivo e incontrollato.

La differenza sommariamente descritta riflette due realtà socio-economiche e culturali contrapposte: nel primo caso è diffusa la mentalità imprenditoriale legata al profitto, che spiega l'espansione di case-capannone; nell'altro prevale la logica della rendita legata alla casa, ancora vista come sicurezza economica per diverse generazioni. Anche sotto l'aspetto politico, legislativo e urbanistico i due contesti territoriali rivelano sostanziali differenze, che vanno in ogni caso segnalate come altre cause indiscusse di un processo di espansione che non accenna ad arrestarsi o, quantomeno, a rallentare.

In entrambi i casi l'allarme per il degrado delle risorse fisiche e per il rischio di un'irreversibile alterazione del paesaggio e della biodiversità indotto dal fenomeno può rappresentare la spinta per un'inversione di rotta, verso una forte e condivisa attenzione alla sostenibilità dello sviluppo. La conoscenza del fenomeno può rendere possibile mirati interventi di ridisegno e riqualificazione degli ambiti della dispersione per restituire agli stessi un ruolo più definito nel rapporto col contesto urbano-territoriale complessivo ed arrestare lo spreco incontrollato della risorsa suolo. I metodi fondati sulla partecipazione, la consensualità e gli incentivi premiali possono altresì costituire una valida alternativa alle tradizionali procedure del piano predittivo e agli inefficaci meccanismi repressivi.

Il lavoro mira al riconoscimento di una linea percorribile per costruire adeguate prospettive di riqualificazione; possibili interventi di ripristino del limite tra città e campagna come regola fondativa dell'assetto del territorio e della qualità paesistica; la realizzazione di infrastrutture, opere pubbliche e misure di prevenzione dell'abusivismo, superando l'urbanistica burocratica e puntando sull'urbanistica “consensuale e contrattata” attraverso progetti specifici. La ricerca del consenso può suggerire meccanismi di densificazione premiale delle frange urbano-rurali come “moneta di scambio” per il controllo pubblico, con la realizzazione di attrezzature e servizi, l'adeguamento statico e tecnologico e l'efficientamento energetico dell'edilizia (quest'ultima già prevista peraltro dalla

legislazione veneta). Nella prospettiva di ridare qualità, forma ed identità al tessuto edificato occorre tener conto peraltro delle tante risorse inutilizzate o sottoutilizzate: si pensi ai processi di delocalizzazione o di dismissione industriale che hanno portato all'abbandono di tanti contenitori dismessi, o ancora allo svuotamento dei centri storici da parte dei residenti (PTRC del Veneto, 2009).

1.1 La “città diffusa” a sud di Padova

L'area di studio, per il caso del Nord-est del nostro Paese, interessa i comuni a sud dell'area metropolitana di Padova: Abano Terme, Montegrotto Terme, Albignasego, Due Carrare, Maserà di Padova e Casalserugo.

La scelta di questi comuni si spiega attraverso tre ragioni. La prima riguarda la velocità della trasformazione della pianura veneta: in pochi decenni si passa dall'incontaminata vastità degli spazi agricoli degli anni Cinquanta, con i pochissimi nuclei rurali, all'esplosione degli insediamenti negli anni del “boom economico”, con la realizzazione di una maglia viaria che ha accorciato le distanze e una crescita edilizia (dalla fine degli anni Settanta) che ha “banalizzato” il paesaggio. La seconda ragione è da ricercare nella diffusa vocazione e capacità imprenditoriale del contesto sociale, che ben si presta alla comparazione con altri luoghi interessati dal medesimo fenomeno dispersivo ma per cause e ragioni tutt'altro che simili. La terza ragione è connessa alle strumentazioni urbanistiche che, complici della crescita “tentacolare”, tentano di rimediare con un assetto completamente innovativo e volto al conseguimento dello sviluppo sostenibile del territorio, recependo le direttive comunitarie e nazionali in materia di tutela ambientale. Il quadro conoscitivo dell'ambito di studio¹³⁷ si rende necessario al fine di comprendere meglio le conseguenze delle dinamiche di trasformazione che hanno portato all'irreversibile modifica dell'assetto paesaggistico (fig.44).

¹³⁷ Le informazioni in merito sono state raccolte dalle relazioni delle strumentazioni urbanistiche, in particolare dai PRC di ciascun comune analizzato, dalla Fondazione Benetton Studi e Ricerche, dai siti internet dei comuni, dai testi di Lucio Susmel.



Fig.44: Colli Euganei e Abano Terme. Fonte: Silvia Campesato, *Ambiti di Paesaggio-Atlante ricognitivo*, 2009.

Le risorse dello spazio aperto e l'identità culturale

L'area di studio si inserisce nel contesto pianeggiante della pianura veneta costeggiato dal fiume Bacchiglione e attraversato da numerosi canali, naturali e artificiali, il più importante dei quali è il Canale di Battaglia (XII secolo), diretto a sud verso Battaglia Terme. La geomorfologia del territorio è stata influenzata dalla rete idrografica ma anche dalle opere antropiche realizzate per controllare le acque. Nel tempo, infatti, la presenza dell'uomo ha lasciato sempre meno spazio a realtà naturalistico-ambientali, con la conseguente "banalizzazione" del paesaggio e la mancanza di *habitat* diversificati (fig.45). La presenza di manufatti, ma anche di una fitta "ragnatela" costituita da strade, ferrovie e canali, costituisce un elemento in grado di interrompere la continuità ambientale del territorio, portando ad un'evidente diminuzione della biodiversità e della qualità del paesaggio naturale, il quale appare piuttosto compromesso e destrutturato. Tra gli elementi naturali, si segnalano, in numero esiguo, ambienti con vegetazioni erbose, arboree, arbustive ed idrofile legate ai vari corsi d'acqua dell'ambito, come il sistema fluviale del Bacchiglione, un "corridoio ecologico" della "Rete Natura 2000" con le aree umide, le golene chiuse dagli argini secchi, in parte coltivate e in altra boscate.

Le aree agricole, distinte un tempo dalla diffusa presenza della coltura promiscua dell'arborato vitato (filari di vite maritata a sostegni vivi disposti a piantata con siepi confinarie capitozzate), sono state trasformate, per esigenze produttive, in seminativo semplice, prevalendo principalmente nel paesaggio periurbano interessato da appezzamenti fondiari di piccole dimensioni. Le tradizionali caratteristiche rurali sono invece conservate maggiormente nella parte sud-occidentale dell'ambito contraddistinta da un susseguirsi di linee morbide, cime appuntite dall'inconfondibile forma a piramide dei

Colli Euganei, uniche elevazioni della provincia, nel cui Parco Regionale¹³⁸ ricadono parzialmente sia Abano che Montegrotto Terme, nei quali in gran parte si concentrano le numerose sorgenti termali. La vegetazione del contesto mostra una certa diversità, arricchita anche dalla presenza di elementi di pregio, come le formazioni di castagneto e rovereto. Nelle zone a morfologie più “dolci” l’uso del suolo prevalente è costituito da seminativi, vigneti e uliveti ed è ben evidente il ruolo primario che riveste l’attività agricola per la presenza di numerose aziende di media e grande dimensione.

L’area si distingue per la presenza di edifici di interesse storico-culturale, diffusi soprattutto, oltre che nei centri storici, nei nuclei di antica formazione del contesto periurbano; sono anche numerosi i complessi di archeologia industriale, i mulini e le infrastrutture legate all’utilizzazione dell’acqua; è anche frequente la presenza di ville, parchi e giardini monumentali che, con il loro contesto, costituiscono spesso gli elementi strutturanti del sistema urbano. L’Istituto Regionale per le Ville Venete (IRVV) elenca per la provincia di Padova 581 ville, edificate tra il XV e il XIX secolo e simboli indiscussi del paesaggio agrario della regione: ad Abano Terme se ne contano ben 14, ad Albignasego 7, a Casalserugo 10, per Due Carrare se ne stimano 15, per Maserà di Padova 3 e infine per Montegrotto 3.



Fig.45: Insediamenti diffusi in pianura, lungo i canali. Fonte: Università degli Studi di Padova.

¹³⁸ Il Parco Regionale dei Colli Euganei è stato istituito, con L.R. 10.10.1989 n. 38. Lo strumento principale attraverso cui l’Ente Parco opera sul territorio è il Piano Ambientale, adottato dal Consiglio dell’Ente Parco il 6 maggio 1994 e approvato dal Consiglio Regionale il 7 ottobre 1998. L’ambito è interessato dalla seguente area appartenente alla Rete Natura 2000: SIC e ZPS IT3260017 Colli Euganei, Monte Lozzo, Monte Ricco.

Tra gli elementi di valore storico-culturale si segnalano in particolare: i complessi di archeologia industriale come i mulini di Due Carrare, le fornaci di Casalserugo; le emergenze monumentali del Castello di S. Pelagio a Due Carrare.

La popolazione e l'espansione urbano-edilizia

La dinamica demografica è, seppure in modo indiretto, un indicatore significativo dello sviluppo di un territorio. In tale ottica risulta fondamentale l'analisi di dati statistici che possono fornire informazioni relative alle tendenze che hanno spinto il fenomeno della dispersione insediativa.

Nell'area metropolitana di Padova, come nel resto della pianura centrale veneta, si assiste ormai da decenni ad un processo di redistribuzione della popolazione che preferisce ai centri congestionati ed onerosi le frange urbano-rurali, con il conseguente calo demografico dei tessuti consolidati e l'incremento di dispersione insediativa a bassa densità in ambiti prevalentemente agricoli.

In generale nel Veneto, i comuni delle prime e seconde "cinture"¹³⁹ urbane (fig.46) mostrano, infatti, un potere attrattivo superiore, specialmente per le province situate nella fascia centrale della regione, con una maggiore dinamicità economica e occupazionale. Questo rivela come in futuro l'accessibilità e la godibilità delle città saranno sempre più fattori chiave per il popolamento dei centri urbani: tutto dipenderà, oltre che dallo sviluppo economico e occupazionale, anche dall'efficienza delle infrastrutture di trasporto e dai costi delle abitazioni (Camagni, Gibelli, Rigamonti, 2002).

¹³⁹ La prima cintura è costituita dall'insieme dei comuni confinanti con il capoluogo, la seconda cintura dai comuni confinanti con la prima.

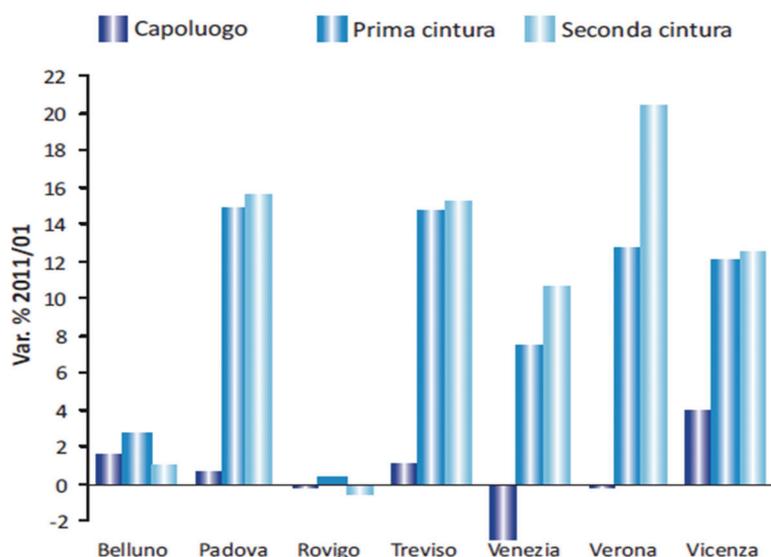


Fig.46: La variazione percentuale della popolazione residente nei capoluoghi e nelle “cinture”. Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - Direzione Sistema Statistico Regionale su dati Istat - Censimento della popolazione e delle abitazioni - Anni 2001 e 2011

L’ambito di studio, segnato da una crescente diffusione edilizia e notevole densità abitativa, racchiude le caratteristiche tipiche dei centri di piccole e medie dimensioni che, con il trascorrere degli ultimi decenni, ha plasmato il territorio in un *continuum* territoriale con Padova, registrando la cancellazione di spazi liberi e verdi e le identità urbane di ciascun comune, inglobando tali elementi nel sistema metropolitano del capoluogo.

L’evoluzione demografica degli ultimi decenni (tab.3), a partire dal 1975, presenta un ambito particolarmente dinamico. Confrontando questi con quelli del 2015 si calcola una variazione percentuale pari a +33,1% che rileva come i comuni in questione siano stati interessati da cambiamenti nell’assetto demografico i cui effetti sul territorio sono ben evidenti. Le informazioni, se confrontate con quelle di Padova (-14,2%), rispecchiano le dinamiche che negli anni hanno condotto ad un progressivo abbandono delle forti e compatte realtà urbane con la preferenza verso centri più piccoli.

Comune	Pop.Res. 1975	Pop. Res. 1985	Pop. Res. 2005	Pop. Res. 2015	Variazione 1975- 2005	Variazione 1975- 2015
	ab	ab	ab	ab	%	%
Abano Terme	15.179	16.946	19.062	19.966	20,4	24
Albignasego	14.572	17.000	20.280	25.365	28	42,6
Casalserugo	4.223	4.688	5.537	5.437	23,7	22,3
Due Carrare	5.913	5.916	8.498	9.065	30,4	34,8
Maserà di Padova	5.311	5.765	8.473	9.092	37,3	41,6
Montegrotto Terme	8.447	9.321	10.666	11.259	20,8	25
TOTALE	53.645	59.636	72.516	80.184	26	33,1

Tab.3: L'evoluzione demografica negli ultimi quarant'anni. Fonte: Istat

Un confronto tra le cartografie delle differenti epoche evidenzia le notevoli trasformazioni insediative che hanno interessato l'ambito di studio dalla ricostruzione *post* bellica, all'inizio degli anni Ottanta e alla fine degli anni Novanta. L'immagine del volo GAI dell'Istituto Geografico Militare del 1957 mostra un contesto in prevalenza costituito da aree agricole nel quale cominciano ad intravedersi, tra i canali irrigui che solcano il territorio, le prime reti viarie lungo le quali sorgono i primi insediamenti a bassa densità. La campagna è ben visibile e i comuni sono concentrati in piccoli borghi rurali ben separati tra loro e dal centro compatto della città di Padova (fig.47).



Fig.47: Il tessuto agricolo dell'ambito di studio in cui si intravedono nettamente il Canale Battaglia e la linea ferroviaria. Fonte: Immagini del volo GAI dell'IGM 1957.

Nel 1983 l'assetto territoriale è notevolmente cambiato. La metamorfosi ha avuto inizio molti anni prima e le reti infrastrutturali lungo le quali si insedia l'edilizia residenziale, spesso mista a quella produttiva, solcano gli spazi agricoli, modificando il paesaggio. I piccoli borghi si dilatano e le testimonianze architettoniche del passato sono inglobate dalla ripetizione del monotono tessuto a bassa densità costituito in prevalenza da villette unifamiliari (fig.48).

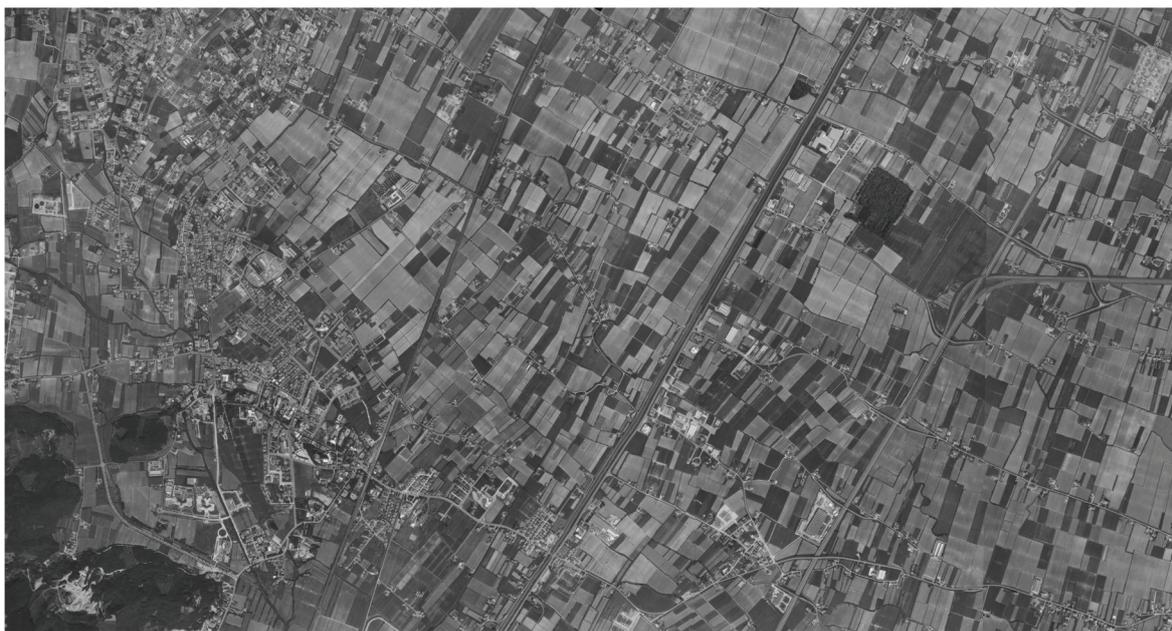


Fig.48: Le reti infrastrutturali e gli insediamenti sparsi, residenziali e produttivi, sono ormai una realtà consolidata che si affianca ai tessuti compatti dei centri maggiori. Fonte: Regione Veneto.

Nell'immagine del 2009 (fig.49) il territorio porta i segni dell'espansione inarrestabile, il rapporto città-campagna è ormai minato e i comuni arrivano a toccarsi formando con la città di Padova un *continuum* urbano. La "città diffusa" si dirama e non si aggrega e la dispersione degli insediamenti si può dire essere di tipo "tentacolare", erodendo il suolo agricolo solo in corrispondenza dei margini della rete viaria. Emergono ancora, tra i tessuti di carattere produttivo e i grandi assi stradali e ferroviari, le "invarianti" del territorio, come i corsi d'acqua, il Canale Battaglia e le aree naturali dei Colli Euganei, mentre i canali irrigui si confondono quasi con il sistema viario interpodereale. Il suolo agricolo, per ciascuno dei comuni di studio, ha ancora un carattere predominante rispetto al tessuto urbanizzato, ma dal confronto cartografico è ben evidente che il consumo dei terreni non accenna ad arrestarsi o, perlomeno, a rallentare.

In oltre quarant'anni si è consolidato il “modello insediativo veneto”, caratterizzato da cortine edilizie a bassa densità lungo i nastri stradali, lasciando tratti di campagna negli spazi interstiziali, tra le maglie della rete viaria che non sono stati occupati da insediamenti residenziali o produttivi. In sintesi, la quasi totalità del territorio di tutti i comuni dell'area approfondita, è interessata da fenomeni di dispersione urbana, lasciando però ampi tratti di campagna libera, soprattutto nella zona compresa tra la ferrovia ed il canale Battaglia, dove l'espansione è più limitata.

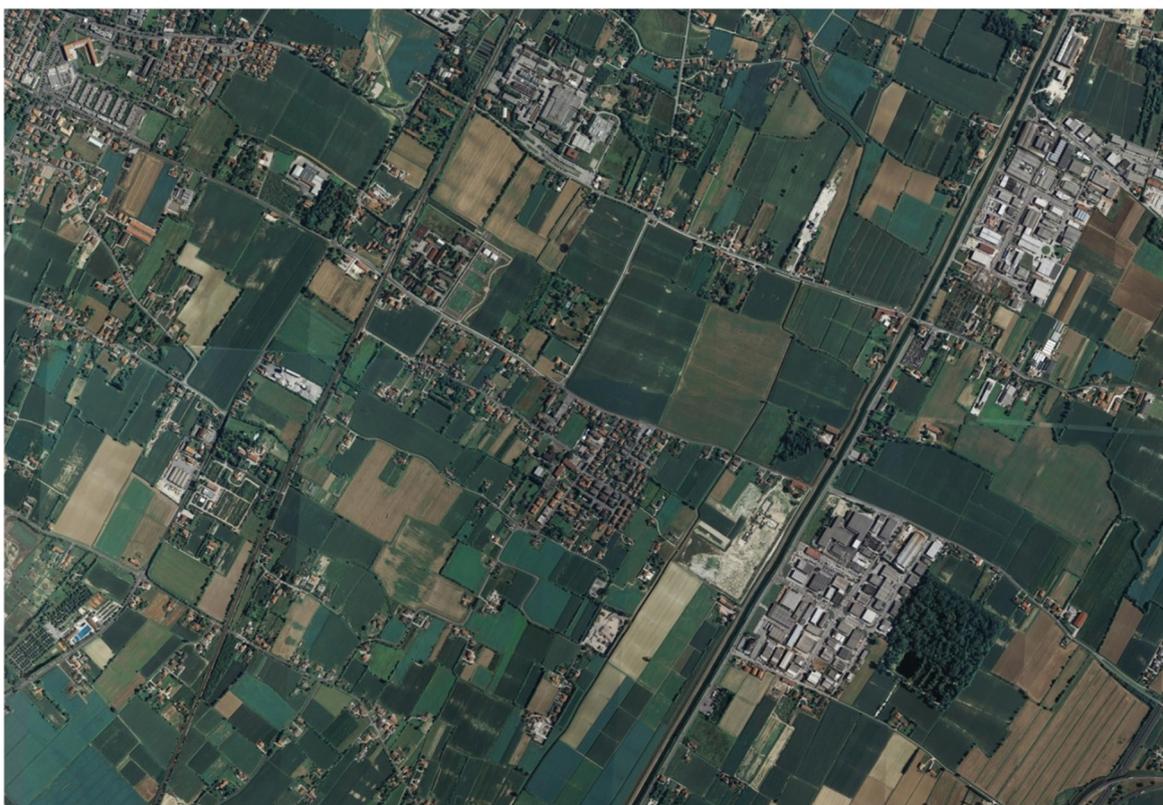


Fig.49: La dispersione “lineare” si appoggia ad una fitta e sottile maglia viaria locale, erodendo in modo quasi impercettibile il suolo agricolo. Tuttavia l'effetto ottenuto dalla somma di ogni singolo episodio è piuttosto notevole e il paesaggio agrario ne risente negli aspetti produttivi e nei valori estetico-ambientali. Fonte: Regione Veneto.

Il tessuto edificato dei centri storici o quello, ancor più povero, del territorio rurale è completamente inglobato nei recenti insediamenti residenziali¹⁴⁰, mentre il sistema produttivo conferisce al territorio una singolare frammentazione insieme ad una bassa integrazione con il contesto territoriale in cui ricade. Esso, inoltre, è spesso caratterizzato dalla scarsa qualità architettonica degli edifici e dall'incompatibilità in termini di impatto

¹⁴⁰ Il 75% è infatti di età posteriore al 1960. Il dato è emerso dallo studio delle relazioni di progetto del PAT dei comuni di studio.

ambientale (PTRC del Veneto, 2009). Il modello produttivo veneto, basato in larga misura sulla media e piccola industria e un tempo incardinato sui vecchi centri urbani compatti, si è evoluto, sino ad oggi, secondo linee di tendenza che hanno premiato la dispersione territoriale con conseguente innalzamento del reddito in vaste aree delle regioni e con crescente compromissione del territorio (in termini di consumo di suolo, di inquinamento, ecc.).

Nell'area di studio si evidenzia una notevole varietà di situazioni: città compatta che si apre alla dispersione nelle frange urbano-rurali, connettendo insediamenti storici minori e preesistenti insediamenti rurali, come nel caso di Abano e Montegrotto Terme; sviluppo periurbano intorno a centri minori già caratterizzati dalla bassa densità insediativa, come nel caso di Casalserugo e Due Carrare; per Albignasego e Maserà di Padova, invece, formazione ex novo di zone a bassa densità insediativa indotte dalla diffusione delle infrastrutture di trasporto e dagli insediamenti produttivi secondo il cosiddetto "modello veneto"¹⁴¹. Tutto ciò è alla base di un processo di cui si avvertono da tempo le criticità, come la congestione delle reti, il conflitto con le altre forme di utilizzazione del suolo e con la disciplina di tutela dell'ambiente, gli elevati costi dei pubblici servizi, di manutenzione delle reti, ecc., a carico dei comuni con conseguenze sulle finanze locali non bilanciate adeguatamente dalle entrate (ICI, oneri di urbanizzazione, tasse locali) (PTRC del Veneto, variante adottata nel 2013).

Tra le criticità del territorio emerge la "ragnatela" viaria di connessione con le importanti infrastrutture stradali che da Padova si dipartono a raggiera verso l'esterno. La linea ferroviaria esistente costituisce una vera e propria barriera tra Montegrotto e Abano Terme da un lato e Albignasego, Due Carrare, Maserà e Casalserugo dall'altro. Oltre tale linea, ad attraversare l'ambito sono il Canale di Battaglia e, parallelo a questo, la SS16, lungo la quale si insediano le numerose e compatte attività produttive di dimensioni medio-grandi. Il caso più interessante legato al sistema infrastrutturale viario è quello della "micro-infrastrutturazione" della rete interpoderale lungo la quale si instaura una geografia insediativa a bassa densità, agganciandosi, in senso trasversale, al sistema viario longitudinale.

¹⁴¹ "Conseguenza di fattori culturali ("attaccamento alla terra di origine", rifiuto di modelli insediativi più marcatamente urbani, ostentazione sociale, etc.), ma anche economici (utilizzazione di proprietà familiari, possibilità di trasferimento alla collettività dei maggiori costi dell'*habitat* individuale, sfruttamento delle economie edilizie raggiungibili nella produzione anche di case unifamiliari, migliore integrazione residenza/luogo di produzione con conseguente riduzione di costi per le installazioni, i trasporti, etc.), nonché di una certa tendenza della pianificazione urbanistica comunale ad assecondare il fenomeno senza produrre modelli alternativi" (PTCP di Padova, 2009).

L'erosione della risorsa suolo

Il territorio è stato fortemente caratterizzato da dinamiche insediative che hanno portato al consolidarsi della cosiddetta “città diffusa”. La forte crescita delle aree intorno ai poli principali ha nel tempo progressivamente occupato gli spazi rurali liberi e il suolo lungo i principali assi viari che dagli stessi poli si dipartono a raggiera e in cui frequente è la presenza della tipologia della casa-capannone, ovvero di attività di origine familiare sviluppatasi a ridosso dell’abitazione. I pochi “varchi” sono legati alla presenza di spazi agricoli per lo più interstiziali e dei corsi d’acqua che attraversano il territorio.

Le ripercussioni del fenomeno sul territorio hanno causato irrimediabilmente la perdita di suolo produttivo e dei valori del paesaggio agrario, oltre la città compatta. Senza contare la progressiva e diffusa impermeabilizzazione dei suoli e la presenza di numerosi ostacoli per il deflusso superficiale delle acque, dovuta in parte anche al passaggio delle reti infrastrutturali e degli argini fluviali (fig.50).



Fig.50: Il paesaggio “agropolitano” della pianura “consumata” da residenze, insediamenti produttivi e reti viarie. Fonte: Università degli Studi di Padova.

Secondo i dati del 2014 del Sistar, il Veneto è la regione con la più alta percentuale di suolo consumato: la superficie urbanizzata incide infatti per il 12,9% del territorio regionale (fig.51). Tra le province spicca Padova, dove lo spazio consumato, nel 2011, arriva addirittura all'80% della superficie amministrativa (fig.52). Ma alla saturazione del territorio comunale, si affianca un'estesa urbanizzazione dei comuni limitrofi. La città supera i limiti amministrativi comunali per estendersi progressivamente nei comuni della prima e seconda cintura. L'urbanizzazione nelle aree della prima cintura del capoluogo è +6,8%

rispetto al 2001. I comuni di studio, in particolare Abano Terme, Montegrotto Terme, Albignasego e Maserà di Padova registrano una percentuale di superficie urbanizzata maggiore del 20%. Seguono Casalserugo e Due Carrare rispettivamente con una percentuale compresa tra 13,6%-20% e tra 6,8% e 13,5% (fig.53).

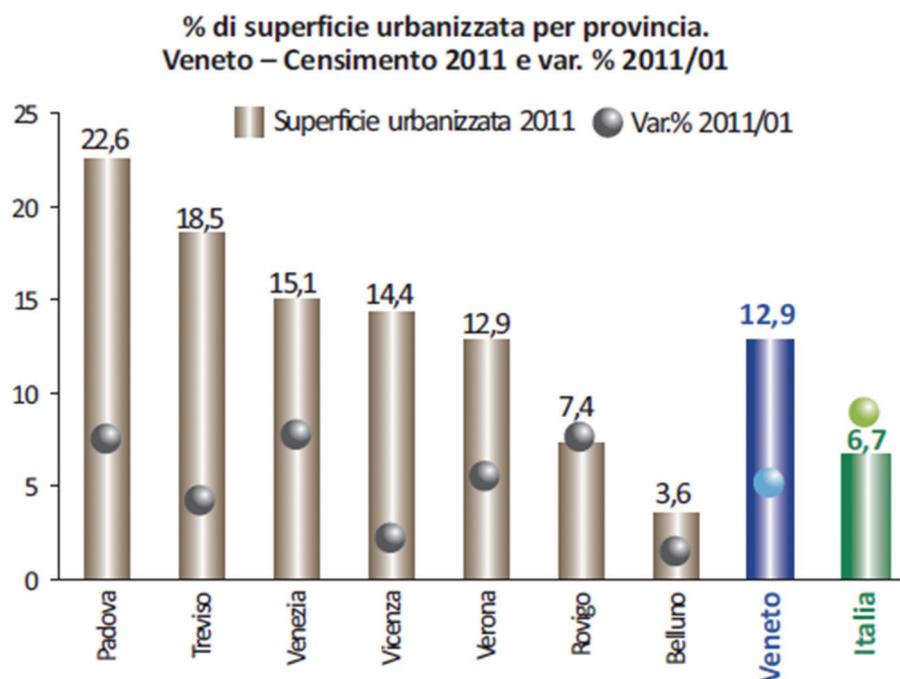


Fig.51: Il Veneto è la regione con la più alta percentuale di suolo consumato: la superficie urbanizzata incide infatti per il 12,9% del territorio regionale. Fonte: Elaborazioni Regione Veneto-Sezione Sistema Statistico Regionale su dati e stime Ispra e Istat, 2014.

% di superficie urbanizzata nel capoluogo e nei comuni di prima e seconda cintura, per provincia. Veneto – Censimento 2011 e var. % 2011/01 (*)

	Capoluogo		Prima cintura		Seconda cintura	
	Superficie urbanizzata 2011	Var.% 2011/01	Superficie urbanizzata 2011	Var.% 2011/01	Superficie urbanizzata 2011	Var.% 2011/01
Belluno	9,6	11,1	8,6	1,0	6,7	1,6
Padova	80,7	1,1	37,3	6,8	27,5	6,3
Rovigo	20,2	3,5	8,8	9,9	7,7	7,1
Treviso	47,8	12,1	29,4	2,8	19,0	6,4
Venezia	18,5	11,8	14,7	5,2	14,4	7,5
Verona	30,0	-0,4	16,4	3,8	8,6	10,1
Vicenza	36,4	4,2	21,5	-2,7	15,3	5,8
Totale	27,6	5,2	17,3	4,0	12,6	6,8

Fig.52: I dati mostrano come, nel periodo 2001/2011, Padova abbia registrato un leggero incremento di superficie urbanizzata. Notevole è invece la variazione percentuale per i comuni della “prima” e “seconda cintura”. Fonte: Elaborazioni Regione Veneto-Sezione Sistema Statistico Regionale su dati e stime Ispra e Istat.

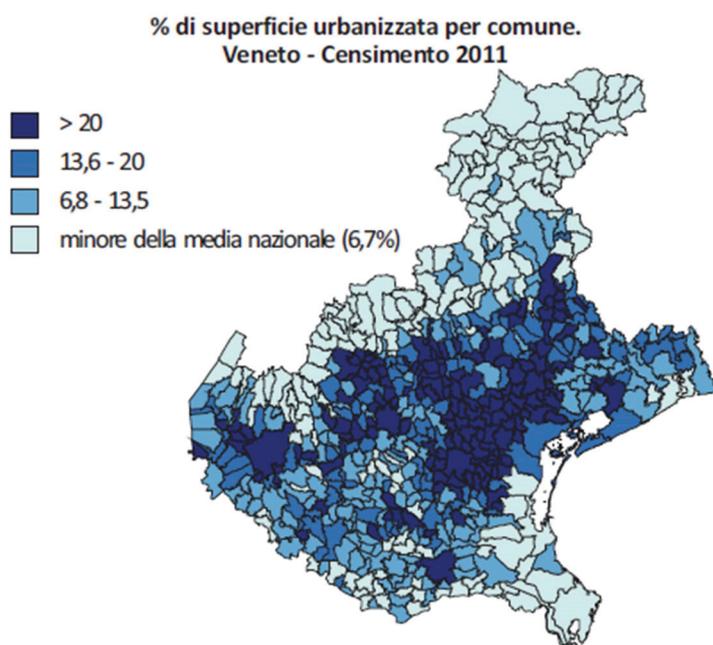


Fig.53: Un'alta percentuale di superficie urbanizzata si registra per i comuni della "prima cintura" di Padova. Situazione che subisce decrementi verso le aree della "seconda cintura". Fonte: Elaborazioni Regione Veneto-Sezione Sistema Statistico Regionale su dati e stime Ispra e Istat.

I comuni di Abano Terme, Albignasego, Casalserugo, Due Carrare, Maserà di Padova e Montebelluna sono stati analizzati estrapolando le informazioni relative alle varie estensioni delle superfici delle aree artificiali in relazione alla superficie dell'intero territorio comunale. Sulla base dei dati che costituiscono il quadro conoscitivo del territorio regionale¹⁴² e, dunque, delle informazioni contenute nella "Banca Dati della Carta di Copertura del Suolo"¹⁴³, sono evidenziate le situazioni di maggiore trasformazione e

¹⁴² Il quadro conoscitivo è risultato dell'interazione tra i sistemi informativi del SIT (Sistema Informativo Territoriale), del SISTRAR (Sistema Statistico regionale) e del SIRA (Sistema Informativo Regionale Ambientale dell'ARPAV) ed è sviluppato in coerenza con le caratteristiche del SIGOVe (Sistema Informativo di Governo del Veneto).

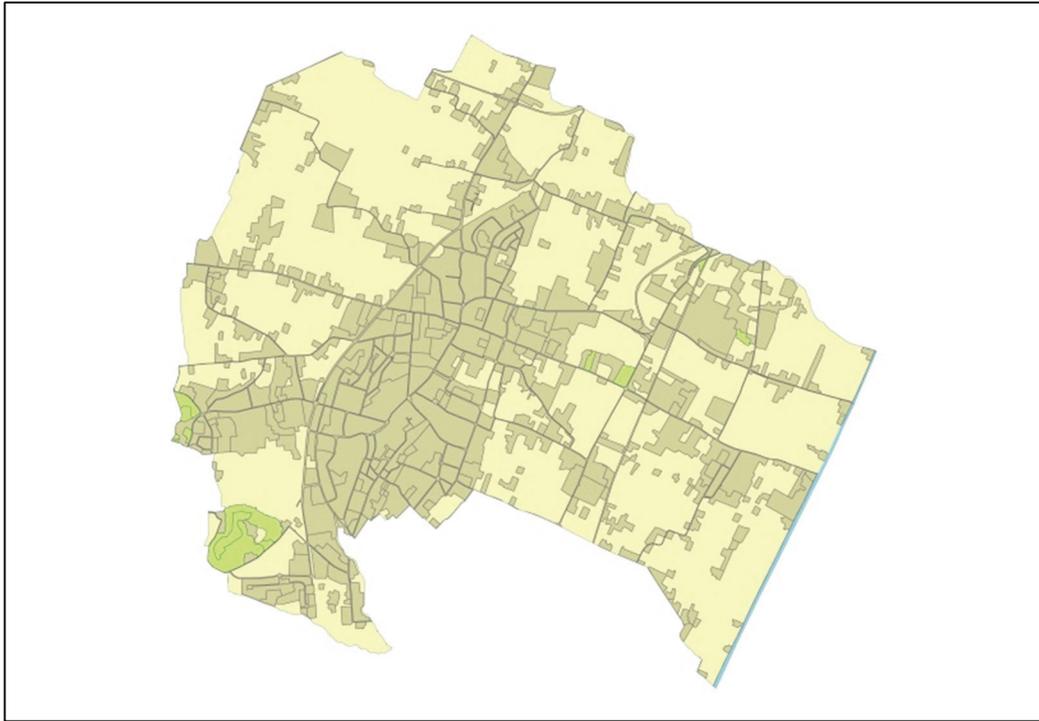
¹⁴³ Le informazioni della Banca Dati della Carta di Copertura del Suolo sono state raccolte sull'interpretazione a video delle ortofoto digitali a colori AGEA nel 2012. "Il lavoro costituisce il primo *up-dating* della copertura del suolo regionale, si tratta di una fonte informativa di grande dettaglio spaziale disponibile uniformemente su tutto il Veneto in grado di quantificare e localizzare le trasformazioni territoriali succedutesi tra il 2007 e il 2012. Nonostante l'analisi diacronica sia stata condotta su un arco temporale relativamente breve, il valore dell'unità minima di trasformazione ammessa (0,16 ha), consente di quantificare anche i più modesti cambiamenti di uso/copertura del suolo. Attraverso la fotointerpretazione e l'utilizzo di strumenti GIS sono stati aggiornati geometricamente e tematicamente i poligoni che nell'arco temporale di riferimento (2007-2012) hanno subito delle trasformazioni di uso del suolo di entità superiore a 0,16 ha (unità minima di trasformazione). La metodologia di lavoro ha consentito l'integrazione di svariate fonti informative geografiche d'uso e copertura del suolo anche se non omogenee dal punto di vista della scala di rappresentazione, della geometria, della proiezione geografica e dell'epoca di aggiornamento. Sono stati utilizzati ulteriori dati, sia in formato vettoriale che raster, quali informazioni nel processo di fotointerpretazione a video. Nello specifico si tratta di: Informazioni estratte dal Quadro Conoscitivo della Regione del Veneto; Coperture vettoriali e informazioni alfanumeriche desunte dai database geotopografici della Regione del Veneto; Carta Tecnica Regionale numerica (CTRN); Piani Regolatori Generali comunali (PRG), Piani di Assetto del Territorio (PAT), altri Piani occasionalmente acquisiti; TerraltalyTM DSM specificatamente al modello digitale denominato HOB che rappresenta le coperture semplici (edifici, opere, vegetazione arborea etc.) Informazioni utili agli scopi di progetto acquisiti da fonti non

frammentazione del paesaggio all'anno 2012. Il *database*, basato sul progetto europeo *GSE Land*, è stato successivamente elaborato secondo la metodologia *Corine Land Cover* per predisporre degli indicatori riferiti ai valori percentuali di ogni classe di copertura rispetto alla superficie territoriale di ciascun comune. Gli indicatori disponibili sono i seguenti: superfici artificiali, superfici agricole, foreste ed ambiti semi-naturali, zone umide, superfici occupate da corpi idrici¹⁴⁴.

I valori di urbanizzazione più elevata si registrano per Abano Terme e Albignasego (fig.54 e 55), appunto i comuni della “prima cintura” le cui superfici artificiali arrivano quasi ad eguagliare le estensioni di quelle agricole (per Abano il 43% di superficie artificiale contro il 55% di superficie agricola; per Albignasego il 41% contro il 57%). Casalserugo, Due Carrare e Maserà di Padova (fig.56, 57 e 58), invece, accordandosi con i dati in merito ai comuni della “seconda cintura”, sono in prevalenza interessate da superfici agricole (tra il 76 e il 79% della superficie comunale), mentre le artificiali occupano rispettivamente il 21, il 20 e il 24% del territorio comunale. Montegrotto (fig.59) presenta una percentuale relativa alle superfici artificiali pari al 36%, ma rispetto agli altri comuni una percentuale inferiore per le aree agricole (45%). Dall'intero ambito di studio emerge che il 30,76% del territorio comunale è stato urbanizzato. Ad oggi conta difendere il restante suolo, ripartito tra il 65,82% delle aree agricole, il 3,01% di aree semi-naturali e lo 0,42% dei corpi idrici (tab.4 e fig.60).

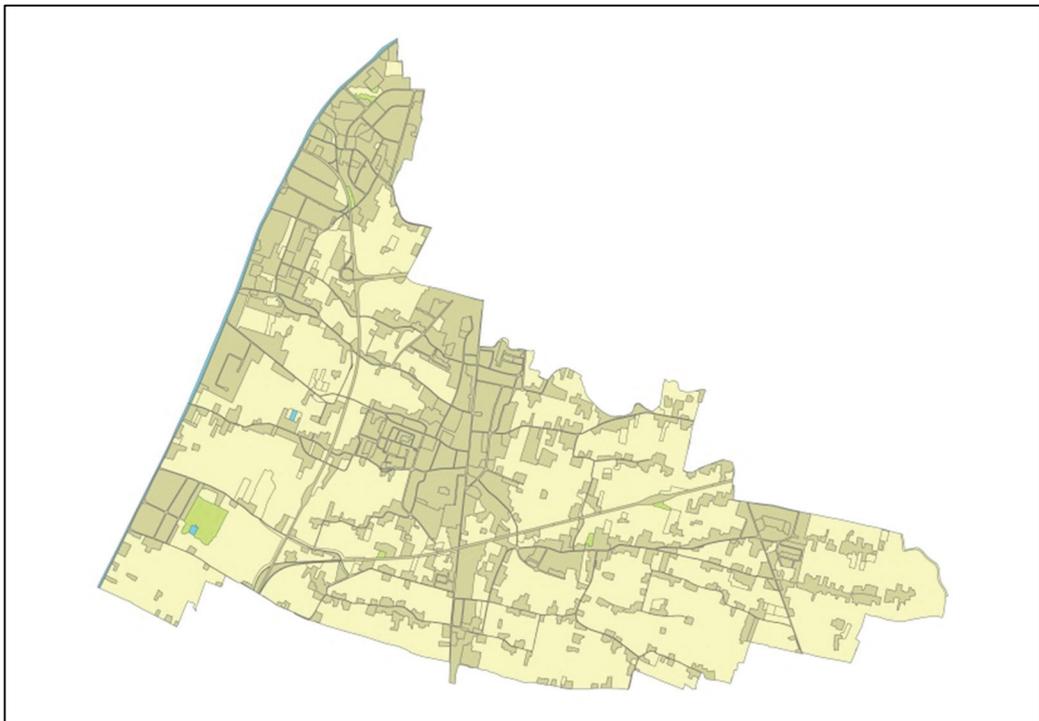
convenzionali (siti web istituzionali, ricerche on-line specifiche, Google Earth, Open Street Map, etc)”. (Regione Veneto-Geoportale)

¹⁴⁴ Le superfici artificiali: zone urbanizzate, zone industriali, commerciali e reti di comunicazione, zone estrattive, discariche e cantieri, zone verdi artificiali non agricole; le superfici agricole: seminativi, colture permanenti, prati stabili, zone agricole eterogenee; foreste ed ambiti semi-naturali: zone boscate, zone caratterizzate da vegetazione arbustiva e/o erbacea, zone aperte con vegetazione rada o assente; zone umide: zone umide interne, zone umide marittime; superfici occupate da corpi idrici: acque continentali, acque marittime.



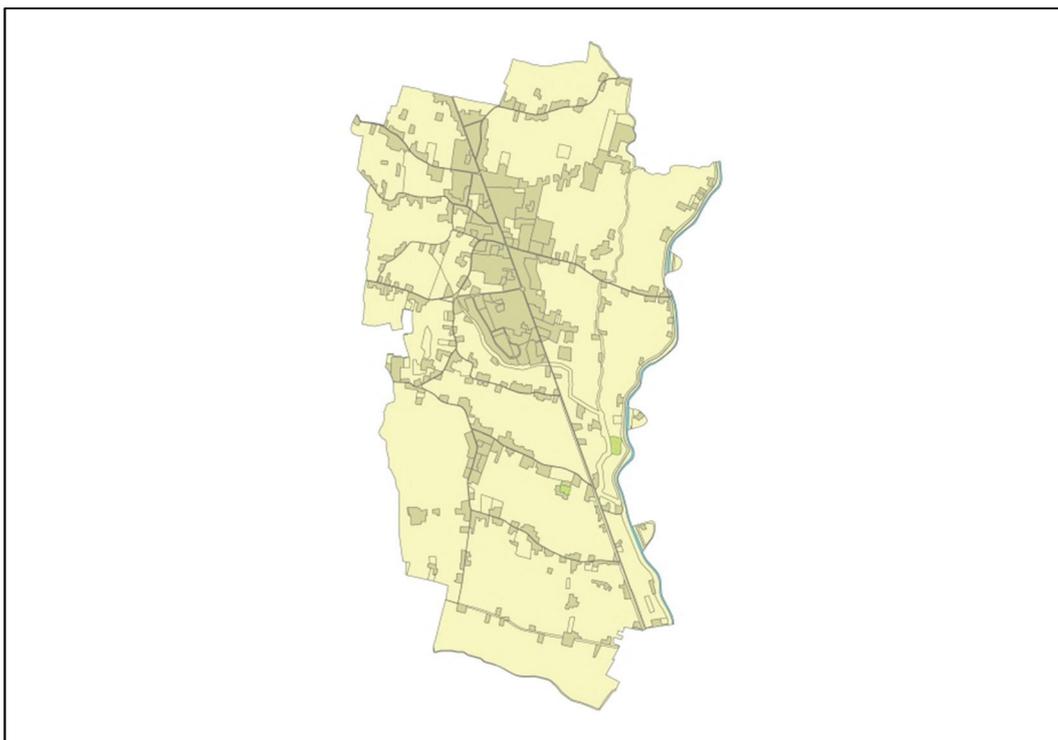
Superficie territoriale (Ha)	Superficie "aree artificiali" (Ha)	Superficie "aree agricole" (Ha)	Superficie "foreste ed aree seminaturali" (Ha)	Superficie "zone umide e corpi idrici" (Ha)
2153,45	925,18	1190,38	30,79	7,1

Fig.54: Abano Terme. Fonte: Banca dati Copertura del Suolo, Geoportale della Regione Veneto.



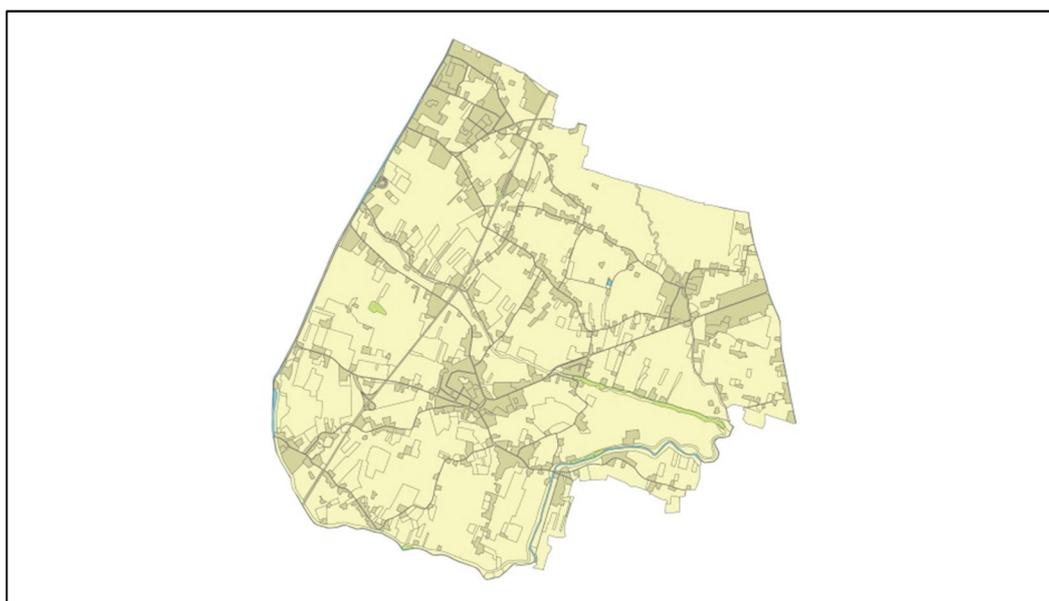
Superficie territoriale (Ha)	Superficie "aree artificiali" (Ha)	Superficie "aree agricole" (Ha)	Superficie "foreste ed aree seminaturali" (Ha)	Superficie "zone umide e corpi idrici" (Ha)
2098,05	869,1	1203,2	14,72	11,03

Fig.55: Albignasego. Fonte: Banca dati Copertura del Suolo, Geoportale della Regione Veneto.



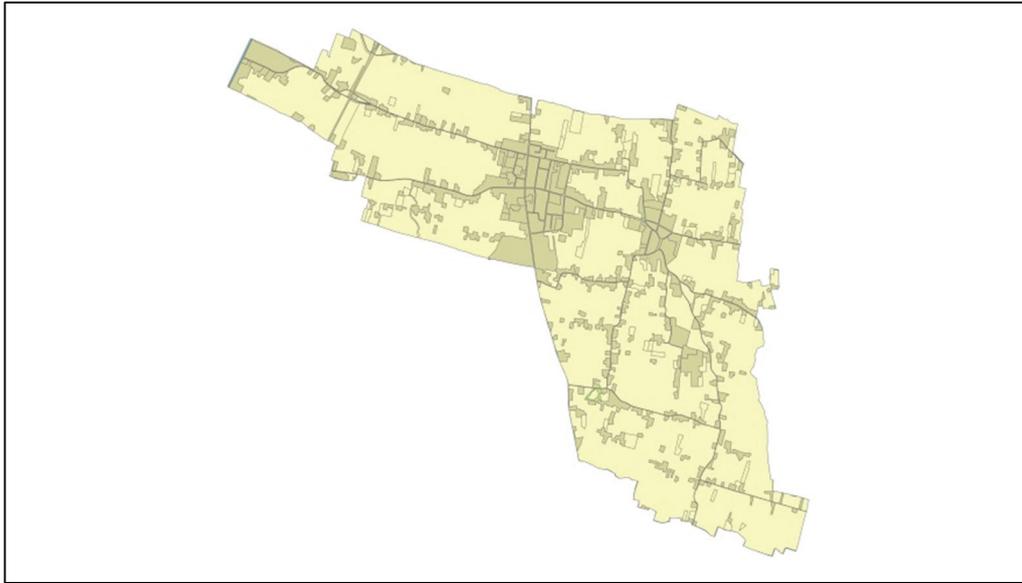
Superficie territoriale (Ha)	Superficie "aree artificiali" (Ha)	Superficie "aree agricole" (Ha)	Superficie "foreste ed aree seminaturali" (Ha)	Superficie "zone umide e corpi idrici" (Ha)
1555,24	328,2	1216,85	2,42	7,77

Fig.56: Casalserugo. Fonte: Banca dati Copertura del Suolo, Geoportale della Regione Veneto.



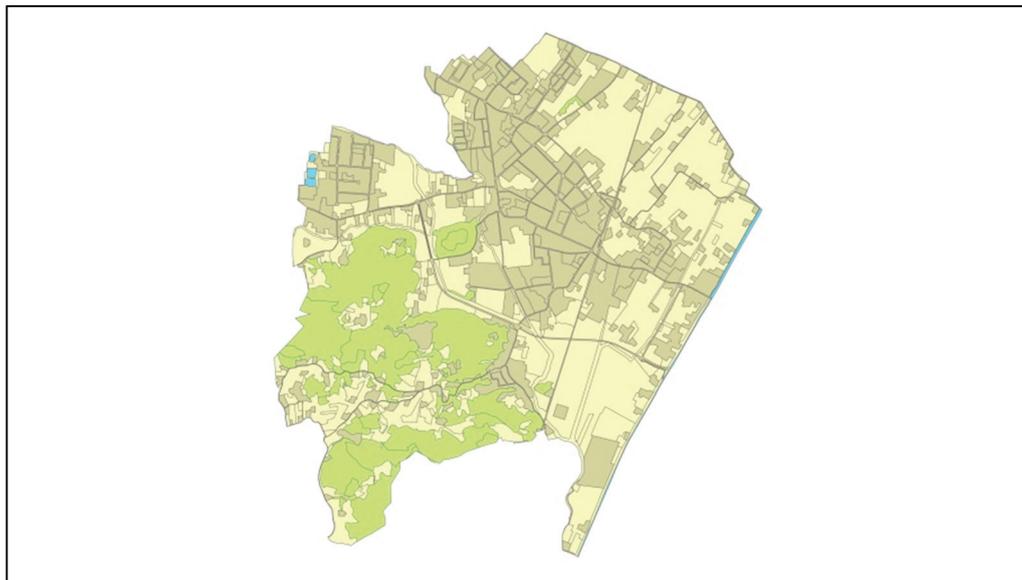
Superficie territoriale (Ha)	Superficie "aree artificiali" (Ha)	Superficie "aree agricole" (Ha)	Superficie "foreste ed aree seminaturali" (Ha)	Superficie "zone umide e corpi idrici" (Ha)
2660,11	534,2	2100,12	10,97	14,82

Fig.57: Due Carrare. Fonte: Banca dati Copertura del Suolo, Geoportale della Regione Veneto.



Superficie territoriale (Ha)	Superficie "aree artificiali" (Ha)	Superficie "aree agricole" (Ha)	Superficie "foreste ed aree seminaturali" (Ha)	Superficie "zone umide e corpi idrici" (Ha)
1754,1	413,7	1338,5	1	0,9

Fig.58: Maserà di Padova. Fonte: Banca dati Copertura del Suolo, Geoportale della Regione Veneto.



Superficie territoriale (Ha)	Superficie "aree artificiali" (Ha)	Superficie "aree agricole" (Ha)	Superficie "foreste ed aree seminaturali" (Ha)	Superficie "zone umide e corpi idrici" (Ha)
1534,86	545,5	688,66	293,5	7,2

Fig.59: Montegrotto Terme. Fonte: Banca dati Copertura del Suolo, Geoportale della Regione Veneto.

Comuni	Superficie territoriale (Ha)	Superficie "aree artificiali" (Ha)	Superficie "aree agricole" (Ha)	Superficie "foreste ed aree semi-naturali" (Ha)	Superficie "zone umide e corpi idrici" (Ha)
Abano Terme	2153,45	925,18	1190,38	30,79	7,1
Albignasego	2098,05	869,1	1203,2	14,72	11,03
Casalserugo	1555,24	328,2	1216,85	2,42	7,77
Due Carrare	2660,11	534,2	2100,12	10,97	14,82
Maserà di Padova	1754,1	413,7	1338,5	1	0,9
Montegrotto Terme	1534,86	545,5	688,66	293,5	7,2
Tot	11755,81	3615,88	7737,71	353,4	48,82

Tab.4: I comuni dell'ambito di studio. Fonte: Banca dati Copertura del Suolo, Geoportale della Regione Veneto.

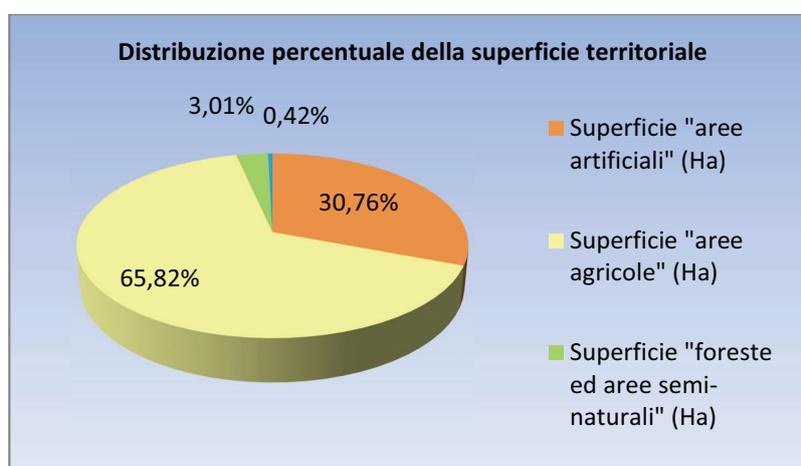


Fig.60: Percentuali della superficie territoriale dell'intero ambito di studio. Fonte: Banca dati Copertura del Suolo, Geoportale della Regione Veneto.

1.2 La piana casertana tra dispersione insediativa e abusivismo edilizio

Il caso di studio campano riguarda i comuni di Capodrise, Macerata Campania, Marcianise, Portico di Caserta e Recale¹⁴⁵. Tra tutti emerge, quale centro propulsore di tipo economico e produttivo, il comune di Marcianise, al quale si "fondono" Recale e Capodrise attraverso gli insediamenti diffusi. Macerata Campania e Portico di Caserta sono vicini a tale unione per mezzo di una "lingua" urbanizzata che sembra avanzare proprio verso Marcianise. Le aree urbane si inseriscono in un contesto prevalentemente agricolo e percorso da un disegno "organico" di reti infrastrutturali realizzate a partire dalla fine degli anni Sessanta, principalmente in attuazione del Piano regolatore dell'Area di Sviluppo Industriale (intervento straordinario). Particolare peso territoriale hanno gli

¹⁴⁵ Le informazioni in merito sono state raccolte dalle relazioni delle strumentazioni urbanistiche, in particolare dai Prg di ciascun comune analizzato, dal PTCP, dal PTR, dai siti internet dei comuni, dai testi di Gentile e Rendina.

agglomerati ASI e i centri per la grande distribuzione commerciale a sud-est del comune di Marcianise che, in pochi decenni, da centro agricolo si consolida come importante polo industriale¹⁴⁶.

Le trasformazioni dell'ambito, segnato da antiche partizioni agrarie, riflettono i cambiamenti socio-economici che, dagli anni Sessanta (circa un decennio dopo rispetto all'area veneta), coinvolgono una struttura territoriale, prevalentemente agricola, che comincia a confrontarsi con l'ingente processo di industrializzazione e la proliferazione del sistema viario. Ma la scarsa mentalità imprenditoriale non sortisce certo gli stessi effetti prodotti altrove. In questo contesto la propensione alla rendita, derivante dalla detenzione di un bene, prevale su quella al reddito, fondato sul rischio d'impresa. La diffusione edilizia, conseguente all'accezione del "bene casa" in senso individualistico e connaturato al terreno è favorita dalle strumentazioni urbanistiche, spesso datate o addirittura assenti. A ciò si aggiunge la rinuncia ad una rigorosa repressione del fenomeno da parte dei pubblici poteri, che si mostrano di fatto consenzienti. Il territorio conosce due velocità di trasformazione: una legata ai grandi piani per la realizzazione delle reti infrastrutturali e degli agglomerati industriali, legati sia alla logica dell'intervento straordinario che a quella, in un certo senso analoga, della ricostruzione *post* terremoto del 1980; l'altra, avulsa dalla disciplina dei piani, dell'inarrestabile processo di crescita dell'edilizia privata. La scelta dei comuni campione è motivata, dunque, nelle marcate differenziazioni –culturali, sociali, economiche, politiche - che contrappongono l'assetto territoriale meridionale della piana campana centrale a quello del nord; benché la diversa declinazione del fenomeno produca in entrambi i casi l'erosione dei valori ecologici, produttivi e paesaggistici degli ambiti agricoli.

Le risorse dello spazio aperto e l'identità culturale

Tutti i comuni analizzati, a sud di Caserta, si inseriscono nel sistema della pianura alluvionale (126.400 ha, pari al 48% del territorio provinciale) che costituisce una delle più importanti "matrici dell'identità territoriale e storico-culturale della Campania e del

¹⁴⁶ "Marcianise è definita, da un rapporto del Censis dei primi anni Ottanta, "città canguro" perché si è trasformata rapidamente da economia agricola in economia industriale, anche grazie alla vicinanza con il confine nord della città metropolitana di Napoli. L'industrializzazione è servita in molti casi all'espansione dell'economia di Napoli o a delocalizzare aziende molto inquinanti, come: Vanetta, Stoppani, Diellecolor, Tonolli Sud, ecc. con pochi vantaggi per l'economia locale. È mancata anche una politica pubblica atta a inserire il pur numeroso personale qualificato autoctono in posti di lavoro qualificati, infatti i "Marcianisani" non vivono questo boom che è tutto o quasi a vantaggio degli abitanti del napoletano" (Fonte: Wikipedia).

Mezzogiorno d'Italia", con la presenza di paesaggi rurali la cui valorizzazione agricola è bimillenaria (Campania Felix, Terra di Lavoro) (fig.61). Sono le aree della *Campania felix*, "Terra di Lavoro", caratterizzate da elevata fertilità e da rilevante interesse geoarcheologico e naturalistico, che rappresentano una risorsa ambientale e produttiva non rinnovabile e la cui disponibilità è limitata (fig.62). Nell'ambito sono presenti diffusi ordinamenti agricoli a differente grado di intensività, di notevole rilevanza economica e produttiva¹⁴⁷, che forniscono un contributo rilevante all'economia provinciale e regionale, mentre a sud di Marcianise e a ridosso dei Regi Lagni¹⁴⁸ le aree ricoprono valore paesaggistico.



Fig.61: Jacob Philipp Hackert (1737 - 1807), Reggia di Caserta e Vesuvio, 1793.

¹⁴⁷ L'area agricola della pianura "ignimbritica centuriata" in questione è secondo la nomenclatura del PTCP della Provincia di Caserta, di "preminente valore produttivo".

¹⁴⁸ Le prime opere di bonifica dell'area furono iniziate nel 1539 dal Viceré spagnolo don Pedro di Toledo e portate avanti dai Borbone. Si raddrizzò e riportò in alveo il corso dell'antico fiume Clanio costruendo i Regi Lagni; si realizzarono due collettori di bonifica paralleli al primo nel tratto terminale, di circa 25 km e si convogliarono le acque dei terreni paludosi in canali denominati "diversivi". I lavori, proseguiti dal 1915 con il Consorzio di bonifica, risanarono i pantani e restituirono all'attività agricola 100.000 ha di terreno fertilissimo (PTCP di Caserta, 2012).



Fig.62: Janssonius Joannes, Terra di lavoro olim Campania Felix, Amsterdam, 1640.

Nel contesto è ancora ben visibile la *centuriatio* romana¹⁴⁹, maglia ortogonale delle partizioni agrarie antiche che, in vasti settori della piana, vero e proprio sistema di coordinate che fa da telaio per l'orditura dei campi, della viabilità e degli insediamenti (PTCP di Caserta, 2012). La quadrettatura ad opera degli agrimensori romani è ancora perfettamente leggibile nel disegno del territorio (i tracciati delle strade, i confini di

¹⁴⁹ "La parte della pianura campana compresa tra la riva sinistra del Volturno, il mare, l'arco dei monti che, dal Tifatina al S. Michele, delimita il piano ed una linea da Montedecoro a Calvizzano, offre la possibilità di notare a chi ne percorre specialmente le zone di S. Maria Capua Vetere, Caserta, Maddaloni, Marcianise, Aversa, Frignano, e San Marcellino tutta una serie di rotabili, carreggiabili, strade campestri, sentieri, fossati, argini che l'attraversano da Nord a Sud e da Ovest a Est, paralleli tra di loro ed incrociati ad angolo retto, in modo da formare un reticolo simmetrico di quadrati di uguale superficie. Tali quadrati, di circa 710 metri, rivelano indubbiamente la centuriazione romana, rappresentando il tracciato della misurazione e della delimitazione dell'*ager Campanus*, effettuate dagli agrimensori di Roma, che tuttora affiora qua e là, a distanza di millenni, con vestigia ora scarse, ora compatte, nonostante che l'opera dei secoli abbia alterato aspetto e natura stessa del terreno. Che si tratti di reticolato agrimensorio romano appare evidente ad un esame topografico diretto: e la costante distanza delle strade intersecantisi a perpendicolo più che un indizio è prova sufficiente degli avanzi della *limitatio agrorum*". Così il Gentile, studioso di storia romana, introduce il libro "La romanità dell'agro campano alla luce dei suoi nomi locali: tracce della centuriazione romana", mettendo in risalto l'inequivocabile matrice romana della partizione geometrica del territorio compreso tra Capua e Maddaloni.

proprietà, i canali o altri elementi antropici) e fissa altresì una matrice geometrica di crescita degli insediamenti (fig.63).

Oltre l'antica centuriazione, altri segni compongono l'identità storica del contesto, come il viale Carlo III che collega Caserta con Napoli, secondo la sua funzione originaria, e separa il nucleo storico e residenziale di Marcianise dalle aree ASI ubicate ad est. Tra gli altri elementi del "paesaggio borbonico", si inserisce, nella parte meridionale, il corso d'acqua dei Regi Lagni.

Modesto è il numero degli edifici di interesse storico-architettonico legati alle diverse epoche del passato, tra questi architetture religiose, ma anche residenze storiche (ville e palazzi monumentali) ed edifici difensivi, come il Castello feudale di Loriano, a Marcianise, con torri cilindriche e fossato.



Fig.63: Nelle antiche partizioni agrarie, ancora ben visibili, la pianura casertana ha subito alterazioni da parte dell'incontrastato processo di espansione urbana. Fonte: Google Earth.

Popolazione ed espansione urbano-edilizia

Anche nel caso dei comuni meridionali si rende necessario riportare i dati in merito al movimento demografico con lo scopo di comprendere uno dei più importanti fattori che ha influenzato, nel corso degli ultimi cinquant'anni, l'assetto territoriale.

I comuni di Capodrise, Macerata Campania, Marcianise, Portico di Caserta e Recale, individuano un sistema di città di medio-piccole dimensioni, ma intensamente popolate, stabilendo con Caserta un rapporto di continuità urbana.

Per l'ambito sono state calcolate le variazioni per i periodi 1984-2004 e 1984-2014. L'analisi parte appunto dagli anni Ottanta poiché è a partire da questo periodo che si registrano significativi cambiamenti nell'assetto sociale e territoriale. L'evoluzione demografica, dunque, degli ultimi decenni (tab.5), presenta un ambito in continua crescita. Solo per Marcianise si registrano lievi cali tra il 2004 e il 2014, probabilmente dovuti alla forte crisi economica che ha colpito tutti i settori. Tra il 1984 e il 2004 si calcola una variazione percentuale totale pari a +18,42%, mentre per il decennio successivo il valore è +22,38%.

Comune	Pop. Res. 1984	Pop. Res. 1994	Pop. Res. 2004	Pop. Res. 2014	Variazione 1984-2004	Variazione 1984-2014
	ab	ab	ab	ab	%	%
Capodrise	5.732	6.802	7.728	9.940	25,80	42,33
Macerata Campania	8.481	9.385	10.266	10.570	17,40	19,80
Marcianise	34.422	37.580	40.258	40.118	14,50	14,20
Portico di Caserta	4.774	5.721	7.047	7.843	32,25	39,10
Recale	5.722	6.797	7.183	7.714	20,34	25,82
TOTALE	59.131	66.285	72.482	76.185	18,42	22,38

Tab.5: L'evoluzione demografica negli ultimi quarant'anni. Fonte: Istat

Se confrontiamo i dati statistici con lo studio dell'evoluzione storica degli insediamenti degli ultimi cinquant'anni, emergono significative similitudini con il contesto nord-orientale approfondito in precedenza.

Dall'unione delle cartografie IGM del 1951 (in nero) e del 1984 (in rosso) si individuano i nuclei storici compatti e originari dell'ambito e centri urbani principali, come quello di Marcianise (fig.65). I comuni sono ben distinti, fatta eccezione per Capodrise e Marcianise la matrice geometrica dell'antica *centuriatio* ripartisce rigorosamente il territorio urbanizzato, costituendone l'appoggio per la crescita insediativa.

Con l'espansione dei successivi decenni, il contesto fa i conti con un processo incontrollato di espansione di edilizia in prevalenza abitativa, in particolare lungo gli assi stradali principali. Questi ultimi inizieranno a modificare radicalmente il territorio, servendo non solo i nuclei compatti ma anche gli insediamenti a bassa densità e, soprattutto, gli agglomerati industriali. Le aree agricole e i segni delle partizioni agrarie risultano ancora distinguibili, sebbene i centri urbani cominciano a dilatarsi notevolmente. Questo processo

di crescita, al pari del nord-est, contraddistinguerà principalmente le aree di pianura che subiranno una forte frammentazione spaziale a fronte di nuovi sistemi di conurbazione inediti.

Nell'ortofoto del 2004, i centri urbani dei singoli comuni sono ormai prossimi alla fusione, come già avvenuto tra Macerata Campania e Portico di Caserta e tra Capodrise e Recale (fig.66). Prossimi all'unione dei tessuti urbani sono Marcianise e Portico di Caserta, tra i quali si interpone la linea ferroviaria "Roma-Napoli via Cassino" che non intimidisce gli avanzamenti insediativi. A costituire una barriera ad est è l'autostrada A1, lungo la quale, invece, si insediano gli stabilimenti industriali di medio-grandi dimensioni e i grandi "contenitori" commerciali. Oltre i tessuti compatti, a sud-est dell'ambito, il territorio agricolo è altresì segnato da un numero esiguo di insediamenti produttivi.

La *centuriatio* è sempre ben visibile e ha determinato "prima in modo cosciente e poi come memoria collettiva" la trasformazione di questi luoghi, determinando i modi di organizzazione agraria e condizionando lo sviluppo dei centri abitati per secoli (PTCP di Caserta, 2012). Marcianise, ad esempio, rappresenta il modello più evidente di applicazione del fenomeno di continuo adeguamento, che vi si presenta con una aderenza pressoché totale alle geometrie della pianificazione romana, escludendo la forma assunta dalla città in epoca longobarda.

Ad emergere, dunque, dall'immagine, per il vero senza tanta difficoltà, è la devastazione di un territorio agricolo dalle elevate potenzialità produttive ed estetico-ambientali che hanno ceduto alla speculazione e all'incapacità di controllo da parte delle politiche e delle strumentazioni urbanistiche, ma questo si vedrà nei paragrafi successivi. Secondo le analisi condotte in fase di elaborazione del PTCP, infatti, emerge che il territorio urbanizzato nella Provincia di Caserta al 2004 ammonta a 27.400 ha (il 340% in più rispetto al 1951, pari ad appena 6.200 ha), dei quali l'80% è destinato ad aree residenziali, l'8% ad aree prevalentemente non residenziali (ASI, PIP, aree militari, ecc.) e il restante 12% a spazi per la mobilità che, attraverso una diffusa e capillare estensione sul territorio, ha condizionato lo sviluppo dell'ambito.

La nuova forma urbana sembra aver perso ogni qualità dello spazio, in primo luogo di quello pubblico e collettivo e il paesaggio urbano casertano è un esempio eloquente della sommatoria di ciò che Vittorio Gregotti definisce "tipologie atopiche, regolate da ferree regole distributive interne", di ciò che non si sapeva dove e come mettere se non lungo le strade, ma senza rapporto con esse se non di tipo funzionale e simbolico.

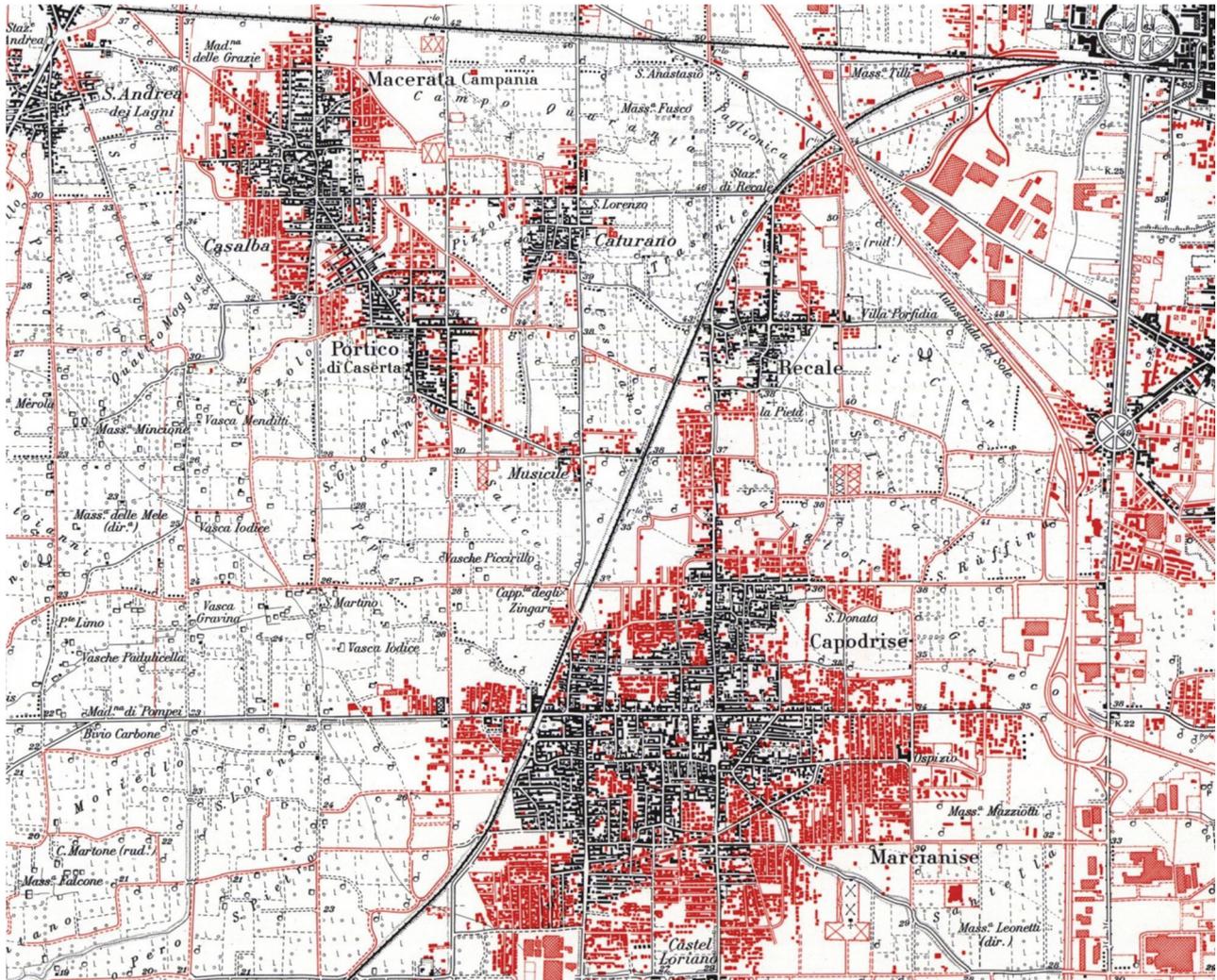


Fig.65: In rosso l'edilizia realizzata tra il 1954 (in nero) e il 1981. Fonte: Regione Campania.

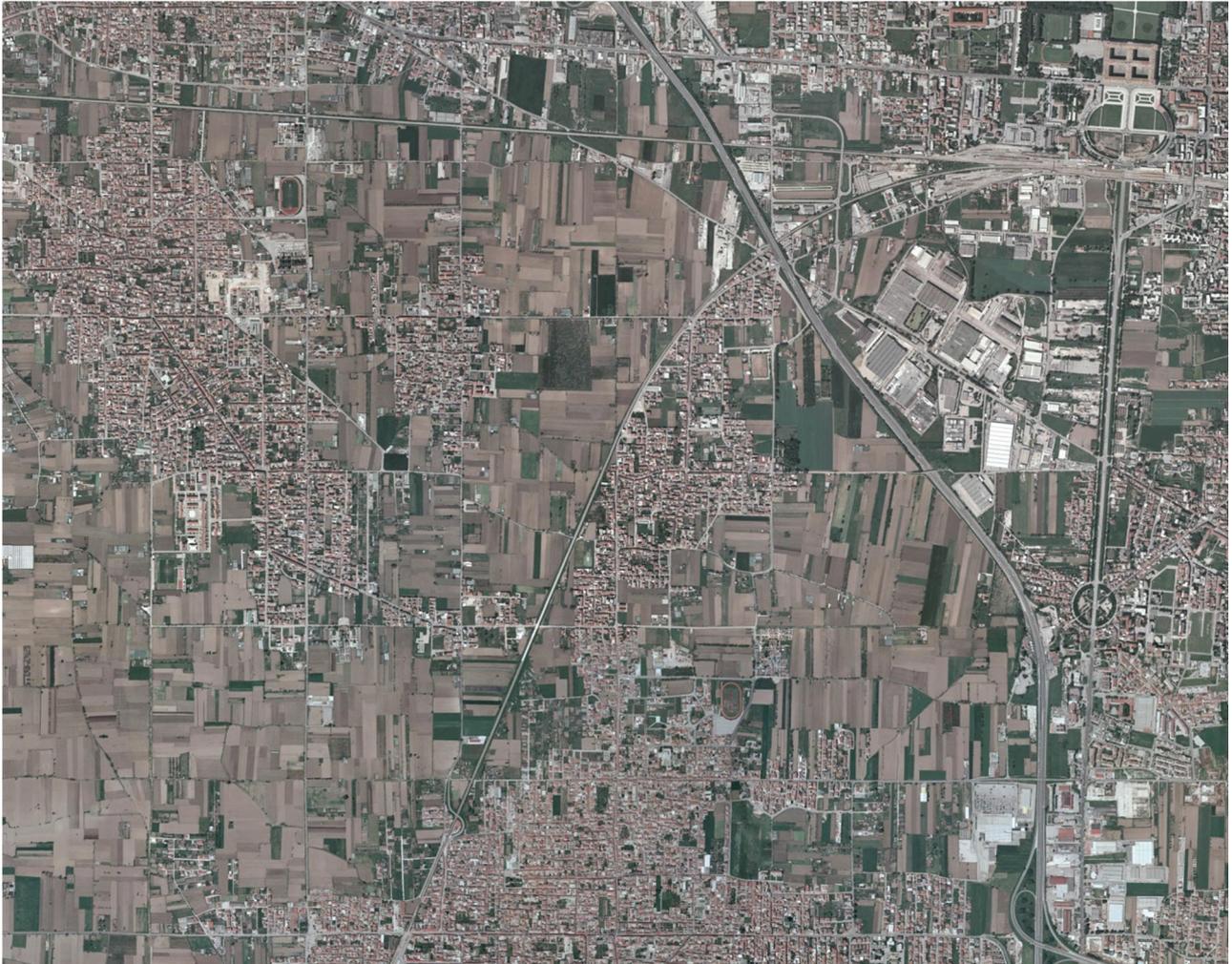


Fig.66: La crescita incontrollata dell'edilizia nell'ortofoto del 2004. I segni delle antiche partizioni agricole ad opera degli agrimensori romani sono ancora ben visibili, nonostante l'avanzata ininterrotta del cemento. Le città si fondono, lasciandosi attraversare dal disegno sinuoso delle reti viarie.

L'erosione della risorsa suolo tra le “aree negate” e l'abusivismo edilizio

Il processo di espansione insediativa nelle aree di pianura ha caratterizzato il territorio con una significativa perdita di suoli agricoli ad elevata capacità produttiva ed una notevole frammentazione dello spazio rurale e dei paesaggi di pianura. Nel 1951 il tessuto urbanizzato dell'ambito casertano era pari a 2.543 ha, nel 1984 a 6.137 ha, mentre nel 2005 si registra un valore pari a 11.000 ha (PTCP di Caserta, 2012). Il territorio complessivamente ha visto un incremento di oltre 8.400 ha in pochi decenni, passando da un assetto “a matrice rurale prevalente”, immerso in un paesaggio rurale ad elevata continuità, ad “un assetto di frangia, a matrice urbana prevalente”, dove lo spazio rurale è frammentato in isole sempre meno interconnesse, altamente esposte al degrado, alle interferenze ed alle pressioni delle elevate densità di insediamenti residenziali e industriali (PTCP di Caserta, 2012).

Sarebbe risultato interessante fornire un quadro completo in merito alla distribuzione sul territorio comunale dei tessuti artificiali e dei tessuti agricoli per ciascun comune analizzato, così come fatto per i comuni veneti. Purtroppo la Banca delle informazioni territoriali della Regione Campania mostra carenze circa la precisione dei dati raccolti, ma soprattutto scarsa propensione alla consultazione che sarebbe stata utile ai fini di una più efficace comparazione tra i due differenti contesti geografici. Tuttavia, considerando ugualmente utili i dati offerti dalle analisi del piano provinciale, si riportano nelle seguenti tabelle rispettivamente i valori di crescita urbana distinti per i comuni di studio e i dati registrati in merito al consumo di suolo all'anno 2005.

La variazione in percentuale in merito al tessuto urbanizzato, per il periodo 1951-2005, rileva un valore pari all'84,4% (tab.6) e il consumo di suolo, valutata in mq/ab, varia tra i 145 e i 311 mq per abitante (tab.7).

Comune	Territorio urbanizzato 1951	Territorio urbanizzato 2005	Variazione 1951-2005
	ha	ha	%
Capodrise	22,70	170,60	652
Macerata Campania	41,50	156,00	276
Marcianise	165,00	1249,90	657
Portico di Caserta	31,70	104,00	228
Recale	17,40	105,30	505
TOTALE	278,30	1785,80	84,4

Tab.6: Crescita urbana 1951-2005 per comune. Fonte: Elaborazione dei dati geografici in ambiente GIS_PTCP di Caserta, 2012.

Comune	Popolazione residente 2005	Territorio urbanizzato 2005	Consumo di suolo
	ab	ha	mq/ab
Capodrise	8.135	170,6	210
Macerata Campania	10.410	156,0	150
Marcianise	40.139	1249,9	311
Portico di Caserta	7.156	104,0	145
Recale	7.264	105,3	145
TOTALE	73.104	1785,8	244

Tab.7: Consumo di suolo per comune_2005. Fonte: Elaborazione dei dati geografici in ambiente GIS_PTCP di Caserta, 2012.

Nei contesti meridionali, tra le conseguenze più gravi legate all'espansione incontrollata degli insediamenti residenziali e produttivi, oltre all'erosione di suolo agricolo, figurano due

problematiche che, negli ultimi decenni, hanno marcato visibilmente l'assetto territoriale: le "aree negate" e l'abusivismo edilizio.

Il termine "area negata"¹⁵⁰, ripreso dalle analisi condotte ai fini dell'elaborazione del PTCP del 2012, fa riferimento ad "aree appartenenti sia al sistema urbano che al sistema dello spazio aperto, prive di una funzione univocamente definita e contrassegnate da evidenti segni di degrado"¹⁵¹ (fig.67). Il piano provinciale ha individuato e perimetrato le aree negate, eseguendo il calcolo delle superfici presenti in ogni territorio comunale. La sovrapposizione dei dati ha consentito una prima conoscenza del fenomeno, fornendo un'informazione utile non solo a definire l'entità dimensionale di tali aree in ogni comune, ma anche ad individuare il grado di suddivisione e di dispersione di queste su ciascun territorio.

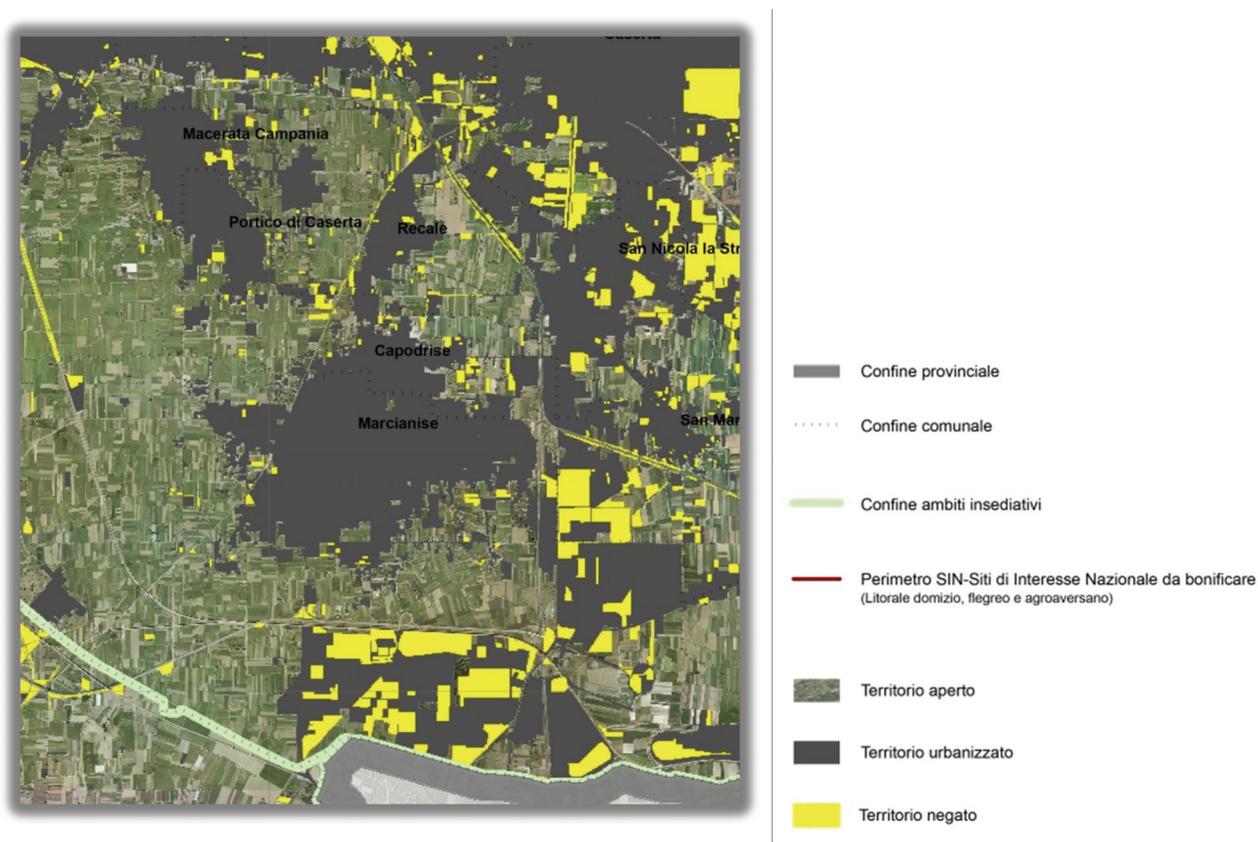


Fig.67: Il territorio negato. Lo spazio aperto e i tessuti urbani. Fonte: PTCP, 2012.

¹⁵⁰ Le "aree negate", individuate in ciascun comune, sono state poi classificate dal PTCP nelle seguenti 5 tipologie, a loro volta suddivise in ulteriori sottocategorie:

1. "Aree urbane", articolate in: dismesse, con manufatti di nuova realizzazione non utilizzati, sottoutilizzate.
2. "Aree di pertinenza delle infrastrutture", articolate in: ferroviarie, stradali, corsi d'acqua.
3. "Aree dello spazio aperto", suddivise in aree: con movimenti di terra, con presenza di rifiuti, inutilizzate.
4. "Cave", distinte in: attive, non attive.
5. "Aree con accumulo rifiuti", distinte in: discariche, siti di trasferimento e di eco balle.

¹⁵¹ Si fa ancora in qualche modo riferimento alla definizione di "Terzo paesaggio", suggerita da Gilles Clément per indicare "un paesaggio "residuo", conseguenza delle logiche dell'intervento umano: la "razionalità" delle coltivazioni agricole, le infrastrutture, le aree urbane. Si tratta di aree temporaneamente abbandonate o trascurate perché ritenute per un certo periodo non strategiche".

La presenza di tali aree segna in modo notevole l'intero assetto morfologico dell'ambito, riscontrandosi prevalentemente nel territorio di Marcianise con una superficie pari a 192,35 ha di "aree negate urbane". Nel restante ambito si riconoscono altresì le "aree negate di pertinenza delle infrastrutture" lungo la rete infrastrutturale e i corsi d'acqua che presentano uno stato di degrado, talvolta accompagnato dalla presenza di rifiuti in abbandono, e le "aree negate dello spazio aperto", inutilizzate e sottratte alla coltivazione e ad altri usi agricoli.

Mediante le analisi del PTCP della Provincia di Caserta, è possibile individuare le aree in cui la dispersione degli insediamenti a bassa densità è strettamente connessa all'abusivismo, realtà ormai da tempo accompagnata anche dal degrado e dalla scarsa qualità architettonica e urbana, dalla carenza di *standard* urbanistici e dalla forte compromissione dei suoli agricoli. I comuni analizzati hanno tutti conosciuto una forte espansione insediativa, ma ciascuno con modalità peculiari. Questo principalmente dovuto alla presenza o meno delle strumentazioni urbanistiche che hanno inciso in modo determinante sulla crescita degli insediamenti (fig.68). Tralasciando gli insediamenti storici al 1951 e quelli produttivi, questi ultimi realizzati in genere con strumenti di pianificazione mirati, le aree urbane realizzate dal secondo dopoguerra al 2005 sono pari a circa 18.700 ha. Di questi, oltre due terzi (pari a 12.780 ha) risultano essere tessuti urbani recenti e realizzati in assenza di PRG (PTCP di Caserta, 2012). Capodrise e Marcianise, da sempre un'unica agglomerazione per la fusione dei centri storici e dei tessuti di recente formazione, sono al 1999 i soli, tra i comuni di studio, ad essere provvisti di uno strumento di pianificazione (nel 1985 è approvato il PRG di Capodrise, mentre nel 1996 quello di Marcianise), ma le espansioni di carattere residenziale ovviamente modificheranno il territorio in modo sostanziale, molto prima dell'entrata in vigore degli strumenti¹⁵² e pochi saranno gli ambiti disciplinati dalle strumentazioni. Diverso è il caso per i comuni di Portico di Caserta e Macerata Campania dove i tessuti storici sono ormai inglobati nelle recenti espansioni avvenute nella totale assenza dei piani (per entrambi i PRG sono stati approvati solo nel 2003). Singolare è invece Recale la cui modalità di crescita insediativa è stata guidata da un Programma di fabbricazione approvato nel 1973. In sintesi, le informazioni più importanti che emergono da tale analisi rimandano al fatto che la repentina, incontrollata e, in larga misura, illegale crescita urbana ha coinvolto principalmente i comuni che si sono dotati di strumenti urbanistici quando ormai il

¹⁵² La ricerca del PTCP ha individuato che l'88% dei tessuti residenziali sono stati realizzati prima del 1984.

processo di espansione si era già avviato. Di contro, Recale, dotato di un vetusto Programma di fabbricazione del 1973, ha disciplinato, diversamente dagli altri comuni limitrofi, la rapida crescita degli insediamenti.

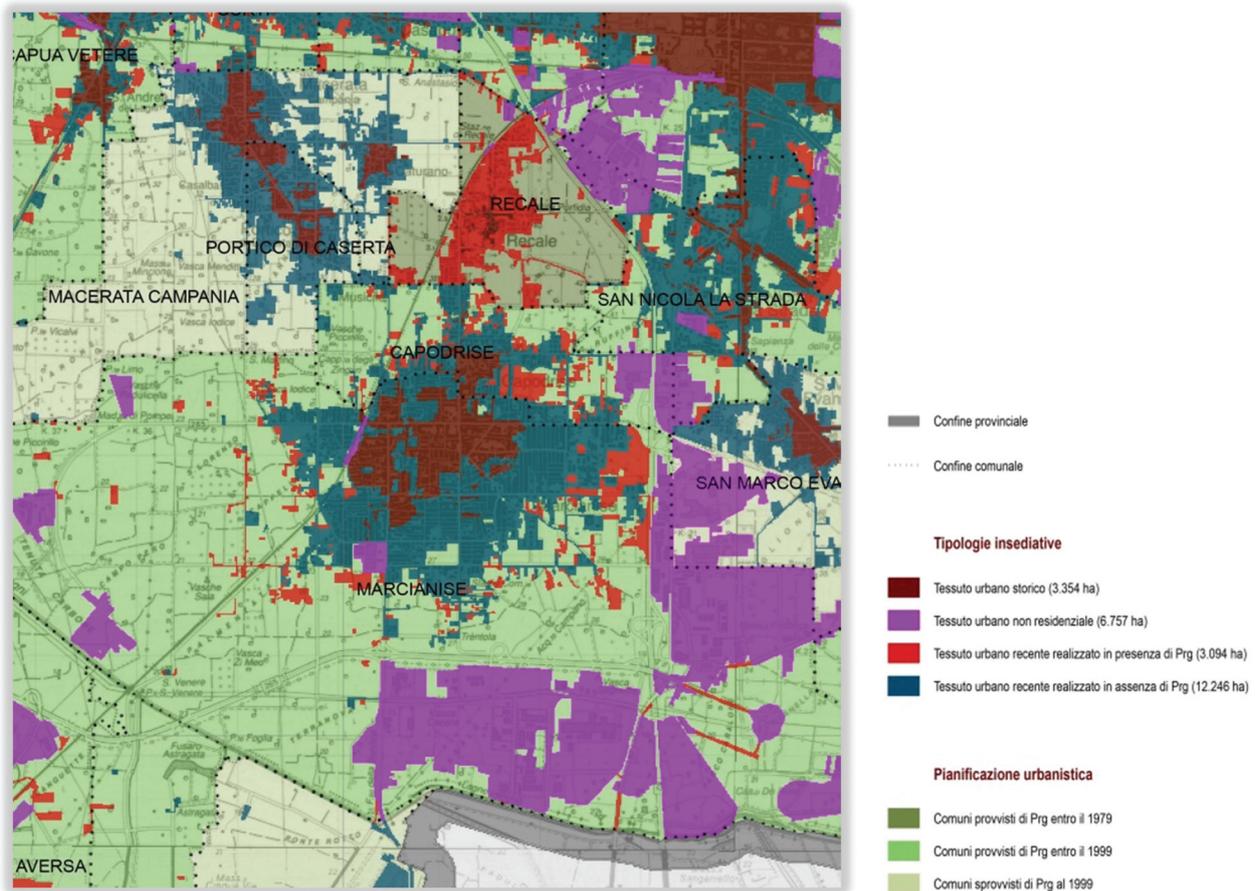


Fig.68: Il territorio insediato e le tipologie insediative dell'ambito di studio. Fonte PTCP, 2012.

1.3 Due “immagini interpretative” a confronto: “dispersione *lineare*” vs “dispersione *areale*”

Le proiezioni sul territorio, non solo delle dinamiche demografiche, ma anche dei cambiamenti economici, politici e culturali, hanno restituito, per i diversi contesti geografici, le “immagini” delle trasformazioni dell’assetto insediativo che non sempre presentano denominatori in comune.

Le analisi condotte sui comuni del Nord-Est, grazie all’ausilio di un supporto cartografico (fig.69), restituiscono l’“immagine” di un contesto, in prevalenza agricolo, attraversato da un sistema infrastrutturale che diviene l’ossatura portante della proliferazione degli insediamenti residenziali e dei poli produttivi; l’“immagine” dell’accessibilità più che della

prossimità¹⁵³, dell'utilizzo dell'automobile, del vialetto privato della residenza-azienda con il giardino sul retro; l'"immagine" di una filiforme erosione, di un processo di dispersione "lineare" (fig.70).

Osservando il territorio dall'alto, si possono notare anche gli insediamenti residenziali più "massicci" ed unitari, ovvero le "placche", composte spesso da condomini, che "saturano per lo più gli spazi agrari rimasti impigliati nelle maglie più dense della città diffusa" (Ferrario, Sardena, 2007). Il "contesto villa", che ha caratterizzato per molti secoli il "modello insediativo veneto", sembra essere sostituito dal contesto "villetta-capannone-giardino", perdendosi in una distesa di frammenti di ogni genere e funzione. Il tessuto disperso è costituito, infatti, in prevalenza da case uni o bifamiliari, spesso costruite al centro del lotto, o in aderenza a questo, e servite da un vialetto connesso alla strada locale. La tipologia in questione ha un volume di circa 600-800 mc e si sviluppa su un lotto di superficie compresa tra i 400 e i 1000 mq. Attraverso aggiunte, verticali e/o orizzontali, e giochi ricercati di equilibrio tra interno ed esterno, si realizza una sorta di "microcosmo" che, in successione ad altri singoli microcosmi edificati sui lotti contigui, tende a dare forma a piccoli "nuclei lineari" lungo la strada. La casa isolata rimanda quasi sempre all'idea di rifugio chiuso, intimo, in cui la famiglia difende la propria *privacy* dalla strada sulla quale prospetta il lato rappresentativo. Spesso il manufatto, come sottolineano Tosi e Munarin, soprattutto nell'area veneta, è considerato un "mezzo di produzione" e accumulazione di reddito, un mezzo dal quale muovere per costruire prospettive di sviluppo economico e di miglioramento dello *status* sociale (fig.71-72).

Lungo i più importanti assi stradali sorgono gli insediamenti industriali medio-grandi che, insieme ad altri poli produttivi, di più ridotte dimensioni e distribuiti nell'intero ambito, costituiscono un elemento peculiare della dispersione urbana veneta. Non solo edilizia residenziale, ma anche un discreto insieme di manufatti di carattere produttivo compone lo scenario che ha modificato negli ultimi decenni l'impianto morfologico del territorio.

¹⁵³ Un tipo di "immagine" ben nota nei Paesi Bassi, come esaminato nei capitoli precedenti.

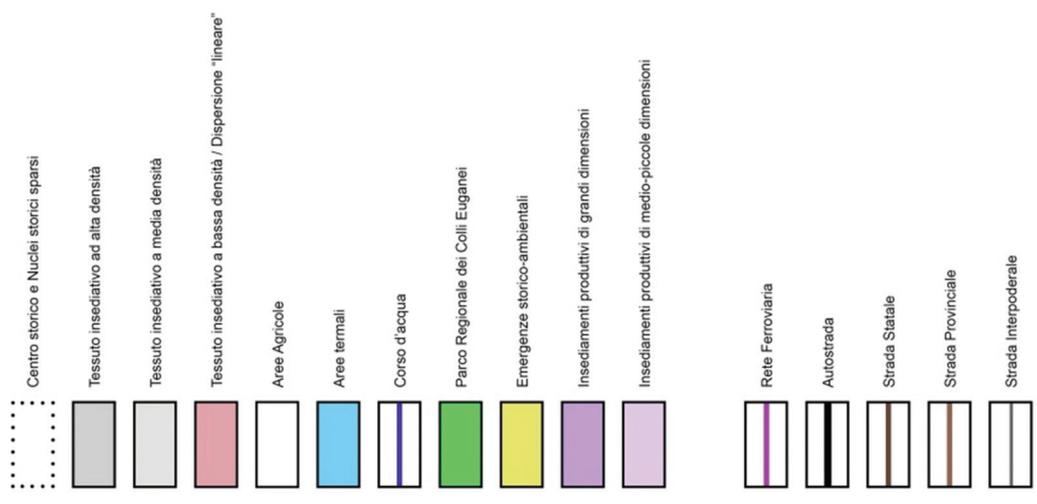
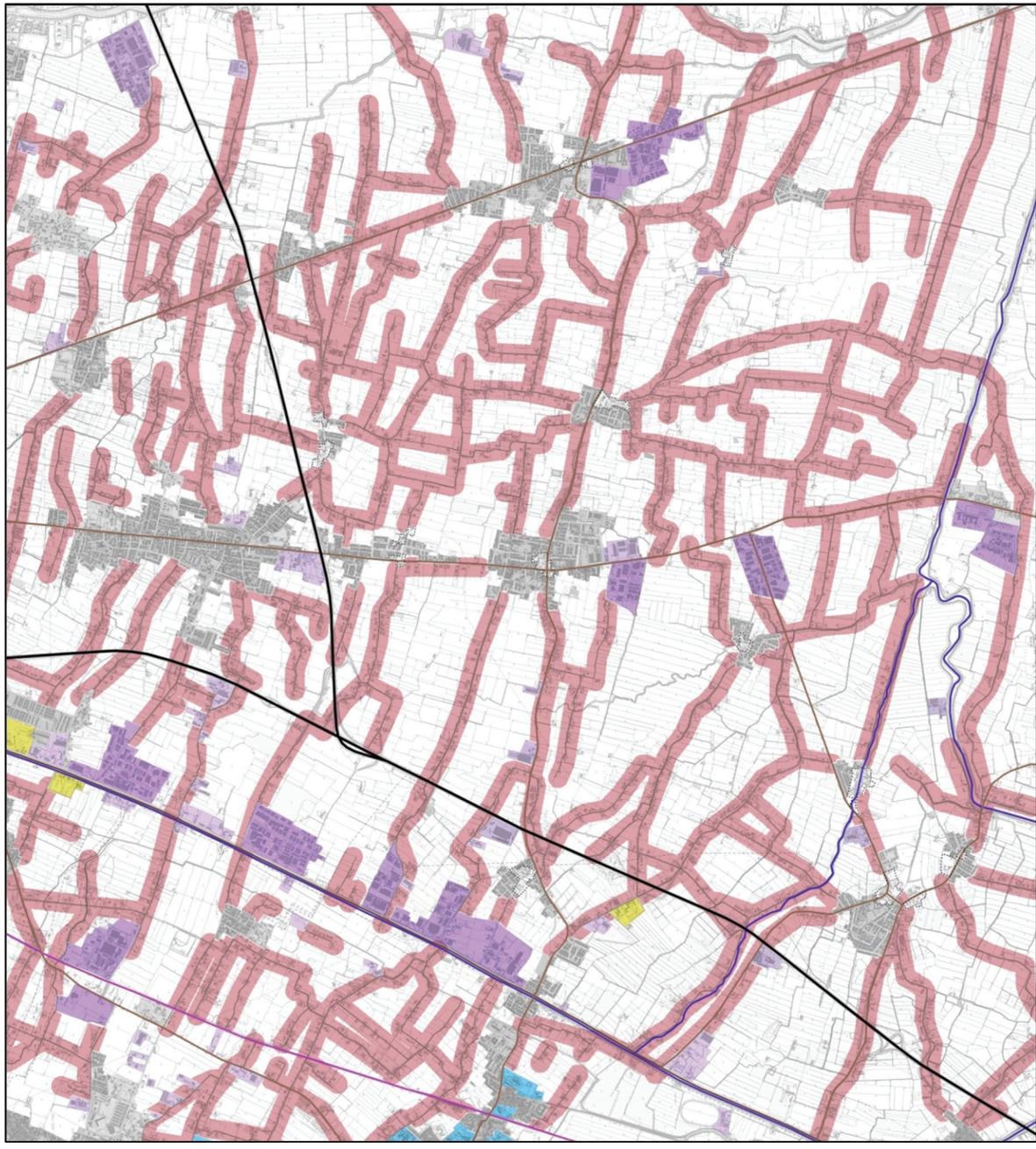


Fig.69: L'ambito di studio a sud di Padova mostra una dispersione "lineare" degli insediamenti residenziali. Aerofotogrammetria del 1997.



Fig.70: La dispersione insediativa "lineare" nel comune di Maserà di Padova (PD).



Fig.71: Il tessuto disperso è costituito in prevalenza da case uni o bifamiliari con giardino, ubicate al centro del lotto, o in aderenza a questo, e servite da un vialetto connesso alla strada locale. Esso è caratterizzato da una ricercata qualità architettonica e le costruzioni rispondono spesso ai requisiti di sostenibilità. Si rileva per questo tipo di insediamento una buona manutenzione delle strade locali –sinonimo probabilmente della compiacenza allo sviluppo da parte delle strumentazioni urbanistiche- ma di contro una carenza di attrezzature di interesse pubblico. Fonte: Google Earth.



Fig.72: Il manufatto spesso è considerato un “mezzo di produzione” utilizzato da molte famiglie per accumulare reddito. La casa isolata con annessa azienda produttiva è un mezzo dal quale muovere per costruire prospettive di sviluppo economico e di miglioramento dello *status* sociale. Fonte: Google Earth.

L’ambito a sud di Padova ritrae, dunque, un’ “immagine” della dispersione insediativa palesata da elementi non sempre riscontrabili nella realtà territoriale di altri contesti regionali del nostro Paese. E’ il caso campano, a sud di Caserta che, ancora una volta, attraverso le analisi delle similitudini in merito al fenomeno dispersivo, sottolinea le “differenze inconciliabili” che da decenni, o meglio secoli, contrappongono il Nord al Sud, rendendo sempre più complicata quell’“unione” tra le due parti, forse mai realmente sostenuta.

Nell’ambito di studio (fig.73), trascurando le trasformazioni avvenute a partire dal dopoguerra, i nuclei storici dei comuni si inseriscono in un contesto prevalentemente agricolo da cui emergono ancora visibilmente gli assi delle partizioni agrarie tracciate in epoca romana. Il paesaggio, naturale e agricolo, si discosta notevolmente dallo scenario offerto dai dipinti di Philip Hackert, preziose testimonianze di un patrimonio di cui restano poche tracce. L’ “immagine” della dispersione a sud di Caserta restituisce una stretta dipendenza tra l’armatura urbana e l’antica geometria del territorio, preservata fino alla seconda metà degli anni Sessanta, ovvero fino a quando l’economia campana comincia a sradicarsi dall’agricoltura.

Nel contesto analizzato, i nuclei storici sono inglobati in un tessuto di aggregati urbani consolidati, con edifici multipiano a volumetria intensiva, oltre i quali si apre l’espansione nelle frange periurbane di edilizia a bassa densità. Non si tratta di un processo di erosione “lineare” come avviene al Nord e le strade interpoderali non costituiscono un appoggio per gli insediamenti. E’ piuttosto una dilatazione omogenea, a macchia d’olio, continuazione

dei caratteri tipologici e morfologici dei tessuti compatti, che poggia su determinate matrici geometriche imposte dagli antichi assi della centuriazione e che tende a “calcificare” gli ambiti urbanizzati di ciascun comune¹⁵⁴. L’ “immagine” restituita comporta l’inevitabile percezione di una massiccia erosione del suolo agricolo, dove l’avanzata degli insediamenti non avviene più in modo sottile e lineare, ma con modalità corpose e invasive, sfruttando i “quadrati” della *centuriatio* quasi a volerli interamente colmare. La dispersione assume così un’ “immagine” diversa, di tipo “areale”, costituita da un susseguirsi di allineamenti di case mono o bifamiliari, costruite in aderenza sul confine di lotti frazionati in strisce parallele (fig.74). Ogni striscia di terreno è delimitata da due strade parallele ed è divisa in due allineamenti contigui “a pettine”. L’impianto, ovvero la matrice geometrica costituita dagli assi stradali e dagli allineamenti dei lotti, favorisce in tal modo la conseguente edificazione. In generale si riconosce, nei tessuti dell’ambito analizzato, una geometria d’impianto che presenta un passo (interasse stradale) tra i 40 e i 42 m e un lotto medio di m 21 x 19 (circa 400 mq). La casa, solitamente a due o tre piani, in cemento armato, spesso con piano terra adibito a garage o ad attività artigianali, non è “un mezzo di produzione per accumulare reddito”, come avviene per il nord, ma è essa stessa una (o unica) ricchezza, la cosiddetta rendita che sarà ereditata dalle generazioni future (fig.75). Il contesto che ne deriva sembra ripetere, in successione e con banalità, una serie di abitazioni, spesso realizzate abusivamente, recintate da cancelli o muri e videosorvegliate da telecamere che proteggono dall’esterno degradato, insicuro, da un territorio “negato” e privo di identità, dove ogni costruzione accentua l’isolamento e la segregazione sociale¹⁵⁵ (fig.76). Se nel padovano l’edilizia a bassa densità è caratterizzata da ricercati requisiti estetici, in tale contesto prevalgono tipologie costruttive prive di sostenibilità e qualità architettonica, spesso incomplete (con i tondini di acciaio a vista, assenza di intonaco, ecc.) per poi essere completati successivamente, oppure baroccheggianti dimore avulse

¹⁵⁴ E’ interessante la descrizione di Biondillo che utilizza appunto il termine “calcificare” per indicare le trasformazioni degli ultimi decenni che hanno mutato radicalmente i caratteri di quel territorio che gli antichi chiamavano *Campania felix*: “Mio padre mi raccontava di una agricoltura che oggi non trovo più [...] salimmo in macchina. E mi persi nella Periferia Globale. Perché ormai il paesello, fra Napoli e Caserta, negli anni, a furia di gonfiarsi di cemento, si è calcificato con tutti gli altri comuni del circondario. È diventato la periferia della periferia della periferia di Napoli. Ci muovevamo nel caos del traffico meridionale, oltrepassando di tutto: centri commerciali, case abusive, capannoni, campi incolti, chiese, strade sterrate, gelaterie, cartelloni pubblicitari, cumuli di spazzatura, pizzerie, cavalcavia, insegne luminose [...]. Non c’era distinzione alcuna, di paese in paese, nessuna zona di rispetto, nessuna area verde, i cartelli comunali sembravano residui di una divisione amministrativa senza più alcun senso. Ero perduto in una delle ultime città invisibili di Italo Calvino [...]” (G. Biondillo, 2007)

¹⁵⁵ Delle aree urbane realizzate dal secondo dopoguerra a oggi, secondo i dati del PTCP di Caserta, oltre i due terzi risultano appartenenti alla categoria di tessuti urbani recenti realizzati in assenza di PRG. Inoltre quasi il 90% di detti tessuti sono stati realizzati prima del 1984 (PTCP, 2012).

da un contesto con carenza di servizi e attrezzature che compromette la qualità dello spazio urbano pubblico e collettivo.

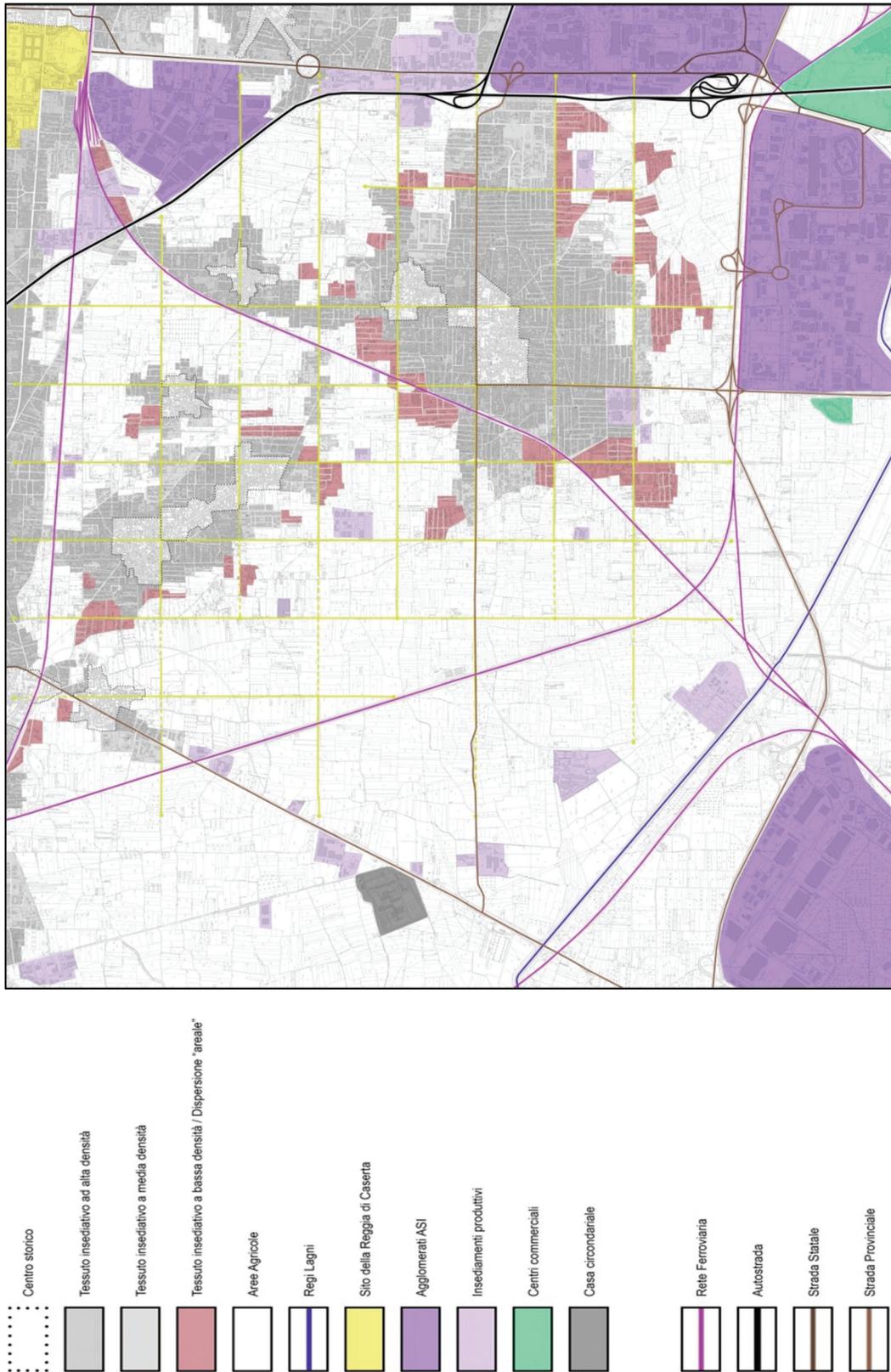


Fig.73: L'ambito di studio nel casertano. La dispersione invade in modo massiccio il suolo agricolo ripartito dai quadrati della centuriatio. Aerofotogrammetria del 2004.

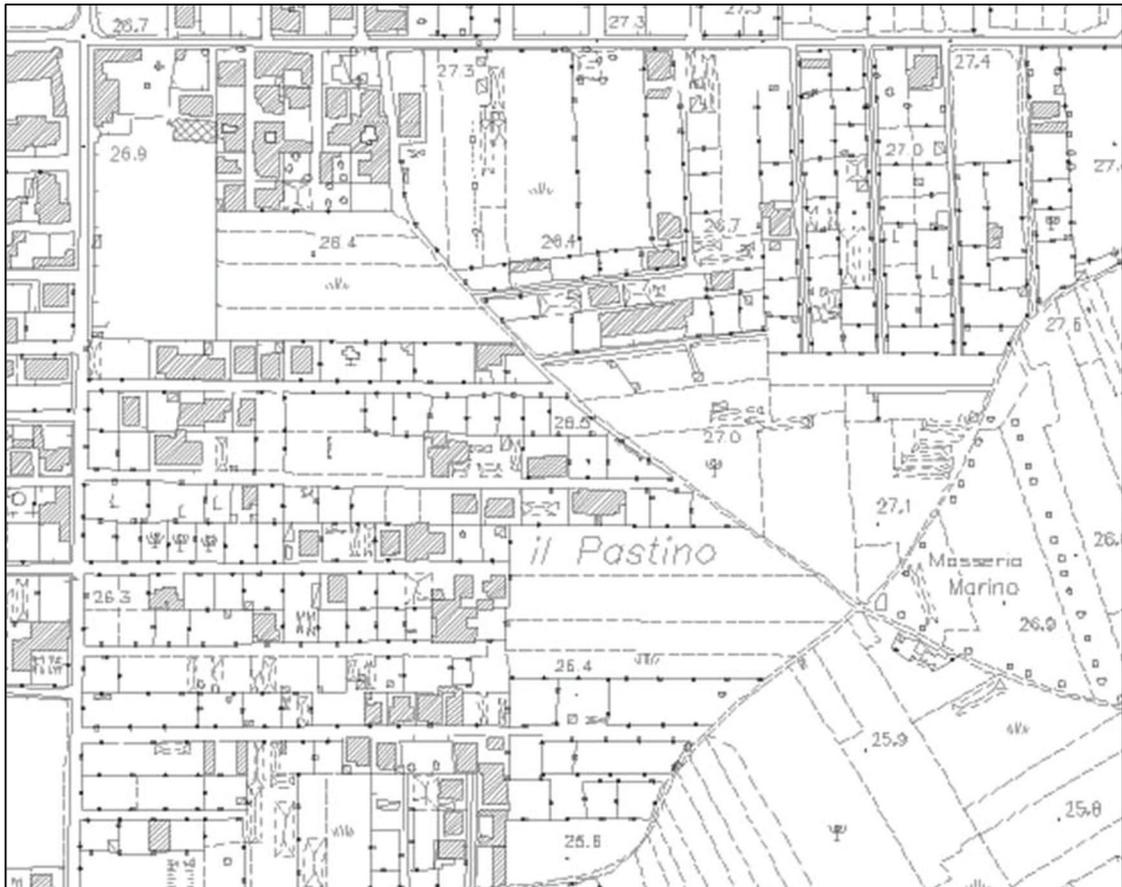


Fig.74: La dispersione insediativa “areale” nel comune di Marcellinara (CE). Le strisce di terreno, parallele e di uguali dimensioni, sono suddivise in singoli lotti e pronte per essere edificate. In tal modo avviene il processo di erosione del suolo agricolo, con modalità tutt’altro che “lineari”. L’espansione avviene in modo “massiccio”, non sfruttando le strade locali esistenti ma realizzandone di nuove a servizio delle residenze.



Fig.75: Esempio di un edificio costruito in tempi differenti. In questo caso, la rendita della famiglia è un abuso commesso a discapito della qualità architettonica e urbana: tra gli esempi la totale assenza di attrezzature e spazi pubblici oppure il pessimo stato manutentivo della rete infrastrutturale realizzata dai proprietari dei lotti senza la guida della pianificazione. Fonte: Google Earth.



Fig.76: In altri casi un ricercato valore estetico della residenza aliena lo stesso manufatto dal contesto degradato e insicuro nel quale è inserito. I cancelli separano la vita familiare che si svolge all'interno da tutto ciò che succede all'esterno, proteggendo ma al contempo isolando gli abitanti dalla sfera sociale. Fonte: Google Earth.

2. Fatto e diritto: la dispersione dal quadro normativo passato a quello vigente. Legislazione e strumenti di piano

Per la Regione Veneto le leggi degli anni Ottanta¹⁵⁶ hanno rappresentato il telaio di radicali cambiamenti per l'assetto del territorio. In questi anni gli effetti del "boom economico" e del "modello veneto" erano ormai ben consolidati e ampiamente studiati e approfonditi dalla letteratura. Il disordine causato da forme di "spontaneismo", residenziale e produttivo, sembrava essere costantemente assecondato dai provvedimenti legislativi, incapaci di gestire le conseguenze che il fenomeno inevitabilmente avrebbe avuto sul sistema infrastrutturale e dei servizi, con costi troppo alti per la dotazione di opere di urbanizzazione.

Se da un lato la Regione Veneto disponeva degli strumenti necessari per un controllo effettivo sugli insediamenti urbani¹⁵⁷, dall'altro si evidenziava il problema del territorio aperto, del suo assetto, del suo uso e della sua regolamentazione. I piani regolatori di questo periodo autorizzavano e disciplinavano nuovi insediamenti, sia residenziali che produttivi, non giustificati da una seria valutazione del reale fabbisogno né da un'attenta verifica dello stato di attuazione delle aree già esistenti. Si è così assistito ad un progressivo incremento delle previsioni anche di aree produttive il cui scopo, a seguito

¹⁵⁶ Le leggi regionali n. 40/1980 e n. 61/1985 di carattere generale, la legge regionale n. 80/1980 per la valorizzazione e la salvaguardia dei centri storici e la legge regionale n. 24/1985 per le zone agricole.

¹⁵⁷ Gli insediamenti urbani erano infatti soggetti agli strumenti urbanistici, mentre un rilevante sforzo venne fatto per censire i centri storici, le ville venete, i monumenti sparsi, i biotopi naturalistici ed in genere i cosiddetti valori "invarianti" della città e del territorio (Posocco, 2003).

dell'impoverimento delle finanze comunali dovuto alla riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato, appare soprattutto legato all'esigenza di maggiori introiti attraverso l'ICI e gli oneri di urbanizzazione. A ciò si aggiungevano la scarsa efficienza degli stessi strumenti della pianificazione, i tempi troppo lunghi e incerti dei procedimenti di pianificazione e la rigidità del tradizionale impianto pianificatorio, tutte concause del ritardo delle risposte istituzionali rispetto alla velocità dei processi evolutivi del sistema socio-economico.

Come già enunciato nel secondo capitolo, sono state in particolare due le leggi che, assolutamente in antitesi col quadro normativo che si stava delineando attraverso la LR 61/1985¹⁵⁸, hanno causato il forte incremento del fenomeno dispersivo nella regione (Posocco, 2003). La prima, la LR n.24/1985, stabiliva le norme per l'edificazione nel territorio agricolo, ma risultava fortemente "disancorata", adottando i termini di Franco Posocco, sia dai PRG che dal PTRC adottato dalla Regione. La normativa, assai permissiva, consentiva di edificare nel territorio aperto sulla base di parametri metrici indipendenti tanto dal valore paesaggistico e monumentale del contesto quanto dalla reale richiesta di strutture produttive ai fini dell'agricoltura. Le case costruite in base alla legge per fini agricoli, venivano poi abitate da famiglie impiegate in settori diversi da quello primario, mentre i capannoni (gli annessi rustici), venivano utilizzati per funzioni produttive (artigianali o industriali), diverse anch'esse dalla destinazione per la quale erano stati costruiti. Il secondo provvedimento, la LR n.1/1982, riguardava i cosiddetti fabbricati produttivi edificati "fuori zona", cioè nel territorio aperto. Si diffusero così innumerevoli capannoni costruiti nella campagna e nelle zone residenziali della città. A ciò si aggiunsero gli effetti del condono "Nicolazzi" (legge n.47/1985) e delle diverse discipline di settore relative agli insediamenti commerciali, turistici, ecc., che facilitarono notevolmente l'esplosione edilizia frammentata e caotica. La "città-regione" ormai veniva inesorabilmente superata da uno sviluppo territoriale centrifugo che contraddistingueva ormai il modello insediativo della "Terza Italia" (OECD, 2010).

Al termine degli anni Novanta ebbe inizio un processo di rinnovamento dell'assetto normativo, a livello comunitario e nazionale, che, inevitabilmente, sarebbe stato assorbito anche dalle regioni. La Regione Veneto fu in prima linea per l'aggiornamento di leggi e strumenti finalizzati ad una pianificazione più razionale e attenta al recupero, alla

¹⁵⁸ L'art.31, in merito alle zone di tipo agricolo, riportava: "Il Piano Regolatore Generale individua come zone territoriali omogenee di tipo E le zone a prevalente destinazione agricola e forestale, la cui tutela ed edificabilità è disciplinata dalla L.R. 5 marzo 1985, n. 24". Si rimandava così a quest'ultimo provvedimento, relegando la materia ad una pianificazione di tipo settoriale, mentre la legge regionale, come la gran parte dell'urbanistica tradizionale degli anni, conferiva il primato nella gestione e nella disciplina al tessuto urbano.

riqualificazione dell'esistente, alla riconversione di aree produttive o di strutture non più funzionali all'attività agricola, conseguenti sia al fenomeno della delocalizzazione del sistema economico-produttivo, ormai in atto da tempo, sia alle mutate esigenze del mondo agricolo-produttivo.

La legge regionale veneta n.11 del 2004, abrogando buona parte delle leggi in materia urbanistica, sarà considerata un punto di svolta per l'urbanistica "tradizionale". Ciò è confermato dai contenuti fortemente innovativi, dalla semplificazione dell'apparato normativo e dalla snellezza procedurale, tanto da meritare al Veneto la fama di prima regione del nostro Paese ad aver colto gli importanti cambiamenti e recepito gli errori del passato avviando un processo di "rigenerazione" degli strumenti di piano. Un esempio è l'abrogazione della LR n.24/1985, causa principale del processo di dispersione insediativa nel territorio agricolo (Gattei, Orlandin, 2006).

Anche per la Campania gli anni Ottanta hanno rivelato gli effetti e le conseguenze delle espansioni dei precedenti decenni. Ma il fenomeno in questione, nonostante mostrasse peculiarità interessanti rispetto ai casi del nord, e in particolare a quello veneto, non è stato approfondito in modo adeguato dalla letteratura, né ha costituito una base di partenza per la formulazione di proposte progettuali da parte della sfera accademica, politica e urbanistica. L'ambito in questione, come in generale il sud del nostro Paese, presenta dei meccanismi legati alla dispersione insediativa che non solo rimandano alla mancanza di una ferma repressione amministrativa. Altri fattori, infatti, si insinuano nella questione quale concausa del fenomeno, come la legislazione farragिनosa che consente troppe scappatoie, le ripetute leggi sul condono o il ruolo assunto dalla criminalità organizzata per aggiudicarsi gli appalti (Colombo, 2012).

Il ruolo assunto dagli strumenti di piano, in un contesto economico come quello meridionale, è ben diverso rispetto a quello avuto al Nord, trovando una possibile spiegazione nella "mancanza di volontà politica", oltre che nelle differenti strutture economiche e sociali. L'assenza di un tessuto industriale, un diffuso e capillare assistenzialismo e l'importanza assoluta della rendita fondiaria hanno svolto e continuano a svolgere un ruolo predominante rispetto al profitto e alle altre esigenze che hanno comportato, per il nord, il bisogno di strumenti urbanistici (Fera, Ginatempo, 1985). Un bisogno mai avvertito per il sud poiché la presenza del piano fu considerata assolutamente superflua per quel processo incontrastato e incontrollato di espansione di edilizia residenziale. E così, secondo i dati forniti dall'Assessorato all'urbanistica della Provincia di Caserta ai fini della redazione del PTCP del 2012, la maggior parte dei comuni (101 su

104), sebbene dotati di uno strumento urbanistico generale, approvato o adottato, è disciplinato da piani ormai vecchi: solo 24 comuni dispongono di un piano in vigore da meno di 10 anni, 19 piani sono stati approvati negli anni Settanta, 40 negli anni Ottanta, 16 negli anni Novanta, 22 sono stati approvati o hanno avviato l'iter di approvazione dopo il 2000 e in due casi non è stato possibile risalire alla data e all'atto di entrata in vigore del Prg. Va aggiunto il fatto che la data di approvazione è in genere molto posticipata rispetto al periodo di redazione del piano ed è quindi ragionevole aspettarsi che la gran parte degli strumenti urbanistici vigenti siano allo stato attuale non più rispondenti alla reale configurazione del territorio e in parte inadeguati a governare i processi di trasformazione in atto. A questo proposito è bene rilevare che nei 59 comuni in cui sono vigenti ancora i vecchi programmi di fabbricazione o piani regolatori approvati negli anni Settanta e Ottanta è residente quasi il 60% della popolazione dell'intera Provincia. Tra questi sono inclusi 14 centri con più di 10.000 abitanti tra i quali figura anche il Comune di Caserta (PTCP di Caserta, 2012). Dei comuni analizzati, solo Recale possiede uno strumento approvato nel 2012, mentre gli altri sono disciplinati da piani approvati tra il 1985 e il 2003, dunque prima dell'approvazione della nuova legge sul governo del territorio del 2004. Questo significativo ritardo nel recepire i nuovi orientamenti legislativi in tema di pianificazione sembra mostrare un'ulteriore e radicale impassibilità nei confronti delle dinamiche insediative che continuano ad erodere suolo. L'immagine che meglio rappresenterebbe tale situazione evoca due "poli", il Comune e il cittadino, che si "respingono" a vicenda, laddove il primo volta le spalle agli atteggiamenti anarchici del secondo, manifestando indifferenza e incapacità nel contrastare gli abusi ai danni del territorio. Analoga immagine può essere assunta come esempio di ciò che invece si verifica in Veneto. In questo caso i "poli" si "attraggono", l'uno va incontro l'altro, assecondando e agevolando quelle forme insediative che contribuiscono alla ricchezza delle casse comunali.

Con la Legge Regionale 17 del 1982, "Norme transitorie per le attività urbanistico-edilizie nei comuni della Regione", la Regione Campania introduce i limiti di edificabilità per i comuni sprovvisti di strumenti urbanistici approvati. In particolare, "all'esterno dei centri abitati, l'edificazione a scopo residenziale è soggetta alla limitazione di metri cubi 0,03 per ogni metro quadrato di area edificabile" (art.4). Tale provvedimento altro non è che una prima e timida attenzione verso le zone agricole che sarà approfondita con l'entrata in vigore della Legge Regionale 16 del 2004, "Norme sul governo del territorio", che

comprende, tra i principi fondamentali e gli obiettivi, il contenimento del consumo di suolo e/o la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente.

Per la Campania e il Veneto, le leggi regionali, entrambe approvate nel 2004, introducono importanti cambiamenti che saranno esaminati, pur senza entrare completamente nel merito dei contenuti, limitatamente alle questioni che maggiormente interessano le questioni del lavoro svolto ai fini della ricerca.

2.1 La legge regionale n.11/2004 del Veneto e gli strumenti di pianificazione in riferimento all'ambito padovano

La legge regionale del Veneto, in merito al governo del territorio, promuove “la realizzazione di uno sviluppo sostenibile, l'utilizzo di nuove risorse territoriali solo quando non sussistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente, [...] la semplificazione, la concertazione e la partecipazione nei procedimenti di formazione degli strumenti urbanistici e territoriali” (art. 1-2).

Le maggiori innovazioni apportate agli strumenti di piano riguardano i livelli di pianificazione. Con il PTRC (Piano Territoriale Regionale di Coordinamento) adottato nel 2009 e la successiva variante parziale adottata nel 2013, è promossa una maggiore razionalizzazione dei sistemi insediativi, prevedendo il contrasto all'erosione dei suoli agricoli e la riqualificazione degli ambiti segnati dalla dispersione mediante processi di aggregazione e concentrazione, morfologica e funzionale, anche delle aree produttive disperse e di piccole dimensioni. Al processo di aggregazione si affianca quello della densificazione, ovvero una “pratica principalmente materiale (ampliamento di ambiti produttivi già esistenti di opportuna dimensione e funzionalità, fusione di ambiti adiacenti o prossimi, spostamento di ambiti dismessi o non più funzionali, incentivi allo spostamento di ambiti ed attività in zona impropria, ecc.)” (PTRC del Veneto, 2009). Il “modello insediativo veneto” inizia così ad essere interpretato come sistema ricco di relazioni, a partire dal quale sono definite le politiche di riequilibrio territoriale, di coordinamento delle attività di pianificazione. Gli indirizzi urbanistici dovranno individuare “un nuovo modello di sviluppo teso a garantire la sostenibilità e l'equilibrio tra città e campagna¹⁵⁹, promuovere riconversioni, ristrutturazioni, concentrazioni e recupero delle aree dismesse degli

¹⁵⁹ La finalità del piano, definito di “seconda generazione”, attuando la Convenzione europea del Paesaggio, è infatti “il perseguimento dell'equilibrio tra lo sviluppo urbano e le aree agricole [...]” (PTRC del Veneto, 2013).

insediamenti produttivi, incentivare l'uso di fonti energetiche innovative e sostenibili, riqualificare gli spazi già urbanizzati e inutilizzati, recuperare il patrimonio edilizio esistente" (PTRC del Veneto, 2013).

Viene introdotto il PATI, strumento che "coordina le scelte strategiche di rilevanza sovracomunale, in funzione delle specifiche vocazioni territoriali; dispone una disciplina urbanistica o edilizia unitaria per ambiti intercomunali omogenei; definisce un'equa ripartizione dei vantaggi e degli oneri tra i comuni interessati mediante convenzione" (art.16, comma3). In relazione al sistema produttivo, il PATI evidenzia il ruolo dei grandi poli produttivo-commerciali già individuati dal PTCP, escludendo la previsione di nuove zone produttive e limitando ad un massimo del 5% l'ampliamento di quelle esistenti per favorire una nuova industria che punti a soluzioni basate sulla sostenibilità (Regione Veneto). Altro importante obiettivo del PATI, in relazione al settore edilizio, è quello di incentivare con premialità l'utilizzo di risorse rinnovabili per la produzione di energia ed il contenimento dei consumi energetici (PATI del CO.ME.PA e del Conselvano, 2011).

Completamente ridefinita risulta, inoltre, la normativa inerente alla tutela delle aree agricole nel Piano Regolatore Comunale, costituito dal PAT (Piano di assetto del Territorio) e dal PI (Piano degli Interventi), poiché tra le innovazioni figurano gli interventi di ampliamento e di nuova costruzione, consentite esclusivamente alle aziende agricole che abbiano determinate caratteristiche di produttività sulla base di un piano che dimostri l'effettiva necessità delle nuove costruzioni, siano esse abitazioni che strutture agricolo-produttive con annessi rustici (art.44). In particolare, per le aree agricole, il PAT "determina il limite quantitativo massimo della zona agricola trasformabile in zone con destinazione diversa da quella agricola, avendo riguardo al rapporto tra la superficie agricola utilizzata (SAU)¹⁶⁰ e la superficie territoriale comunale (STC)¹⁶¹" (art.13, comma 1, lett.f).

¹⁶⁰ Secondo le definizioni in merito alle superfici agricole proposte dall'ISTAT:

- Superficie Totale: area complessiva dei terreni dell'azienda formata dalla superficie agricola utilizzata, da quella coperta da arboricoltura da legno, da boschi, dalla superficie agraria non utilizzata, nonché dall'area occupata da parchi e giardini ornamentali, fabbricati, stagni, canali, cortili situati entro il perimetro dei terreni che costituiscono l'azienda.

- Superficie agricola utilizzata (SAU): insieme dei terreni investiti a seminativi, coltivazioni legnose agrarie, orti familiari, prati permanenti e pascoli e castagneti da frutto. Essa costituisce la superficie investita ed effettivamente utilizzata in coltivazioni propriamente agricole. E' esclusa la superficie investita a funghi in grotte, sotterranei ed appositi edifici.

- Superficie agraria non utilizzata: insieme dei terreni dell'azienda non utilizzati a scopi agricoli per una qualsiasi ragione (di natura economica, sociale od altra), ma suscettibili di essere utilizzati a scopi agricoli mediante l'intervento di mezzi normalmente disponibili presso un'azienda agricola. Sono compresi gli eventuali terreni abbandonati facenti parte dell'azienda ed aree destinate ad attività ricreative. Sono esclusi i terreni a riposo.

- Altra superficie: è costituita dalle aree occupate da fabbricati, cortili, strade poderali, fossi, canali, cave, terre sterili, rocce, parchi e giardini ornamentali. Sono comprese anche le superfici delle grotte, dei sotterranei e degli appositi edifici destinati alla coltivazione dei funghi.

¹⁶¹ La modalità di calcolo della SAU trasformabile, ai sensi dell'art.50, comma 1, lett. C della LUR n.11/2004, si relaziona ai rapporti medi regionali decennali, distinguendo il territorio in pianura, collina, montagna. Conseguentemente,

Le aree periurbane assumono all'interno del PAT¹⁶² "valore ricognitivo, in ordine alla necessità di individuare gli ambiti che risultano di fatto estranei all'attività agricola, da organizzare secondo criteri e regole di tipo urbano, di contenimento della dispersione insediativa, di riqualificazione del territorio agricolo, di recupero e razionalizzazione degli insediamenti residenziali extraurbani e periurbani, di integrazione delle opere di urbanizzazione e dei servizi essenziali, di miglioramento delle condizioni di accessibilità, di sicurezza stradale e di presidio del territorio rurale". Individuare tali ambiti con le relative strategie di azione vuol dire trasferire conseguentemente al Piano degli Interventi il compito di prevedere delle possibili operazioni, nel rispetto degli obiettivi di contenimento del consumo di suolo¹⁶³.

Il PAT individua e, se necessario rimuove, le principali opere incongrue¹⁶⁴, gli elementi di degrado, gli interventi di miglioramento della qualità urbana e di riordino delle zone agricole che possono essere attuati mediante il riconoscimento dei crediti edilizi. Al PI è successivamente richiesto di definire i più appropriati strumenti per ripristinare le corrette condizioni ambientali e paesaggistiche nelle aree oggi occupate da opere incongrue, nonché le tipologie di intervento ammesse sugli edifici esistenti.

applicando l'indice di trasformabilità determinato dalla Regione, e coerentemente con lo specifico atto di indirizzo regionale, si ottiene la massima superficie trasformabile per il decennio di validità del PAT. Infatti, la SAU trasformabile è un dato progettuale territoriale del PAT che trova una dimensione applicativa nel PI.

La consistenza della SAU esistente è quantificata sulla base dei dati contenuti nel quadro conoscitivo del PAT integrati con quelli dei relativi PATI e riferita allo stato di fatto, a prescindere dalle destinazioni e classificazioni dei vecchi PRG. Inoltre, il territorio agricolo non classificabile come SAU non incontra limiti alla trasformabilità. Non rientrano nel calcolo della superficie massima di SAU trasformabile le aree finalizzate al trasferimento di attività attualmente ricadenti in ambiti di riqualificazione urbanistica e ambientale da riconvertire in SAU. Si riporta l'esempio di calcolo della SAU per il comune di Albignasego che rientra tra i comuni di pianura e ha un rapporto tra Superficie Agricola Utilizzata (SAU) e Superficie Territoriale Comunale (STC) pari al 51,43% e quindi inferiore rispetto alla media regionale, riferita all'anno 2000 pari al 61,3%. applicando l'indice di trasformabilità determinato dalla Regione nella percentuale dello 0,65% della SAU, la massima superficie trasformabile per il decennio di validità del PAT è pari ad ha 7,73 come si evince dal prospetto che segue:

STC ha 2.102,9409;

SAU ha 1.081,5626;

Rapporto SAU / STC: ha 1.081,5626/2.102,9409 = 51,43% < 61,3%;

Parametro di Trasformabilità: 0,65% di SAU

SAU massima trasformabile: ha 1.081,5626 x 0,65% x 1,101 = ha 7,73.

Le informazioni suddette sono enunciate nelle relazioni di progetto dei PAT di ciascun comune analizzato.

¹⁶² I contenuti e gli obiettivi sono stati riportati a seguito dello studio della relazione di progetto del PAT di ciascun comune dell'ambito di studio.

¹⁶³ Nell'ambito di tale definizione il PI dovrà provvedere una disciplina attuativa, coerente con le indicazioni strategiche delle Norme Tecniche del PAT, indirizzata da un lato alla tutela degli aspetti "qualitativi" del territorio rurale, e dall'altro all'arresto del degrado quali-quantitativo ed alla riqualificazione degli insediamenti extra e periurbani.

¹⁶⁴ Per opere incongrue o elementi di degrado si intendono gli immobili o manufatti che per caratteristiche morfologiche, strutturali, volumetriche ed estetiche costituiscono elementi non congruenti con il contesto paesaggistico-ambientale. Le informazioni suddette sono enunciate nelle relazioni di progetto dei PAT di ciascun comune analizzato.

Attualmente tutti i comuni dell'ambito analizzato sono dotati di un Piano di Assetto Territoriale, ad eccezione di Abano Terme il cui strumento è in attesa di approvazione.

Una novità assoluta per la legislazione regionale veneta rappresentano, poi, le previsioni degli istituti della perequazione, della compensazione urbanistica e del credito edilizio¹⁶⁵ che, oltre a rendere maggiormente fattibili i progetti urbani di trasformazione, conformano una metodologia di lavoro coerente con una prospettiva di sviluppo sostenibile in cui la parte pubblica e quella privata del tessuto urbano esistente evolvono in modo sinergico, attuando processi legati ad un'urbanistica di tipo consensuale in cui l'accordo e il negoziato costituiscono uno degli aspetti più innovativi del piano.

La novità dell'introduzione del credito edilizio si rivela un elemento chiave in quanto la corrispondente previsione è strettamente relazionata all'affermata necessità di contenere l'uso di nuove risorse territoriali, incentivando la riqualificazione e il recupero dell'esistente¹⁶⁶ sotto il profilo energetico, strutturale e della qualità urbana. Si tratterebbe di "interventi capaci di generare esternalità positive, producendo un discreto aumento del valore dei suoli, favorendo le condizioni di fattibilità di interventi di rigenerazione urbana, anche mediante ristrutturazione urbanistica, altrimenti economicamente irrealizzabili" (Regione Veneto).

2.2 La legge regionale n.16/2004 della Campania e gli strumenti di pianificazione in relazione all'area casertana

Dopo legge regionale 14/1982, la Regione Campania ha approvato una legge urbanistica che è riuscita nel duplice scopo di riunire, in un unico testo normativo, le norme previgenti e di innovare, pur se con qualche limite applicativo ancora da chiarire, alcune disposizioni dirette a semplificare i diversi procedimenti di approvazione degli strumenti urbanistici.

¹⁶⁵ Con la perequazione urbanistica si persegue l'obiettivo di un'equa distribuzione, tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei diritti edificatori e degli oneri derivanti dalla pianificazione urbanistica (art. 35). La compensazione urbanistica consente ai proprietari di aree ed edifici oggetto di vincolo preordinato all'esproprio di recuperare adeguata capacità edificatoria su altre aree o edifici, anche di proprietà pubblica, previa cessione all'amministrazione dell'area oggetto di vincolo (art. 37). Infine, il credito edilizio è una quantità volumetrica che viene riconosciuta a seguito della realizzazione di interventi che sinteticamente possono essere definiti di recupero ambientale, in quanto finalizzati ad eliminare situazioni degradate o opere incongrue che il piano comunale provvede ad individuare in funzione di obiettivi di riqualificazione urbana, paesaggistica, architettonica e ambientale (art. 36).

¹⁶⁶ Elemento importante è il PAT che individua "le eventuali opere incongrue, gli elementi di degrado, gli interventi di miglioramento della qualità urbana e di riordino della zona agricola, definendo gli obiettivi di ripristino e di riqualificazione urbanistica, paesaggistica, architettonica e ambientale del territorio che si intendono realizzare e gli indirizzi e le direttive relativi agli interventi da attuare" (art.36, comma 1) mentre il PI "disciplina gli interventi di trasformazione da realizzare per conseguire gli obiettivi" (art.36, comma 2). Tali interventi, di demolizione o miglioramento, determinano in tal modo un credito edilizio.

Con tale legge è definita in modo innovativo, per i contenuti e le tematiche esposte, una politica di tutela e valorizzazione per il territorio rurale e aperto, con l'obiettivo di salvaguardare il valore produttivo, ecologico, ambientale, paesistico e identitario delle aree in questione nell'ottica di uno sviluppo sostenibile. In particolare si promuove l'uso razionale e lo sviluppo ordinato del territorio urbano ed extraurbano mediante il minimo consumo di suolo (art. 2, lett. a) e la tutela del paesaggio agricolo e delle attività produttive connesse (art. 2, lett. f).

La legge introduce, per la pianificazione provinciale e comunale, "disposizioni strutturali, con validità a tempo indeterminato, tese a individuare le linee fondamentali della trasformazione a lungo termine del territorio, in considerazione dei valori naturali, ambientali e storico-culturali, dell'esigenza di difesa del suolo, dei rischi derivanti da calamità naturali, dell'articolazione delle reti infrastrutturali e dei sistemi di mobilità" e "disposizioni programmatiche, tese a definire gli interventi di trasformazione fisica e funzionale del territorio in archi temporali limitati, correlati alla programmazione finanziaria dei bilanci annuali e pluriennali delle amministrazioni interessate" (art.3, comma 3, lett. a,b), assicurando, per le fasi legate all'adozione e all'approvazione degli strumenti di pianificazione, "idonee forme di pubblicità, di consultazione e di partecipazione dei cittadini, anche in forma associata" (art.5). In attuazione della legge regionale in materia di governo del territorio è stato approvato il Regolamento n.5 del 2011, il quale disciplina le procedure amministrative in merito all'elaborazione degli strumenti di pianificazione territoriale, urbanistici e di settore e specifica nel dettaglio i contenuti strutturali e programmatici per ciascun tipo di piano.

L'aspetto innovativo del provvedimento è legato altresì al concetto della "flessibilità" (art.11) che per la prima volta, contrastando la rigida gerarchizzazione della pianificazione "tradizionale", consente a province e comuni di proporre modificazioni ai piani sovraordinati, qualora sia comprovata l'esigenza di "garantire il raggiungimento di obiettivi di sviluppo economico e sociale e di riequilibrare gli assetti territoriali e ambientali".

Pur non esplicitando alcun riferimento agli insediamenti delle frange urbano-rurali, il provvedimento presenta gli strumenti urbanistici preposti alla tutela del paesaggio agrario. In particolare, il PTR, approvato nel 2008, definisce "gli indirizzi per lo sviluppo sostenibile e i criteri generali da rispettare nella valutazione dei carichi insediativi ammissibili sul territorio, nel rispetto della vocazione agro-silvo-pastorale dello stesso" (art.13, comma 3, lett.b); "i criteri per l'individuazione, in sede di pianificazione provinciale, degli ambiti territoriali entro i quali i comuni di minori dimensioni possono espletare l'attività di

pianificazione urbanistica in forma associata” (art.13, comma 3, lett.d); “gli indirizzi e i criteri strategici per la pianificazione di aree interessate da intensa trasformazione o da elevato livello di rischio” (art.13, comma 3, lett.f). Con riferimento alle tematiche inerenti alla dispersione insediativa e all’erosione del suolo agricolo, il PTR propone delle “visioni guida” che possano delineare indirizzi di riqualificazione volti a contrastare l’urbanizzazione caotica e dissipativa e la carenza di dotazioni infrastrutturali e di attrezzature essenziali, ipotizzando “la costruzione di un modello che trasformi la conurbazione della piana in sistema policentrico [...]” (PTR della Campania, 2008).

Il PTCP della Provincia di Caserta, approvato nel 2012, segnando una svolta radicale per l’attenzione riservata alle tematiche ambientali, propone strategie per il territorio rurale e aperto e fa riferimento ad alcuni obiettivi di carattere generale, quali “arrestare il consumo di suolo, favorendo il riuso di aree già urbanizzate, dismesse, sottoutilizzate, degradate; frenare la dispersione insediativa e la frammentazione del territorio rurale, privilegiando la localizzazione di nuove opere e infrastrutture in continuità con le aree edificate esistenti, in posizione marginale rispetto agli spazi rurali e aperti; condizionare l’edificabilità nel territorio rurale alle sole necessità abitative e produttive dipendenti dalle attività agricole, così come documentate da un piano di sviluppo aziendale; tutelare i valori storico-culturali ed estetico-percettivi del territorio rurale, anche disciplinando l’inserimento ambientale di nuove opere e infrastrutture; promuovere l’agricoltura urbana, tutelare gli spazi agricoli nella frangia periurbana; favorire il recupero ecologico, agronomico, paesaggistico delle aree degradate” (PTCP di Caserta, 2012). Per tali obiettivi si perseguono definite linee strategiche in relazione alle “aree di pianura” e al “territorio urbano di impianto recente”, contesti geomorfologici corrispondenti all’area di studio analizzata.

Le “aree di pianura”, in cui si rilevano attività agricole ad elevata redditività, costituiscono ancora una porzione preponderante rispetto ai sistemi urbani, produttivi ed infrastrutturali. Esse pertanto rappresentano una risorsa strategica per gli assetti ambientali, territoriali, paesaggistici e socio-economici. L’attenzione è, dunque, rivolta “alla “multifunzionalità” del territorio rurale e aperto, alla sua capacità di produrre un flusso di beni e servizi utili alla collettività”, legati non solo alla produzione primaria, ma anche e soprattutto al riciclo ed alla ricostituzione delle risorse di base (aria, acqua, suolo), al mantenimento degli ecosistemi, della biodiversità, del paesaggio, al turismo, alle occasioni di ricreazione e vita all’aria aperta. Il paesaggio rurale che, come una *green belt*, cinge la nebulosa delle conurbazioni oggetto di studio della presente ricerca, comprende le aree più fertili del territorio provinciale. Di tale ambito il PTCP sottolinea il valore sociale ed ecologico e la

funzione agricola che garantiscono un'alta qualità dello spazio aperto il quale, reso accessibile ai cittadini, potrà contribuire in modo decisivo all'innalzamento complessivo della qualità urbana. Il PTCP, attraverso una rete di interventi volti alla realizzazione di parchi regionali e urbani, si propone di tutelare non solo delle aree agricole di pregio situate nel cuore della *Campania felix*, ma anche di conservare quelle minacciate dai fenomeni di dispersione insediativa, con lo scopo di evitare la saldatura tra gli agglomerati urbani e salvaguardare un'attività economica ancora fondamentale per l'identità del contesto. Proponendo l'istituzione di cinture verdi e la tutela del patrimonio naturale e paesaggistico, a partire dai residui elementi territoriali che raccontano ancora oggi lo splendore del paesaggio borbonico, il piano individua inoltre nel "policentrismo regionale" una plausibile soluzione per incoraggiare un'organizzazione meno caotica delle città di medio-piccole dimensioni e contrastare la congestione e l'indiscriminata crescita degli insediamenti che insieme hanno concorso nel fenomeno di "banalizzazione" del paesaggio territoriale.

Il "territorio urbano di impianto recente", prevalentemente residenziale, comprende in particolare piccoli agglomerati e tessuti insediativi sparsi nelle frange urbane, occupando gran parte del territorio urbano¹⁶⁷. E' in questo tessuto che si riscontrano i principali problemi insediativi poiché è stato realizzato senza pianificazione generale o di dettaglio. Le conseguenze che si rilevano rimandano alla quasi totale mancanza di qualità architettonica e urbana del tessuto e ad una fortissima carenza di attrezzature pubbliche. Il PTCP promuove, dunque, interventi di riqualificazione, anche radicali, che comportano la ristrutturazione urbanistica. Sono contemplati altresì la demolizione e la ricostruzione le quali possono essere promosse dai comuni, anche con meccanismi di premialità urbanistica con il duplice scopo di reperire aree per attrezzature pubbliche ed incentivare i privati nella partecipazione agli interventi. Le previsioni urbanistiche devono, pertanto, tenere in considerazione interventi di densificazione del patrimonio edilizio, accompagnati da interventi di diradamento urbano per compattare i volumi costruiti e ricavare in tal modo aree libere per il verde e lo sport.

Il Piano urbanistico comunale definisce "gli elementi del territorio urbano ed extraurbano raccordando la previsione di interventi di trasformazione con le esigenze di salvaguardia delle risorse naturali, paesaggistico-ambientali, agro-silvo-pastorali e storico-culturali

¹⁶⁷ Nel PTCP, il "territorio urbano" è articolato in tre blocchi: il "territorio urbano di impianto storico" (3.500 ha, pari al 14,5% del complessivo territorio urbano), quello "recente prevalentemente residenziale" (17.500 ha, pari al 72,6% del totale) e quello "recente prevalentemente produttivo" (3.100 ha, pari al 12,9% del totale) (Dati del PTCP di Caserta, 2012).

disponibili, nonché i criteri per la valutazione degli effetti ambientali degli interventi stessi” (art.23, comma 2, lett.b) e “tutela e valorizza il paesaggio agrario attraverso la classificazione dei terreni agricoli, anche vietando l’utilizzazione ai fini edilizi delle aree agricole particolarmente produttive fatti salvi gli interventi realizzati dai coltivatori diretti o dagli imprenditori agricoli” (art.23, comma 2, lett.h).

Una sostanziale novità introdotta da tale legge riguarda gli abusi edilizi e l’attenzione che ad essi è rivolta attraverso il PUC, il quale provvede alla perimetrazione degli insediamenti abusivi esistenti al 31 dicembre 1993 e oggetto di sanatoria¹⁶⁸, al fine di realizzare opere di urbanizzazione, primaria e secondaria, e razionalizzare l’inserimento degli insediamenti nel contesto urbano-territoriale (art.23, comma 3). In considerazione del fatto che la dispersione “areale” degli insediamenti è spesso connessa all’abusivismo, il compito del PUC è inoltre quello di definire le procedure per l’esecuzione degli stessi interventi, anche mediante la formazione dei “comparti edificatori”, indicando “le tipologie di intervento, le funzioni urbane ammissibili, la volumetria complessiva realizzabile e le quote edificatorie attribuite ai proprietari degli immobili inclusi nel comparto, la quantità e la localizzazione degli immobili da cedere gratuitamente al comune o ad altri soggetti pubblici per la realizzazione di infrastrutture, attrezzature e aree verdi” (LR 16/2004, art.33).E’ istituito, inoltre, presso la Regione un ufficio in ausilio ai comuni per le attività di vigilanza e repressione degli abusi commessi sul territorio (art. 42).

I comuni analizzati a sud di Caserta sono tutti dotati di strumenti urbanistici comunali, anche se approvati prima dell’entrata in vigore della Legge regionale 16/2004. Recale è l’eccezione, con un PUC approvato nel 2012 e in sostituzione di un Programma di Fabbricazione del 1973. I territori di Macerata Campania e Portico di Caserta sono disciplinati da Piani regolatori approvati nel 2003, mentre Capodrise e Marcianise da strumenti approvati rispettivamente nel 1985 e nel 1996. In tutti i casi, escludendo Recale, si fa riferimento a strumentazioni ormai vetuste e inadeguate, poiché anche i piani relativamente recenti (quelli del 2003), considerando la lungaggine ben nota dei procedimenti di elaborazione di questi, sono stati approvati molto tempo dopo l’effettivo periodo di redazione, discostandosi dalla reale configurazione dell’assetto territoriale e dalla capacità di controllo dei processi di espansione (PTCP di Caserta, 2012). In conclusione, la pianificazione del territorio comunale sembra essere del tutto assente, dal momento che i piani assecondano le tendenze locali, non rispettose dell’ambiente rurale e

¹⁶⁸ ai sensi della legge 28 febbraio 1985, n. 47, capi IV e V, e ai sensi della legge 23 dicembre 1994, n. 724, articolo 39.

urbano, e non sono in grado di prevenire, né di reprimere il fenomeno della crescita incontrollata (Ferrara, 2012).

Anche nella LUR è menzionato, all'art. 32, l'istituto della perequazione urbanistica che "può" –l'utilizzo di tale sistema di pianificazione da parte dei Comuni è facoltativo e non obbligatorio- provvedere a distribuire equamente, tra i proprietari di beni immobili interessati da trasformazioni territoriali previste dal PUC, oneri e diritti edificatori mediante i "comparti". Il Regolamento n.5/2011, oltre ai sistemi perequativi che rientrano nell'assetto programmatico/operativo del PUC, introduce per la prima volta i sistemi compensativi ed incentivanti che consentono rispettivamente l'attribuzione dei diritti edificatori sulle proprietà interessate da interventi pubblici e il miglioramento della qualità architettonica e urbana.

2.3 La nuova pianificazione: verso il cambiamento

L'attenzione nei confronti delle risorse irriproducibili ha spinto ad assumere posizioni differenti nei confronti dei processi di urbanizzazione delle aree agricole e a considerare il territorio in ogni suo singolo aspetto, dalla città compatta al tessuto agrario, ai contesti naturali non antropizzati. Le leggi regionali sul governo del territorio del Veneto e della Campania, entrambe approvate nel 2004, hanno avviato un processo di rigenerazione degli strumenti di piano, introducendo contenuti ed obiettivi fortemente innovativi. *In primis* va segnalato il passaggio da una concezione dell'urbanistica di tipo "tradizionale" e "conservativa" ad una maggiormente aperta agli effetti delle dinamiche di trasformazione che coinvolgono il territorio nella sua interezza e complessità.

In questo complesso passaggio, il Veneto, attraverso gli strumenti legislativi, ha gettato le basi per l'elaborazione di piani significativi ed esemplari per l'intero territorio nazionale. Gli aspetti innovativi introdotti dalla legge hanno rivelato l'impegno a contrastare il fenomeno della dispersione urbana, anche se non mancano alcuni aspetti contraddittori che meritano di essere evidenziati. Il PTRC vigente del 1992, ad esempio, ha mostrato negli anni le criticità della politica di pianificazione regionale che hanno ben presto condotto le amministrazioni locali alla richiesta di una revisione dello strumento, poiché se ne avvertiva l'impronta "molto conservativa" e poco incline all'integrazione tra le esigenze di tutela e gli approcci ad un uso più "dinamico del territorio" (PTRC del Veneto, 2009). Tra i meriti del vecchio piano va sicuramente riconosciuta la salvaguardia di ampi spazi aperti,

anche attraverso i PRG che, disponendo di quadri di riferimento adeguati, hanno potuto indicare le necessarie azioni di protezione delle preesistenze di qualità. Ma più limitata però è stata la sua incidenza sul processo di trasformazione insediativa, in particolare per le aree agricole. Su questo tema il PTRC non ha conseguito gli scopi proposti poiché sia gli obiettivi che le relative azioni sono state contrastate letteralmente da leggi settoriali, quale la LR n.24/1985, per quanto concerne l'edificabilità nelle zone agro-forestali, e la LR n.1/1982, che ha stabilizzato, se non addirittura incrementato, il "diffuso" produttivo situato al di fuori delle zone specificamente destinate. La dispersione insediativa ha costruito negli anni un nuovo paesaggio e i contesti territoriali, dove si registrava una maggiore dinamicità economica, hanno "assorbito risorse ed accumulato problemi che il nuovo PTRC ha accolto come sfide per il futuro" (PTRC del Veneto, 2009). Col nuovo piano regionale viene constatato il processo di urbanizzazione sia in relazione agli aspetti morfologici e funzionali della città che a quelli dello spazio rurale e delle relative esigenze produttive; viene delineata una strategia di governo del territorio orientata non all'antagonismo sistema urbanizzato/sistema agricolo, ma alla progettazione dei livelli di compatibilità tra i due sistemi. Sembra, dunque, che il PTRC, di "seconda generazione" e ancora in via di approvazione, possa essere definito uno strumento peculiare per i contenuti e le finalità, in particolare in relazione alla tematica del consumo di suolo.

Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Padova, invece, risponde alla questione del consumo di suolo imponendo un limite all'espansione delle attività produttive e prevedendo ampliamenti, attraverso la perequazione urbanistica, fino al 5% della zona produttiva e tra il 5 e il 10% se in contiguità ad un polo produttivo di rango provinciale riconosciuto nell'ambito del PATI di riferimento (PTCP di Padova, 2009). Tuttavia, i criteri secondo i quali vengono stabilite le percentuali suddette non vengono esplicitati (Schirru, 2015).

La dispersione degli insediamenti oltrepassa spesso i confini comunali e pertanto uno strumento di ausilio per la lotta al consumo di suolo può essere il Piano di Assetto Intercomunale del Territorio, poiché mediante questo possono stabilirsi differenze tra comuni circa il possibile consumo di suolo (PATI del Conselvano e del CO.ME.PA, 2011). Attraverso forme di perequazione o compensazione intercomunale, si possono stabilire eque ripartizioni dei "diritti edificatori" e degli oneri tra tutti i comuni interessati, promuovendo un limite aperto oltrepassato il quale si apre alla concertazione con la Provincia: per esempio si può superare il limite a patto che si crei un servizio intercomunale ripartendo gli oneri tra i rimanenti comuni interessati (Schirru, 2015). Tale

meccanismo ha riscontrato un risultato più che positivo: la maggior parte dei Comuni hanno sottoscritto con Regione e Provincia un accordo che prevede l'elaborazione di un Piano di Assetto Territoriale di livello intercomunale fondato sulle scelte progettuali del Piano provinciale. Inoltre "il principale risultato conseguito, oltre alla redazione dei Piani, è stato quello di aver costituito un vero e proprio "sistema Padova" nel quale i Comuni, la Provincia e la Regione, "insieme", hanno pianificato il proprio territorio. Tale esperienza è considerata estremamente significativa nel contesto nazionale" (Regione Veneto).

Come enunciato nei paragrafi precedenti, anche il PAT si presta come fondamentale strumento di tutela per le aree agricole, ponendo un limite alle trasformazioni, con riguardo al rapporto tra la superficie agraria utilizzata (SAU) e la superficie territoriale comunale (STC). Ma il metodo di calcolo non sembra però supportato da un'attenta analisi del territorio: diverse aziende agricole sono localizzate in un comune ma registrate, ai fini ISTAT, in altri comuni. Di conseguenza possono riscontrarsi casi in cui un comune possiede una superficie agricola utilizzata maggiore della superficie dell'intero territorio comunale e, dunque, il calcolo della SAU può risultare non attendibile. Non si comprende il motivo per cui non sia stata fatta la scelta di basare il calcolo sui dati ISTAT e perché il criterio di calcolo non sia stato basato sulla realtà territoriale e sull'effettivo uso di suolo (Schirru, 2015). Inoltre, lo strumento SAU tutela le aree agricole utilizzate (seminativi e coltivazioni legnose-agrarie), escludendo però le aree non strettamente legate al concetto di produttività, come i terreni abbandonati ed altre superfici adibite al turismo, sport, aree occupate da fabbricati, cortili, strade poderali, ma anche quelle boscate considerate comunque di valenza ecologico-ambientale (pioppeti, boschi, conifere, macchia mediterranea, ecc.).

La risposta alla dispersione insediativa arriva anche attraverso lo strumento della perequazione che persegue il termine dell'iniquità come conseguenza della zonizzazione tradizionale, distribuendo il potenziale di edificabilità alla totalità dei suoli interessati da trasformazione urbanistica e, dunque, la ricchezza rappresentata dal plusvalore fondiario in modo più equilibrato, restituendone una parte anche alla comunità che ha concorso alla sua formazione¹⁶⁹. Ma senz'altro uno degli aspetti più innovativi e qualificanti della legge regionale n.11/2004 è costituito dal ricorso agli strumenti del credito edilizio e della compensazione. Per credito edilizio si intende "una quantità volumetrica che può essere

¹⁶⁹ La totalità degli interventi di trasformazione urbanistica che generano negli immobili interessati un plusvalore immobiliare, devono riservarne una quota al Comune, finalizzata alla dotazione di servizi pubblici in aggiunta agli *standards* urbanistici (Relazione di Progetto dei PAT dei comuni di studio).

riconosciuta a seguito della realizzazione di interventi quali la demolizione di opere incongrue, l'eliminazione di elementi di degrado o la realizzazione degli interventi di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica e ambientale" (LR n.11/2004, art.36). I sistemi compensativi, invece, consentono "ai proprietari di aree ed edifici oggetto di vincolo preordinato all'esproprio, di recuperare adeguata capacità edificatoria su altre aree, anche di proprietà pubblica, previa cessione all'amministrazione pubblica dell'area oggetto di vincolo" (LR n.11/2004, art.37).

L'obiettivo alla base della nuova legge e degli strumenti da essa introdotti è quella di ridurre l'erosione della risorsa suolo puntando da un lato sulla densificazione, preservando il territorio aperto e riqualificando il patrimonio immobiliare esistente, e dall'altro sul riutilizzo dei terreni già dotati di infrastrutture, ma sottoutilizzati o dismessi. La scelta è probabilmente ereditata dalle posizioni più avanzate in Europa, come si è già visto per il caso dei Paesi Bassi nei precedenti capitoli, e mira a privilegiare il "costruire sul costruito", aderendo al principio del riuso dei *brownfield*, cioè delle aree già urbanizzate, anziché edificare sui *greenfield*, ovvero gli spazi liberi. La lotta all'espansione delle aree urbanizzate, evidenzia scelte importanti da parte dei piani. Tutti, infatti, sembrano adottare i principi e gli obiettivi della "politica della città compatta", un percorso necessario, dettato dalle diseconomie prodotte dalla dispersione (Fregolent, 2012).

Con la Legge Regionale n.16 del 2004, anche la Regione Campania ha completato il passaggio dalla pianificazione territoriale urbanistica alla pianificazione ambientale: la prima attenta agli aspetti quantitativi e alla disciplina del costruito; la seconda rivolta agli equilibri ecologici, alla salvaguardia delle risorse e all'interazione tra ambiente naturale e ambiente antropizzato. La legge propone il superamento del sistema gerarchico "a cascata" e della pianificazione "autoritativa" con la pianificazione "collaborativa-concertativa"; riconosce la priorità alla riqualificazione dell'esistente rispetto agli interventi antitetici ai principi di tutela ambientale; individua l'importanza della partecipazione e dell'applicazione del metodo perequativo/compensativo.

Certamente si è dato il via ad un procedimento di rigenerazione degli strumenti urbanistici, ma pur presentando degli contenuti innovativi rispetto alle precedenti leggi regionali, numerosi sono gli aspetti critici, spesso attribuiti all'enunciazione piuttosto vaga di principi generici e non prescrittivi, che hanno comportato, e continueranno ancora probabilmente a comportare, contrasti interpretativi in relazione al contenuto e alle metodologie della legge stessa. Questa caratteristica è stata di riflesso assorbita dagli strumenti di piano che, nonostante il carattere fortemente attuale, mancano di incisività e concretezza e a farne le

spese è ancora una volta l'assetto dei territori. Sette anni dopo l'approvazione della legge sul governo del territorio, il Regolamento di attuazione arriva in aiuto, introducendo una "guida" per le procedure amministrative in merito all'elaborazione degli strumenti di piano, specificando nel dettaglio i contenuti strutturali e quelli operativi.

Nonostante la poca chiarezza, il Piano Territoriale Regionale del 2008 ha disposto un preciso quadro programmatico che ha ispirato i contenuti del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Caserta del 2012. In quest'ultimo, per la prima volta, vengono approfonditi i temi in merito al consumo di suolo, alla tutela e alla valorizzazione di un'agricoltura "multifunzionale", all'importanza delle cinture verdi come blocco all'espansione residenziale, alla densificazione premiale come incentivo agli interventi, alla partecipazione come elemento essenziale per un'efficiente ed efficace pianificazione. Tuttavia, alla ricchezza dei contenuti non corrisponda sempre un'azione pragmatica. E ciò è sempre più confermato dall'assenza o dalla vetustà della pianificazione del territorio comunale e dalla conseguente anarchia delle tendenze locali a danno dell'ambiente rurale e urbano.

Il problema della dispersione insediativa nelle frange periurbane non sembra figurare direttamente negli articoli della legge regionale, che però introduce una sostanziale novità in merito all'abusivismo edilizio: ad esso è rivolta attenzione attraverso il PUC, con l'ausilio della Regione per le attività di vigilanza e repressione degli illeciti commessi ai danni del territorio. Dal 2010, gli abusi edilizi accertati mensilmente sul territorio regionale sono censiti nella banca dati *online* CON.AB.ED ("CONtrasto ABusivismo Edilizio"), in cui vengono pubblicati i dati relativi a ciascun abuso che i segretari comunali sono tenuti a trasmettere ogni mese alla Regione Campania, secondo quanto previsto dalla normativa vigente. La diffusione di tali dati tenta perlomeno di rafforzare le azioni di prevenzione e dissuasione delle attività edilizie abusive sul territorio campano; di ridurre le onerose operazioni di abbattimento dei manufatti abusivi; di notificare l'abuso alle aziende erogatrici di servizi di approvvigionamento e smaltimento (luce, gas, acqua, telefono, rifiuti, fogne), affinché non accolgano richieste di erogazione. In tema di controllo del territorio e repressione dell'abusivismo, la Regione Campania ha inoltre realizzato, in collaborazione con il Marsec (Centro di telerilevamento satellitare della Provincia di Benevento), il progetto Mistrals per il monitoraggio ad intervalli regolari dell'intero territorio regionale e la conseguente identificazione di tutte le trasformazioni avvenute al suolo e degli eventuali abusi edilizi. Tuttavia, nonostante il lodevole intento, c'è da interrogarsi non

tanto per quanto concerne l'efficacia, ma piuttosto per la reale funzionalità di tali espedienti.

Resta comunque significativo il contributo di una nuova legge che si sostituisce alla precedente dopo ben ventidue anni. Prima di questa la legge regionale n.17 del 1982, "Norme transitorie per le attività urbanistico-edilizie nei Comuni della Regione", aveva introdotto, per i comuni sprovvisti di piano regolatore approvato, significativi limiti di edificabilità nelle aree agricole¹⁷⁰, ma l'espansione incontrollata è un fenomeno tutt'ora in corso e dei propositi legislativi rivela un clamoroso fallimento. Tuttavia, è attualmente in esame la proposta di legge regionale "Norme in materia di contenimento del consumo di suolo agricolo" che mira ad arrivare all'obiettivo finale dell'azzeramento del consumo di aree agricole entro il 2050, come indicato dai recenti orientamenti comunitari.

Nell'attesa dell'approvazione, che si augura avvenire in tempi brevi, occorre tenere in considerazione i validi strumenti perequativi, anche se di scarso utilizzo e facoltativi, introdotti dalla legge regionale da ben 13 anni orsono, i quali garantirebbero alla prassi pianificatoria un valido supporto per interventi che mirano alla trasformazione e alla riqualificazione dei tessuti edificati. Con il Regolamento n.5/2011, oltre ai sistemi perequativi che rientrano nell'assetto programmatico/operativo del PUC, si introducono per la prima volta i sistemi compensativi ed incentivanti per consentire rispettivamente l'attribuzione dei "diritti edificatori" sulle proprietà interessate da interventi pubblici e il miglioramento della qualità architettonica e urbana. Sia per il Veneto che per la Campania, i metodi perequativi-compensativi hanno come principio di massima quello secondo cui la potenzialità edificatoria di un'area deve necessariamente dipendere da caratteristiche oggettivamente rappresentanti un interesse generale e non da una scelta discrezionale dell'amministrazione (Coppola, 2012). E' partendo da questo principio che, negli ultimi anni, le modalità di acquisizione e realizzazione di *standard* urbanistici si sono notevolmente discostate da quelle tradizionali che implicavano l'espropriazione. Il passaggio, dunque, da una "urbanistica per provvedimenti" ad una "urbanistica consensuale e contrattata", sebbene comporti una riduzione degli oneri a carico della collettività e soprattutto del contenzioso tra privati e pubblico, sembra trascurare il fatto che l'utilizzabilità dei nuovi strumenti debba avvenire nel rispetto dei piani urbanistici e che l'accettazione di tali in un contesto socio-culturale pronto ad accogliere le novità (Coppola,

¹⁷⁰ "all'esterno dei centri abitati [...] l'edificazione a scopo residenziale è soggetta alla limitazione di metri cubi 0,03 per ogni metro quadrato di area edificabile; per le opere strettamente accessorie all'attività agricola è consentito un indice di fabbricabilità aggiuntivo pari a 0,07 mc/mq; in questo caso il rilascio della concessione edilizia è subordinato alla trascrizione, a cura del concessionario, di un atto che vincoli all'attività agricola la destinazione dei fabbricati in progetto" (LR n.17/1982, art.4, lett.b).

2012). Questi aspetti non vanno di sicuro tralasciati, soprattutto se a confrontarsi sono due realtà geografiche piuttosto contrastanti, dal punto di vista non solo socio-culturale ma anche economico, come il Veneto e la Campania. Insomma, è chiaro che il progettista di un qualsivoglia piano comunale campano, ma in generale del sud, nell'adottare il sistema della perequazione, dovrà fare i conti con una pluralità di soggetti titolari di beni territoriali di cui il Comune difficilmente riesce ad entrare in possesso.

L'analisi comparativa tra i due casi studio fa emergere discordanze anche in merito ai contenuti e alla chiarezza delle norme e dei vari strumenti. Se la legge regionale del Veneto rivela un discreto riscontro tra principi teorici e prassi pianificatoria, di contro, la vaghezza della legge regionale campana contribuisce, insieme ad una già precaria condizione insita nella complessa sfera sociale, a rendere sempre più difficile la concretizzazione di buoni propositi enunciati. Le differenze tra le leggi regionali in merito al governo del territorio rimandano ad una causa comune, ovvero alla vetustà e all'inadeguatezza della legge quadro, senza tralasciare il potere e la competenza delle rispettive regioni nel dar voce ad assetti normativi certamente originali, ma spesso in nome di una politica incurante dei risultati e dell'attendibilità degli aspetti innovativi, tanto dei contenuti quanto delle procedure, poiché i tempi sono lunghi per un ritorno utile nell'arco della legislatura. Ciò che manca, in maniera più evidente nei contesti meridionali, è un sistema di criteri e metodi per le attuazioni dei principi che richiede l'ausilio di una valida gestione urbana che, a sua volta, faccia leva soprattutto sulle forme di incentivazione per stimolare, in modo consensuale e partecipato, il contributo di tutti gli attori coinvolti, pubblici e privati (Colombo, 2012).

3. Il ritorno alla cura del territorio e la necessità di semplificazione dell'ordinamento: pianificazione paesaggistica vs pianificazione generale

La politica italiana, a differenza di quella di altri paesi europei, ha sempre affrontato il tema della tutela ambientale in termini generici e attraverso le vaghe enunciazioni dei principi della sostenibilità, senza individuare e discutere le scelte per ottenerli.

Il paesaggio italiano, dalle grandi città, ai centri medio-piccoli, alla campagna, è stato troppo al lungo vittima di una "democrazia imperfetta" (Benevolo, 1996) rivelando l'incapacità da parte del passato di cogliere nel campo urbanistico una preziosa "sintesi politica capace di influenzare l'economia, la correttezza amministrativa, l'ordine pubblico, il rapporto tra poteri". Quello che da sempre manca, come riportato da Benevolo, è un

“ragionamento globale sull’insieme delle trasformazioni territoriali”, nonché un adeguato “strumento di espressione delle individualità locali nella scala sovracomunale”. La pianificazione territoriale implica una serie di responsabilità che possono essere esercitate solo da soggetti politico-amministrativi responsabili democraticamente nei confronti degli elettori e riconoscibili da questi come portatori dei loro interessi e della loro individualità collettiva. L’assenza di una “fisionomia politico-amministrativa” adeguata al compito si riflette in una pianificazione a livello sovracomunale che svanisce in una gerarchia di atti di cui nessuno è pienamente responsabile. Così si distribuiscono le competenze in materia ambientale e urbanistica con il risultato di un’intensa burocrazia capillare e costosissima, con procedure lunghe ed estenuanti, che penalizza l’efficacia e l’efficienza del governo del territorio.

Per ritorno alla cura e all’evocata bellezza del paesaggio del nostro Paese occorre innanzitutto una semplificazione normativa che si rifletta in strumentazioni più concise, dirette e concrete, a partire dalla riforma di una vetusta legge quadro e degli apparati amministrativi, altrimenti risulta piuttosto difficile perseguire il progresso della pianificazione. Una vera svolta in tale campo dovrebbe cominciare dai tempi per le elaborazioni e le approvazioni dei piani; dall’assunzione delle responsabilità degli enti locali costretti ad eccessivi controlli da parte di altri enti e autorità sovraordinati; dall’autonomia degli enti preposti all’approvazione dei piani, esercitando un sintetico ed unico controllo che comprenda tutte le competenze settoriali (Colombo, 2012).

La necessità di un cambiamento si evidenzia nel momento in cui le aree antropizzate presentano estensioni e problemi ben più ampi delle sole aree urbane tradizionali e le esigenze di rispetto del paesaggio, inteso nell’accezione ampia del termine, al di là degli elementi unici e di eccellenza, finiscono con l’imporre il passaggio dalla pianificazione generale alla pianificazione paesaggistica con carattere propositivo, oltre che di tutela, e fondato sulla concezione evolutiva del paesaggio in sintonia con i principi della Convenzione europea del Paesaggio (Pacella, 2012). E ben oltre i confini tradizionali dovranno necessariamente dirigersi i nuovi strumenti che, fondandosi sul partenariato pubblico/privato, vanno ad integrare il quadro organico della disciplina del territorio, con i relativi interventi e analisi di fattibilità che ne valutano la concretezza.

4. Riqualificare le aree della dispersione urbana e arrestare il consumo di suolo. Una proposta di metodo

Per i casi studio la ricerca propone un'impostazione di tipo "meta-progettuale" che consenta di tracciare delle linee di intervento specifiche per ciascuno dei contesti analizzati, estendendo le finalità di tale proposta alla scala intercomunale. A seguito dell'analisi comparativa, l'approccio alle questioni del consumo di suolo, della dissoluzione del confine città-campagna, della scarsa qualità edilizia e urbana, della mancanza di attrezzature e servizi pubblici, delle tecnologie costruttive arcaiche, fuori norma e dissipative, è volto alla formulazione di una proposta metodologica resa necessaria a fronte non solo delle incertezze disciplinari, generate dal piano "tradizionale", ma anche da quelle operative attribuite alla scarsa prevenzione e all'inefficace repressione.

In questa parte della ricerca si evidenzia un cambio di rotta da quanto prodotto fino ad oggi da leggi e piani obsoleti. Si terrà conto degli orientamenti comunitari che, nell'obiettivo dell'azzeramento del consumo di suolo entro il 2050, indirizzano gli stati membri verso un percorso di innovazione degli strumenti di pianificazione. Gli esempi delle buone pratiche, provenienti soprattutto dal Nord Europa, testimoniano che il giusto connubio tra buona politica, pianificazione e partecipazione consentono di raggiungere eccellenti risultati. Da questi l'Italia è ancora lontana, in attesa dell'approvazione di una legge in materia di consumo di suolo, mentre solo alcune Regioni legiferano introducendo aspetti innovativi nelle forme e nei contenuti dei provvedimenti. L'elemento chiave di una rigenerata linea di intervento è il privilegiare il "costruire sul costruito", ovvero il riuso dei *brownfield*, cioè delle aree già urbanizzate, esentando i *greenfield*, le aree libere, da ulteriore consumo di suolo, secondo i principi e gli obiettivi della politica della compattazione¹⁷¹ imposta dalle diseconomie generate dalla dispersione. Partire dal costruito non vuol dire accettare passivamente quello che è stato prodotto in modo irresponsabile negli ultimi decenni, ma significa riconoscere le potenzialità che tali ambiti offrono ancora e non sostenerle vorrebbe dire perdere la possibilità di poter ancora conferire ai tessuti radi la qualità architettonica e urbana che necessitano, mediante il ridisegno di spazi intensivi, ma efficienti e ben integrati alla città consolidata.

Gli obiettivi della proposta metodologica mirano alla riqualificazione degli ambiti attraverso operazioni di "densificazione" premiale delle frange urbano-rurali e dotazioni di verde e servizi pubblici; al ripristino del confine città-campagna e all'arresto della dispersione degli

¹⁷¹ Gli studi più recenti e accreditati concordano sul fatto che la città compatta e ad alta densità costituisce la risposta migliore alla domanda insediativa diretta all'esterno della città consolidata (Reale, 2008).

insediamenti, in particolare dell'abusivismo nel contesto meridionale, grazie ad interventi specifici sull'edilizia e sull'assetto urbano, incentivando l'adeguamento tecnologico e l'utilizzo di fonti energetiche alternative; alla tutela e alla valorizzazione del paesaggio agrario e dell'economia agricola.

Per densificazione si intende un processo di riqualificazione sui tessuti urbani preesistenti che mira, dal punto di vista spaziale, alla compattazione del tessuto rado, eliminando la frammentarietà, e, dal punto di vista sociale, alla formazione di comunità di dimensioni controllabili e sufficientemente concentrate. Agire sulla densità e sulle morfologie spaziali dei *brownfield* con aggregazioni, inserimenti e *infilling* vuol dire contrastare la diffusione anarchica degli insediamenti, preservando le aree naturali e agricole dall'impermeabilizzazione e dalla perdita di valore ambientale; contenere l'inquinamento automobilistico con la riconversione al più sostenibile trasporto pubblico; ridurre i costi delle reti infrastrutturali e il pendolarismo giornaliero; garantire sicurezza sociale aggiungendo alla scena urbana una *mixité* morfologica e funzionale (Reale, 2008, 2012; Meo, 2014).

La densificazione, come risposta alla dispersione insediativa, si può avvalere di due strumenti in via di avanzata sperimentazione. Il primo è la "perequazione", che ripartisce equamente le quantità edificabili alla totalità dei suoli interessati da trasformazione urbanistica e, quindi, la ricchezza rappresentata dal plusvalore che ricevono le aree edificabili rispetto a quelle destinate all'uso pubblico. Mediante la cessione al comune di parte delle aree per gli usi di interesse pubblico una parte del plusvalore viene destinata alla collettività. L'attuazione di tale strumento avviene per "comparti", cioè per estensioni di suolo libero che comprendono molti lotti e nelle quali sono incluse sia le aree pubbliche da cedere al comune *pro quota*¹⁷² che quelle riservate all'edificazione privata (Fig.77), (Micelli, 2011; Coppola, 2013); il secondo strumento è basato su uno scambio, che può attuarsi mediante la "compensazione" o il "credito edilizio". L'applicazione dell'istituto compensativo comporta un incremento volumetrico dell'edificio esistente autorizzabile a seguito della realizzazione di interventi migliorativi, quali la demolizione di opere incongrue, l'eliminazione di elementi di degrado o la realizzazione degli interventi a favore della qualità urbana, paesaggistica, architettonica e ambientale. Il credito edilizio è una volumetria edificabile su altre aree, anche di proprietà pubblica, attribuita ai proprietari di aree e/o edifici da espropriare per destinazioni pubbliche (Fig.78, a e b), (Micelli, 2011; Coppola, 2013).

¹⁷² La quota percentuale di terreno da cedere al comune è uguale per tutti i proprietari.

La Regione Veneto ha ormai una consolidata esperienza nell'utilizzo dei metodi perequativi e compensativi, individuandoli come indispensabili strumenti per il conseguimento degli obiettivi preposti dai piani comunali e intercomunali. Per la Regione Campania la perequazione e la compensazione sono indicati dalla legge regionale quali strumenti "facoltativi" e il loro utilizzo spesso comporta il duro scontro con realtà e culture locali che non accolgono facilmente le innovazioni proposte.

Ciascun contesto richiede specifiche misure di intervento capaci di relazionarsi alle questioni culturali, sociali ed economiche che di riflesso influenzano lo scenario territoriale. Il benessere collettivo e la sensibilità alle tematiche ambientali sono questioni che non meritano indifferenza e necessitano, invece, di un'adeguata comprensione da parte delle comunità. La conoscenza può essere "facilitata", soprattutto nelle aree meridionali, da nuove figure professionali che hanno il compito di formare e sensibilizzare gli attori coinvolti nel processo di regolazione dell'assetto territoriale, costituendo una valida interfaccia tra amministrazione pubblica e privati, tra il perseguimento dell'interesse collettivo e dell'interesse individuale, sostenendo la partecipazione quale requisito essenziale della proposta metodologica fondata sul consenso e sulla concertazione, con e nella cittadinanza (Micelli, 2013).

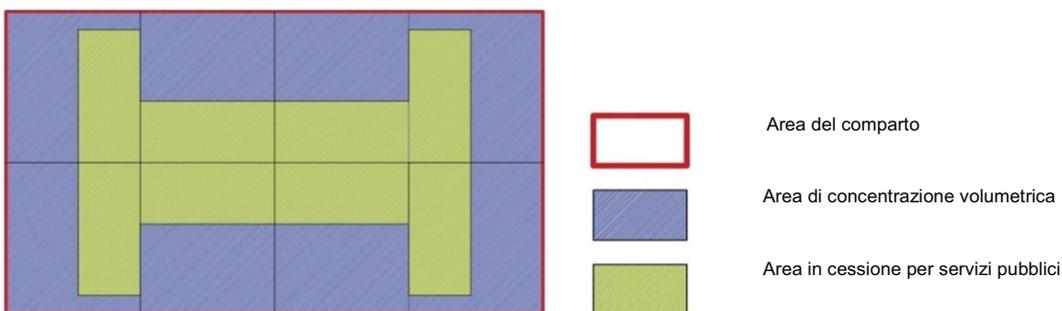
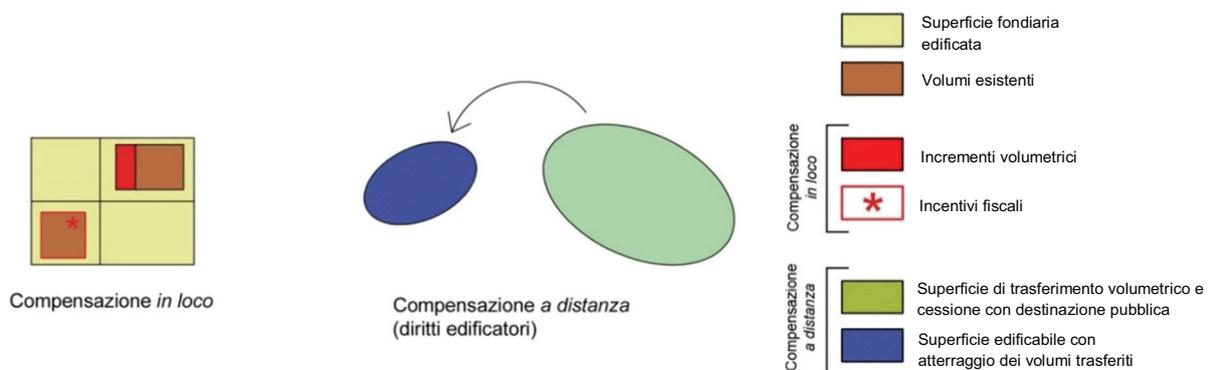


Fig.77: Perequazione *nel comparto*.



a) b)
Fig.78: a) Compensazione *in loco*; b) Compensazione "a distanza".

4.1 La realizzazione delle urbanizzazioni e dei servizi mediante metodi perequativi/compensativi e programmi di densificazione

Il metodo di intervento proposto è modellato a titolo esemplificativo sui due casi di studio analizzati. La riqualificazione prospettata per tali ambiti avviene mediante la densificazione, l'adeguamento tecnologico dell'edilizia¹⁷³, la dotazione dei servizi mancanti e la confinazione tra città e campagna attraverso cinture verdi, secondo "regole chiare" (Moroni, 2013), che consentano una gestione attenta e disciplinata dello sviluppo del territorio, perseguendo gli interessi della collettività attraverso la convenienza dei singoli. Tale procedimento mira ad una *mixité* morfologica e funzionale degli insediamenti periurbani con il tessuto urbano compatto, scongiurando le gravi conseguenze a discapito della qualità architettonica e urbana prodotte dal carattere prevalentemente monofunzionale (Colombo, 2013b).

Un importante aspetto della proposta metodologica è l'attuazione della linea progettuale fondata sul consenso, attraverso la perequazione e la compensazione, che modificano in modo sostanziale il vecchio rapporto tra ente pubblico (il comune) e cittadino o portatore di interesse (Carbonara, Torre, 2012).

Il metodo di intervento proposto è diverso per i due casi studio. Nel Nord-Est, nonostante la discreta qualità dell'edilizia, si rileva la forte carenza di spazi e attrezzature pubbliche -ai quali spesso sopperiscono i centri commerciali- limitate alla rete viaria, che necessita dell'integrazione tra percorsi veicolari, ciclabili e pedonali e dell'incentivazione del trasporto pubblico sostenibile.

L'applicazione della proposta metodologica nelle aree venete trova nella legge regionale e negli strumenti di piano un valido supporto. L'attenzione e la forte sensibilità alle tematiche ambientali rendono tali contesti preparati, e soprattutto disposti, ad accettare il cambiamento in nome del bene comune. Inoltre, la connaturata mentalità imprenditoriale

¹⁷³ Occorre perseguire l'utilizzo di soluzioni progettuali, sistemi e prodotti innovativi che hanno come scopo la riduzione dei consumi, puntando all'efficienza energetica e idrica passiva (serre solari, schermature solari, tripli vetri con capacità termoisolante, sistemi di recupero e riciclo dell'acqua, ecc.) e attiva (fotovoltaico) e utilizzando materiali eco-compatibili, riciclati e rinnovabili, rispettando i principi dell'architettura bioclimatica (studio delle soluzioni tipologiche e delle prestazioni dei sistemi tecnologici che, basandosi sulle interazioni tra l'edificio e le dinamiche del clima peculiari del luogo in cui esso è realizzato, consentono di raggiungere condizioni di benessere all'interno dell'edificio), dell'architettura ecologica (salubrità, limitazione dell'inquinamento interno degli edifici, attenzione al ciclo di vita dei materiali) e della bioedilizia (uso dei materiali naturali e a basso impatto ambientale, processi e metodi rispettosi della salute dell'uomo, uso di risorse rinnovabili e dei sistemi energetici passivi) (Pacella, 2012).

dei luoghi accoglie i metodi compensativi come valida strategia per il perseguimento di una produttività territoriale, percependo il reale vantaggio per i singoli anche in termini economici.

Lo schema esemplificativo, in merito ad un ambito di Maserà di Padova (fig.79), mostra il ridisegno complessivo del contesto frammentato che comporta il blocco delle espansioni e la conseguente tutela delle aree agricole risparmiate dall'avanzata della dispersione "lineare" (fig.80). La tecnica perequativa comporta in questo caso la perimetrazione di "comparti": ciascun proprietario cede al Comune il quota del suo terreno per la realizzazione di servizi e attrezzature pubbliche, mentre nella restante parte, edificabile, si concentra la capacità edificatoria volta all'edilizia privata. Inoltre, il ricorso alla compensazione *in loco* consente la riqualificazione dell'edilizia esistente, operazione incentivata da incrementi premiali di volume oppure da agevolazioni fiscali (Micelli, 2011).

In tal modo tutti i soggetti sono coinvolti dalle e nelle operazioni, in nome di un'urbanistica consensuale e partecipata, utilizzando strumenti volti all'incentivazione degli interventi, nonché all'equa ed uniforme ripartizione dei "diritti edificatori" e degli oneri connessi alle trasformazioni territoriali, formando, senza costi ed espropri, un patrimonio pubblico di aree e servizi per la collettività (Micelli, 2002; Carbonara, Torre, 2012; Coppola, 2013).

Altre aree sono destinate alla realizzazione di attività terziarie di iniziativa privata, concorrendo ad irrobustire l'assetto produttivo del contesto, predisposto "geneticamente" ad accogliere strutture volte all'incremento della redditività territoriale e, dunque, all'aumento dei posti di lavoro. Una quota di queste aree viene riservata ai parcheggi di uso pubblico. Tale proposta per gli ambiti nord-orientali contribuisce a creare un ambito più potente e attrattivo e, dunque, un maggiore "effetto città", favorendo una *mixité* morfologica e funzionale, che abbia il duplice scopo di arrestare il consumo di suolo, da un lato, e di rigenerare, dall'altro un ambito dal punto di vista economico, sociale e ambientale.



Fig.79: Ambito scelto nel comune di Maserà di Padova per l'applicazione delle linee metodologiche.



Fig.80: I proprietari delle superfici utilizzate partecipano alla riqualificazione fruendo di incrementi volumetrici e/o incentivi fiscali; le aree libere vengono divise in una parte ceduta al Comune per la realizzazione di spazi e attrezzature pubbliche (verde) e in una parte (violetto) edificabile per residenze; le aree in rosa sono edificabili per attività terziarie e produttive.

Nel caso della piana casertana, la riqualificazione degli ambiti degradati necessita di una rigorosa repressione del fenomeno dell'abusivismo. Si rileva tra i tessuti radi una predominanza del carattere residenziale alternato a funzioni di commercio (il piano terra degli edifici è di solito destinato a negozi o depositi, mentre i livelli superiori sono destinati all'uso abitativo); un'alternanza di aree "piene", ovvero edificate, e di aree "in attesa" di essere edificate; un complessivo degrado che riguarda tanto la scala edilizia quanto quella urbana; l'assenza di servizi e attrezzature pubbliche sostituite, anche in questo caso, dai "contenitori" del commercio.

La legge regionale, con l'enunciazione piuttosto vaga dei principi della sostenibilità, ad oggi, non ha condotto ad una presa di posizione concreta contro i danni prodotti dalla proliferazione illegale degli insediamenti. E i metodi perequativi-compensativi, introdotti come strumenti "facoltativi", stentano a decollare in un contesto non preparato ad accogliere i reali vantaggi conseguenti al loro utilizzo. L'attaccamento alla rendita e la connaturata convinzione che il diritto di proprietà coincida con il diritto a edificare rendono difficile l'attuazione dei comparti di perequazione. Pertanto, in contesti simili, è possibile invece che sia accettata, per l'edilizia esistente, la compensazione *in loco* mediante incrementi volumetrici e incentivi fiscali e, per l'edilizia di progetto, il meccanismo dei crediti edilizi da utilizzare su aree di proprietà comunale.

Rispetto allo stato attuale (fig.81, fig.82 a e b) lo schema esemplificativo inerente al caso di Marcianise, mostra il ridisegno di un ambito costituito da aree esterne al centro urbano e da aree interstiziali di proprietà comunale (fig.83). La rigenerazione dell'ambito è fondata anche sulla commistione tra residenze e attività terziarie. La compensazione *in loco* consente il miglioramento della qualità dell'edilizia esistente (Colombo, De Toro, 2014). La compensazione "a distanza", sotto forma di credito edilizio, consiste nella "migrazione" della capacità edificatoria originariamente propria delle aree comprese nell'ambito di partenza, nelle quali l'attuazione del comparto con perequazione interna non viene accettata. Per incentivare il trasferimento è possibile fissare un indice di fabbricabilità più elevato di quello calcolabile sulle aree edificate. L'edificazione sulle aree comunali, rilevate tra quelle libere di Marcianise, consente la compattazione del centro urbano¹⁷⁴.

A differenza delle procedure applicate nel caso del Veneto, il ruolo del Comune, in questo esempio, semplificherebbe le operazioni, garantendo un maggiore e auspicato controllo nelle varie fasi degli interventi che necessitano di competenti figure professionali, come i

¹⁷⁴ Per questa operazione è stata scelta una superficie già urbanizzata e prossima al tessuto urbano compatto che rende in tal modo possibile una "ricucitura" dell'ambito disperso con la città ad alta densità.

“facilitatori”, che, nel processo partecipato, abbiano il compito di informare, far conoscere e diffondere consapevolezza sulle questioni ambientali e “di aiutare a vedere i possibili vantaggi di alcune soluzioni o le trappole in cui gli attori coinvolti potrebbero cadere” (Bernasconi, 2012).

La realtà socio-culturale dei luoghi e la scarsa propensione imprenditoriale determina uno scarso interesse all’integrazione funzionale con attività terziarie da avviare sulle aree a ciò destinate. In questo caso, la rigenerazione ambientale, sociale ed economica del contesto potrebbe richiedere l’istituzione di un partenariato pubblico/privato che acquisisca i terreni, realizzi gli interventi e rivenda gli edifici o gestisca le attività.

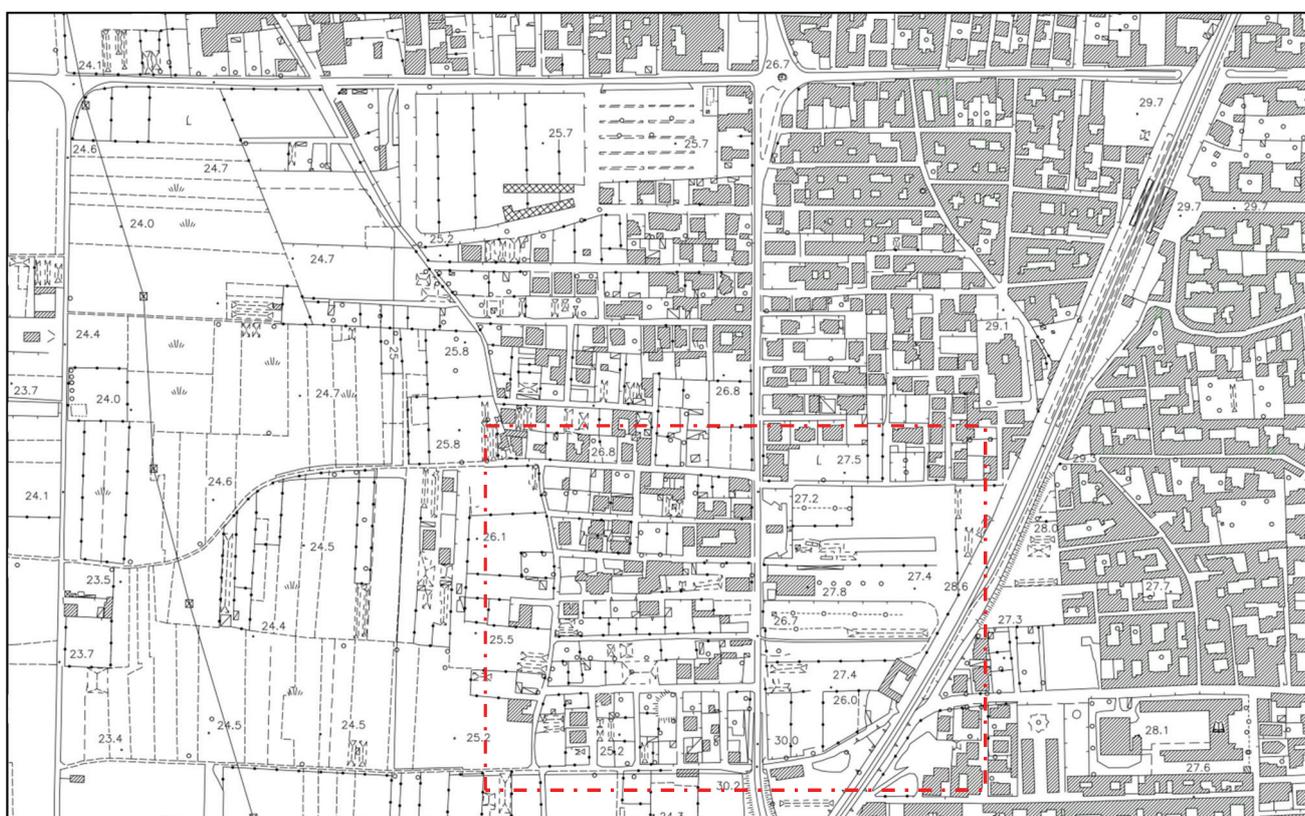


Fig.81: Ambito scelto nel comune di Marciariane per l’applicazione delle linee metodologiche.

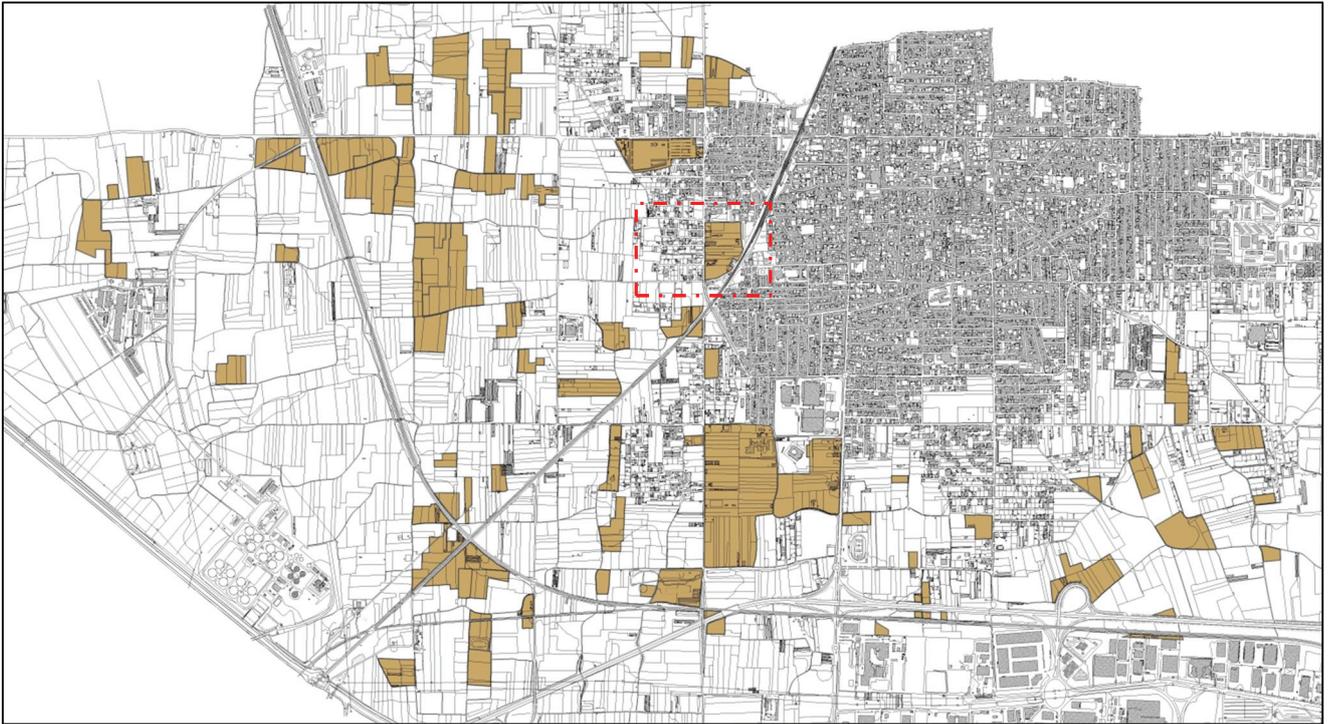


Fig.82 a): In marrone le aree di proprietà del comune di Marcianise. La maggior parte di queste ricadono nelle superfici a forte vocazione agricola. Pertanto la scelta dell'ambito edificabile destinato ad edilizia residenziale ricade in prossimità del tessuto urbano compatto, con lo scopo di evitare altro consumo di suolo.

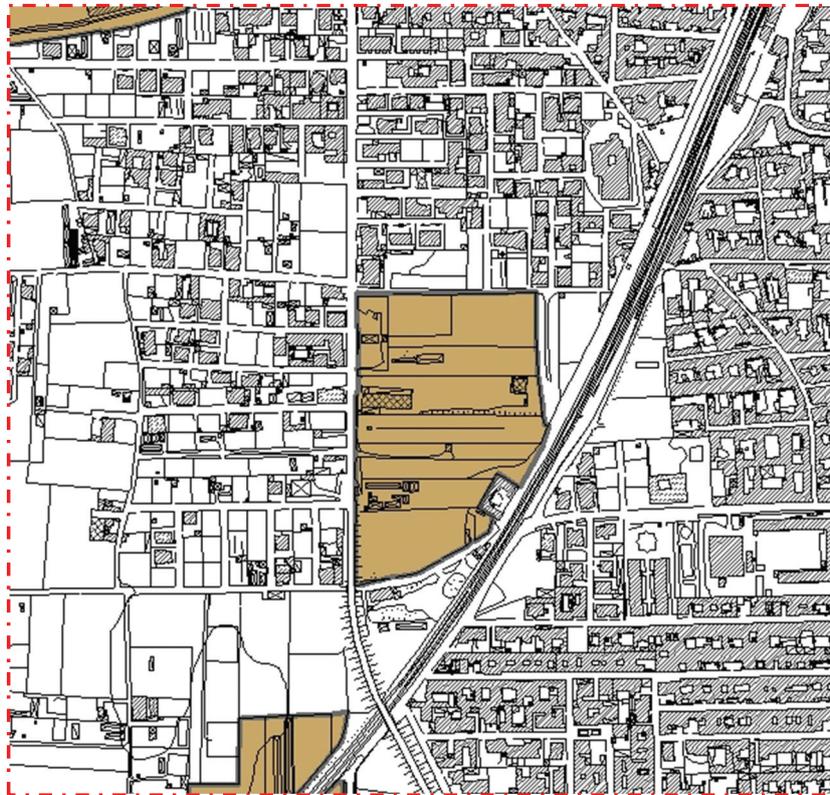


Fig.82 b): L'ambito scelto permette una "ricucitura" tra i tessuti radi e la città ad alta densità, operazione consentita mediante l'attribuzione di "crediti edilizi".



Fig.83: Il ridisegno dell'ambito. Gli edifici esistenti (marrone) vengono ampliati (rosso) a fronte dell'adeguamento tecnologico ed energetico. Le aree in verde, da cedere al Comune, sono destinate alle attrezzature pubbliche. I volumi su di esse edificabili vengono trasferiti sulle aree di proprietà comunale (violetto). Altre aree sono destinate a funzioni terziarie e produttive di iniziativa privata (rosa) per potenziare l'integrazione funzionale.

4.2 Le cinture verdi e il ripristino del confine città-campagna

La proposta metodologica parte dalla considerazione che il territorio rurale non va più considerato un vuoto da antropizzare, ma piuttosto un sistema coniugato alla città, un "bene comune" e "multifunzionale", cioè in grado di produrre molti beni e servizi utili alla collettività, garantendo altresì le occasioni di ricreazione e vita all'aria aperta. Il ruolo dell'agricoltura fa parte dell'identità ai luoghi, contribuisce alla bellezza del paesaggio, rispetta una vocazione secolare e offre benefici al sistema urbano in termini di microclima, produttività, depurazione dell'aria, mitigazione del rumore, difesa del suolo: "un'agricoltura in grado di fornire un modello autoregolato di produzione basato su risorse naturali e rinnovabili, che non rappresenta più il mondo delle tecnologie preindustriali, ma al contrario occupa uno spazio nuovo [...] si serve di tecnologie appropriate per riacquistare il ruolo di motore dello sviluppo sostenibile del territorio" (Losco, 2012).

Da tale premessa nasce l'esigenza di tutelare e valorizzare l'eredità di un simile patrimonio, considerando sia le aree a rischio di urbanizzazione, cioè quelle marginali, che quelle più vaste che svolgono la doppia funzione di riserve produttive primarie e di connessione tra gli ambiti a prevalente vocazione naturalistica.

Va pertanto enfatizzata per i casi studio l'opportunità del "ritorno all'agricoltura", per il recupero ambientale di aree incolte e per la salvaguardia e la valorizzazione degli aspetti agronomico-produttivi dell'agricoltura locale. Funzioni assolve dall'ipotesi dell'istituzione, per entrambi i contesti, di un parco agricolo, cuscinetto ecologico tra le aree ad elevata naturalità e gli ambiti urbani, che restituisca forma compiuta all'incerto limite città-campagna, attribuendo contestualmente alti valori paesaggistici, sociali, culturali, turistici, economici ed ambientali al territorio rurale di pianura.

Il parco agricolo, perseguendo la promozione dello sviluppo e la valorizzazione delle zone agricole di pregio con le tipiche produzioni, renderebbe significativi i recuperi di casali o masserie all'interno del proprio perimetro, per il riuso agrituristico o comunque con attività compatibili con le funzioni del parco stesso, limitando l'edificabilità alle necessità produttive (laboratori, silos, locali per l'esposizione e la vendita dei prodotti locali). La giusta tutela e valorizzazione del suolo consentirebbero di ripristinare le condizioni ideali per la coltivazione di prodotti di qualità, andate perdute nei decenni, tanto nelle campagne venete quanto nelle aree rurali della *Campania felix*.

In Veneto, la dispersione "lineare" penetra nei contesti agricoli, interferendo nella continuità spaziale del parco che, diversamente da quanto si propone per il sud, pur convivendo con lo sviluppo tentacolare degli insediamenti, non consentirebbe un'ulteriore invasione delle aree agricole da parte dell'edilizia residenziale e produttiva (fig.84, 86 a, 86 b).

Nelle aree a sud di Caserta, l'istituzione del parco configurerebbe una continua cintura verde con molteplici funzioni, mirando al blocco delle espansioni e alla tutela delle aree naturali e costituendo, o meglio ripristinando, tra ambiti urbani e agricoli, un filtro cancellato dalla "saldatura" dei comuni limitrofi. Gli interventi nel complesso proporrebbero l'esaltazione della maglia centuriale con il ripristino delle preesistenti geometrie del paesaggio agricolo di pianura, simbolo di una forte ma minacciata identità territoriale (fig.85, 87a, 87b)).



Fig.84: Il disegno complessivo prevede un riassetto dei tessuti radi affiancati dalle aree di un parco agricolo che consente di limitare la dispersione “lineare” solo lungo la rete viaria.

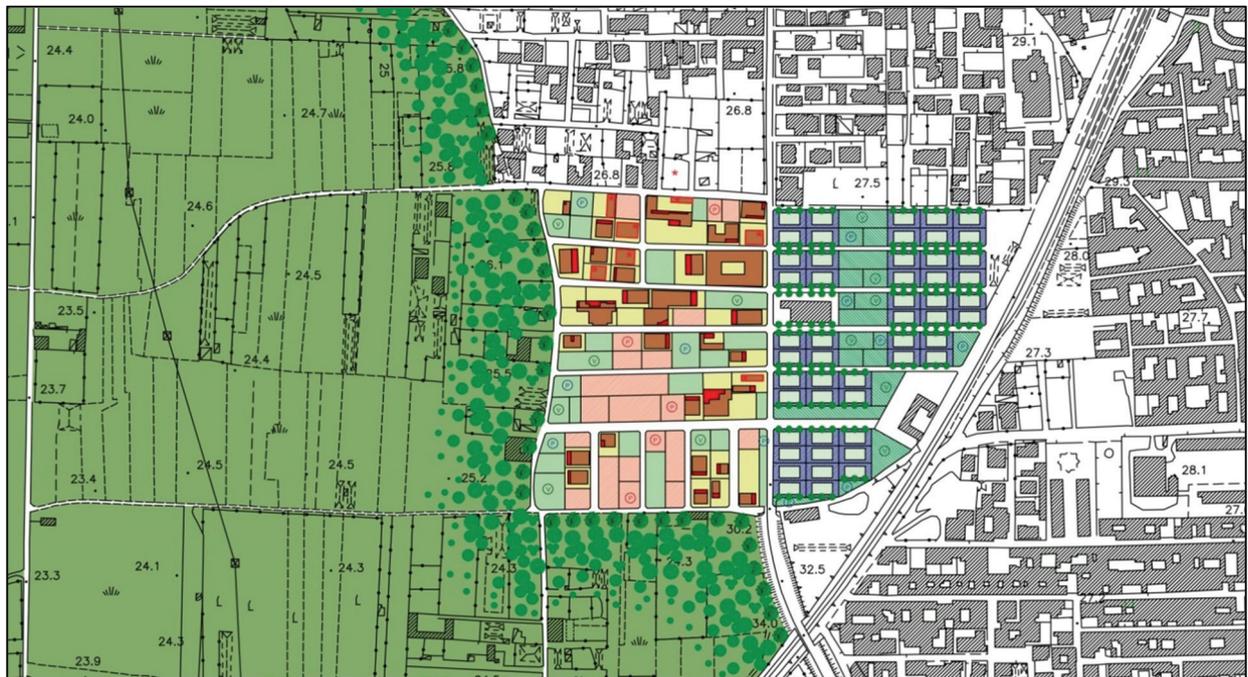


Fig.85: Il Parco, completa il ridisegno complessivo dell’ambito, apponendo una limitazione alla continua espansione nelle aree agricole e, dunque, tenta di ripristinare il confine città-campagna.



Fig.86 a: Vista tridimensionale dell'ambito di studio veneto dal lato orientale.



Fig.86 b: Vista tridimensionale dell'ambito di studio veneto dal lato sud-occidentale.



Fig.87 a: Vista tridimensionale dell'ambito di studio campano dal lato sud-occidentale.

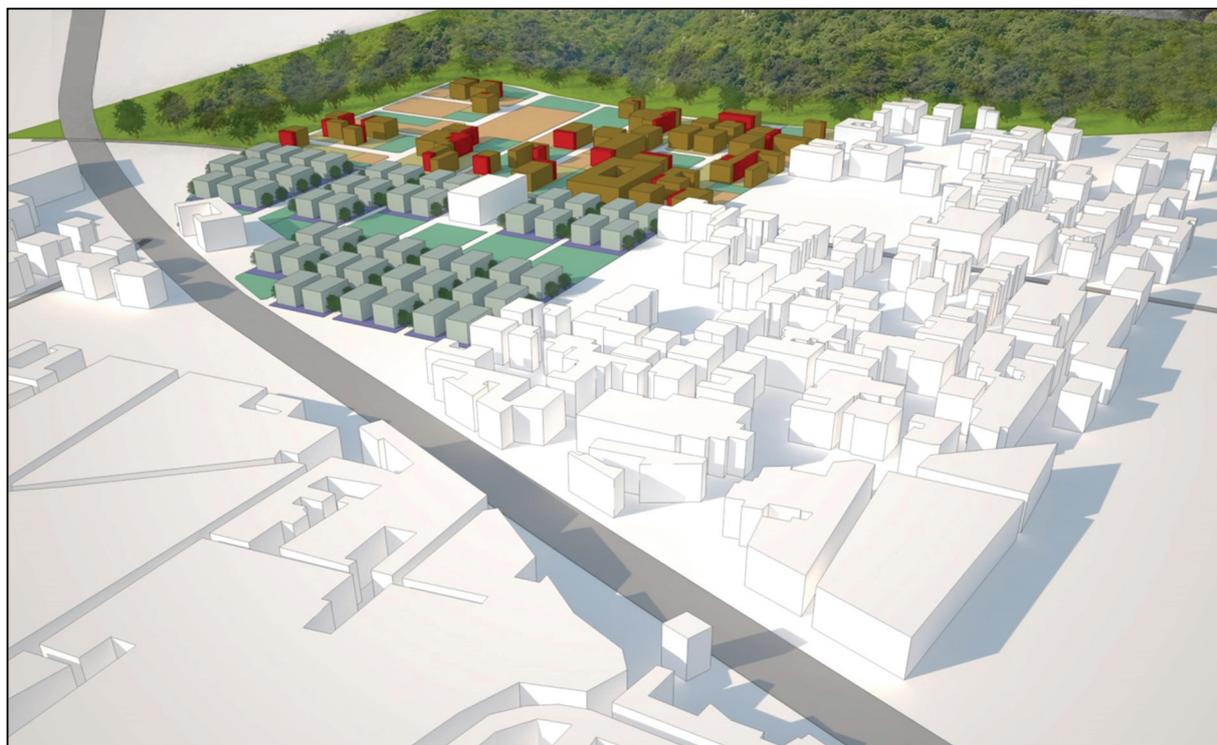


Fig.87 b: Vista tridimensionale dell'ambito di studio campano dal lato nord-orientale.

4.3 La riqualificazione degli aggregati radi mediante il consenso: il ruolo dei “facilitatori”

La metodologia di intervento si propone come alternativa ai procedimenti tradizionali che si sono dimostrati inefficienti ed inefficaci, perseguendo l'innovazione, il consenso, la partecipazione e la concertazione con e nella cittadinanza.

Nelle aree nord-orientali la partecipazione delle comunità nei processi di trasformazione del territorio è una consuetudine peculiare della cultura locale che insieme al “senso civico” hanno reso possibile un cambio di rotta degli strumenti urbanistici tradizionali.

Di contro, nei contesti meridionali predominano lo scetticismo e la diffidenza verso il bene comune, poiché le cittadinanze non si riconoscono come parte attiva e determinante nelle pratiche partecipative. Nel corso delle consultazioni, spesso poco frequentate, vengono esposti concetti e principi generici di cui si ha scarsa conoscenza e sui quali si raccoglie facilmente il consenso prima che si traducano in azioni più o meno precise, “mentre i titolari di interessi fondiari tacciono per riservarsi spazi di incidenza più discreti ed efficaci in separata sede, dove ritengono di contare su più dirette possibilità di interazione con gli amministratori di riferimento e con i progettisti” (Colombo, 2012).

In tali contesti il cammino è lungo anche per quanto concerne le pratiche partecipative finalizzate a costruire linee di intervento realmente condivise dall'intera cittadinanza. Il rischio della strumentalizzazione e della manipolazione è tanto più grande quanto maggiore è l'assenza di conoscenza, di un'adeguata preparazione di coloro chiamati in causa a dire la loro e di coloro che devono raccogliere ed elaborare proposte e indicazioni. Per tali motivi il ruolo di mediatori, comunicatori o facilitatori consente di approfondire la conoscenza e la formazione su temi come la sostenibilità ambientale o le finalità degli strumenti urbanistici, consentendo di evitare una partecipazione “improvvisata” che non è in grado di rappresentare una valida alternativa ai vetusti strumenti tradizionali ancora relegati a fini esclusivamente edilizi e valutati di conseguenza dalle cubature consentite e dalla loro localizzazione.

A sottolineare l'importanza della partecipazione vi ricorre l'esempio della tecnica perequativa. Tale strumento a fatica tenta di essere accolto da un contesto che ancora identifica il diritto di costruire con il diritto di proprietà del terreno. La cultura locale, dunque, dovrebbe essere guidata come parte attiva nel processo di riqualificazione territoriale, nella consapevolezza che gli strumenti perequativi-compensativi sono ormai affermati altrove e consentono di superare le disparità dovute alle diverse destinazioni di

piano che nel passato generava differenze di valore tra i suoli edificabili e suoli preordinati all'espropriazione con l'accumulo di rendita (plusvalore) a favore dei primi. Occorre sapere che con gli istituti perequativi il valore dei suoli resta indifferente alle destinazioni di piano e i suoli non destinati alla trasformazione urbanistica vengono considerati in modo analogo a quelli per i quali veniva a determinarsi il plusvalore per effetto delle destinazioni di piano. I principi teorici relazionati a tali strumenti necessitano di una sperimentazione che spesso non è nemmeno avviata a causa della scarsa conoscenza, soprattutto nei paesi del mediterraneo del nostro paese in cui si associa lo *jus aedificandi* connesso al diritto di proprietà del terreno. Rinunciare all'applicabilità di tali strumenti vuol dire non cogliere una possibilità offerta per cambiare lo stato delle cose e non tentare nuove strade percorribili in ragione di un'invalicabile *forma mentis* locale significherebbe arrendersi alle logiche individualistiche che irrimediabilmente hanno condotto alla dispersione abusiva a danno del paesaggio. Seppur con cauto ottimismo, è opportuno riconoscere, per i contesti analizzati, le reali potenzialità, come occasioni che non vanno sprecate, e ripartire da queste per il cambiamento auspicato, difficile, certo, ma non impossibile.

5. Il processo operativo della proposta metodologica

In linea con le più accreditate ricerche sulla densificazione dei tessuti radi, si espongono i possibili meccanismi attuativi delle proposte metodologiche descritte.

Va preliminarmente confermata l'importanza della fase negoziale tra l'Amministrazione pubblica e i diversi soggetti e operatori privati; una fase delicata ma opportuna per garantire l'armonica integrazione tra interesse pubblico e interessi privati nel perseguimento del bene comune (Carbonara, Torre, 2012). In generale, l'applicazione di modalità operative di tipo perequativo e compensativo riguarda in maniera diffusa gli obiettivi di sviluppo e tutela relativi sia al sistema insediativo che al sistema dei servizi, con particolare riguardo alla costruzione, valorizzazione e miglioramento qualitativo della "città pubblica" (Micelli, 2002; Falco, 2011).

La Legge Regionale n.11/2004 del Veneto individua la compensazione, la perequazione e l'incentivazione come meccanismi attuativi di riferimento dell'azione urbanistica, confermando l'approccio negoziale che contraddistingue l'impalcatura legislativa regionale. In particolare, per il conseguimento degli obiettivi fissati dalla proposta metodologica per gli ambiti del Nord-est, il ricorso alla perequazione "nel comparto" è

finalizzato al superamento dei limiti dell'esproprio come procedura per l'acquisizione di aree ad uso pubblico e alla prevenzione delle controversie giuridiche legate al "doppio regime" dei suoli urbani, causa di una disparità di trattamento (suoli edificabili e suoli vincolati a standard) tra proprietari di aree nelle medesime condizioni di fatto (suoli urbanizzati o urbanizzabili). L'individuazione dei singoli "comparti" perequativi consente la ripartizione proporzionale dei vantaggi (diritti edificatori per edilizia residenziale) e degli oneri (cessione di una percentuale dell'area di singola proprietà per la realizzazione di attrezzature e servizi pubblici) della trasformazione (Curti, Pogliani, 2009). Il comparto può interessare altresì le destinazioni ad attività produttive: in tal caso il proprietario cede parte dell'area per la destinazione a parcheggio.

Al ridisegno dell'ambito contribuisce in modo sinergico con gli altri strumenti l'applicazione della compensazione "in loco" che, sotto forma di incrementi volumetrici e/o agevolazioni fiscali, incentiva i privati proprietari dell'edilizia esistente a realizzare interventi finalizzati alla riqualificazione architettonica, urbana e ambientale dell'ambito (Coppola, 2013).

L'impianto lineare delle ramificazioni nelle aree periurbane del Nord-est può consentire la sostanziale coincidenza del comparto col singolo lotto di proprietà individuale, del quale viene ceduta al Comune una percentuale variabile in ragione della specificità del contesto, tenendo conto degli interessi degli attori coinvolti e delle politiche pubbliche orientate alla valorizzazione territoriale (Colombo *et al.*, 2017). La percentuale di suolo ceduto è destinata alla realizzazione di attrezzature e servizi pubblici e può essere considerata in correlazione all'attribuzione di capacità edificatoria. Per ridimensionare le aree e mantenere nel corso del tempo il difficile equilibrio tra istanze di sostenibilità ambientale e istanze di fattibilità economica degli interventi è opportuno indicare delle soglie di cessione per ciascuna area: i diritti edificatori possono aumentare in proporzione all'incremento della quota dell'area di cessione (Curti, Pogliani, 2009). L'oscillazione della quota di cessione tra un valore minimo e un valore massimo contribuisce a rendere più flessibile la procedura negoziale tra il Comune e i privati in ordine allo scambio tra capacità edificatoria attribuita, cessione di aree al pubblico e/o realizzazione o compartecipazione alla messa in opera di dotazioni di pubblica utilità¹⁷⁵.

Tale flessibilità rappresenta il carattere peculiare del modello: quello di graduare la condivisione dei benefici in ragione della quota percentuale di aree che vengono trasferite.

¹⁷⁵ La metodologia operativa della ricerca prende in considerazione gli *Indirizzi di perequazione, compensazione ed incentivazione* elaborati dal Fausto Curti e dall'arch. Laura Pogliani per il PGT di San Giuliano Milanese. A tal proposito risulta interessante l'approfondimento sui vantaggi della "segmentazione" degli indici premiali da cui la presente proposta, oggetto di ricerca, prende spunto.

Pertanto, il 50% dell'area trasferita è il dato medio per uno scenario di trasformazione che può essere adattato in funzione del contesto specifico, tenendo conto degli interessi degli attori coinvolti nelle trasformazioni e delle normative giuridiche e tecniche vigenti.

Nel caso dell'area casertana, il modello di densificazione per gli ambiti interessati da dispersione "areale" fa ricorso agli strumenti della compensazione *in loco* e della compensazione "a distanza" con l'attribuzione di crediti edilizi (Micelli, 2002; Falco, 2011). Analogamente al caso nord-orientale, la compensazione *in loco*, mediante incrementi volumetrici e/o agevolazioni fiscali, incentiva i privati ad intervenire sull'edilizia esistente con la messa a norma e l'ammodernamento impiantistico e, dunque, a contribuire alla riqualificazione dell'ambito periurbano (Colombo, De Toro, 2014).

La compensazione "a distanza" comporta che il proprietario dell'area destinata a servizi, nel momento della cessione della stessa, trasferisca la quota di edificabilità commisurata alla capacità edificatoria calcolata applicando all'area stessa l'indice su un'altra area edificabile di proprietà del Comune¹⁷⁶. In questo caso i diritti edificatori "atterrati" potranno essere maggiorati a scopo di incentivazione: l'incremento volumetrico può sostenere il miglioramento della qualità urbana, consentendo all'Amministrazione di indirizzare con maggior forza ed efficacia gli esiti delle pratiche negoziali verso la condivisione di interessi collettivi (Coppola, 2013). Le quantità edificatorie dovranno essere, inoltre, verificate sulla base della capacità complessiva del progetto di trasformazione di generare significative affermazioni dell'interesse pubblico (sia in termini quantitativi che qualitativi) sull'ambito locale e sul sistema urbano (Curti, Pogliani, 2009), perseguendo indirizzi progettuali che tengano conto delle tendenze spontanee che hanno motivato i caratteri dei tessuti urbani limitrofi.

Il credito edilizio può essere determinato da due criteri: il valore di mercato delle aree acquisite dal Comune, nell'ipotesi che i crediti rappresentino una forma di compensazione concessa al proprietario per effetto della cessione di beni all'Amministrazione; il valore di mercato delle aree di "atterraggio", poiché i crediti riconosciuti ai proprietari dipendono dal valore delle aree che consentirà l'utilizzo effettivo (Colombo *et al.*, 2017).

Viene inoltre tenuta in conto l'opportunità di un *mix* di benefici derivanti dall'applicazione del modello bilanciando la quantità di aree destinate ad edilizia residenziale e di aree

¹⁷⁶ Si veda il DRAG (Documento Regionale di Assetto Generale) della Regione Puglia come riferimento al tema delle metodologie attuative, in particolare al metodo della compensazione come quello che maggiormente consente, ad oggi, di dare concreta eseguibilità alle previsioni del piano.

destinate ad attività produttive¹⁷⁷. La configurazione dei possibili scenari dipende dalle differenti alternative di realizzazione che possono essere orientate all'aumento delle aree residenziali o delle attività terziarie, prendendo in considerazione le procedure consensuali e partecipative caso per caso sulle diverse opzioni (Colombo *et al.*, 2017). Il 50% della superficie trasferita, in cui le aree residenziali e destinate al terziario sono in equilibrio, corrisponde ad un grado intermedio di trasformazione che può essere ridotto o incrementato in coerenza con gli obiettivi del ridisegno del territorio e dei tipi di partenariato pubblico-privato con il compito di acquisire i terreni, realizzare gli interventi e rivendere gli edifici e/o gestire le attività.

6. Conclusioni

Il quadro delineato, nei precedenti paragrafi, per due differenti realtà territoriali come l'ambito padovano e quello casertano, conducono alla comprensione del fenomeno dispersivo che coinvolge entrambi i contesti ma per cause differenti, in merito al momento storico, alle condizioni sociali, culturali ed economiche. Gli effetti del processo di trasformazione, sebbene con caratteristiche morfo-tipologiche del tutto peculiari per entrambe, si riconducono sostanzialmente al comune problema dell'erosione della risorsa suolo, alle condizioni di degrado architettonico e urbano e alla forte carenza di servizi e attrezzature pubbliche.

La leggibilità del processo di trasformazione ha consentito di delineare due "immagini" che riflettono le identità dei due contesti regionali, il legame con il territorio e la storia di questo, i modelli comportamentali connessi quasi sempre ad atteggiamenti individualistici. E' soprattutto dagli aspetti dissimili che emergono le "immagini" rappresentative di ciò che, negli ultimi venti anni, è stato trasformato senza una forte e valida politica di controllo e repressione, tanto per il Nord-est quanto per il Sud. Nella dispersione "lineare", per l'ambito veneto, e nella dispersione "areale", per quello campano, vi è la chiave di lettura di ciò che si richiede per intervenire, con modalità assolutamente specifiche, entrando nell'ottica che ogni azione, per ciascun contesto, ricerca linee strategiche assolutamente mirate.

¹⁷⁷ Anche in questo caso si considera il "gioco di soglie" tra aree a destinazione residenziale ed aree produttive (Curti, Pogliano, 2009).

Gli esempi dell'Olanda e della Tunisia, analizzati nei precedenti capitoli, costituiscono un quadro di orientamento su cui posare lo sguardo per comprendere *chi* ha risposto alla dispersione e soprattutto *come*, oppure *chi*, invece, annichisce la questione, abbandonandosi ancora alle pratiche di natura illegale.

Dall'esempio degli esiti positivi e negativi si può ripartire, non perdendo di vista gli orientamenti comunitari in merito al consumo della risorsa suolo e auspicando una rigenerazione della fallimentare pianificazione tradizionale.

Nel nostro Paese, riflesso di due diverse modalità di dispersione insediativa, l'una europea e l'altra mediterranea, uno degli ostacoli maggiori alla lotta contro lo spreco della risorsa suolo è la mancanza di un quadro normativo di riferimento e, in generale, non si avverte ancora con concretezza l'importanza della pianificazione territoriale e urbanistica nella sfera sociale, in particolare per quanto concerne il perseguimento degli interessi collettivi. Spesso gli strumenti di piano sono associati prevalentemente alla realizzazione di volumetrie e i soggetti coinvolti in tali esecuzioni vi leggono interessi esclusivamente privati.

L'intento di questa ricerca è quello di contribuire a prospettare linee metodologiche di riqualificazione, unitarie nella finalità di una cura generale del territorio italiano, che tanto necessita di un impegno a tutto campo per la messa in sicurezza, il recupero e la valorizzazione del paesaggio, ma diversamente adattata ai contesti geografici. Nello specifico la riqualificazione del tessuto a bassa densità e la promozione di un modello insediativo basato sulla densificazione degli ambiti periurbani mirano a ripristinare un netto confine tra città e campagna, restituendo ai contesti un ruolo più definito nel rapporto col quadro urbano complessivo, mediante metodi fondati sulla partecipazione, la consensualità e gli incentivi premiali in alternativa ai tradizionali ed inefficaci meccanismi repressivi.

Occorre pertanto ripartire da strumenti urbanistici rigenerati che garantiscano un sostenuto equilibrio tra il "bene privato" e il "bene comune". Un equilibrio lontano dagli inefficaci metodi repressivi e sanzionatori. Un equilibrio fatto di regole da rispettare e riconosciuto dalla e nella cittadinanza, affidando al "senso civico" la percezione dell'importanza dell'attività pianificatoria¹⁷⁸, nel rispetto di regole costruite sul consenso.

¹⁷⁸ "Essere buoni cittadini significa credere nelle regole della convivenza : la convinzione della necessità delle regole, purché giuste e chiare, ne genera il rispetto spontaneo, consensuale, prevenendone l'imposizione, quasi mai efficace. Una società nella quale le regole siano imposte col continuo sanzionamento è una società immatura e precaria; contro l'immaturità e la precarietà ben poco possono le pur sistematiche sanzioni. Senza regole non può esserci convivenza. [...]Sono necessarie le regole per l'uso dei suoli e degli spazi e per la qualità dell'ambiente, in modo da garantire la compatibilità degli interventi e degli usi (azioni pubbliche e private) tra loro e col contesto generale" (Colombo, 2012).

Appendice

A. Le radici delle culture civiche in Italia: il pensiero di Putnam

La ricerca di Robert Putnam fu intrapresa negli anni Settanta, all'indomani dell'istituzione delle Regioni. Analizzando in che modo gli organismi regionali, formalmente identici, avrebbero agito nelle aree della Penisola, con differenti tradizioni locali di associazionismo, impegno civico e spirito cooperativo, il lungo lavoro rivelò notevoli discrepanze tra le aree centro-settentrionali e quelle del Mezzogiorno. Il ritardo del Sud troverebbe giustificazione nella struttura sociale e in una cultura politica che rende difficile la cooperazione e la solidarietà: «Un'efficace riforma politica nel Sud – sostiene Putnam - avrà sicuramente una dimensione morale, ma deve aver di mira innanzitutto la trasformazione della società, la sostituzione dei legami verticali di sfruttamento e di dipendenza con quelli orizzontali di reciproco aiuto, collaborazione e fiducia». Le precedenti politiche di sviluppo delle regioni meno dotate di «senso civico», indipendentemente da quanto fossero buone le intenzioni, avrebbero dovuto, infatti, costruire non soltanto il capitale fisico ma anche il «capitale sociale», cioè un tessuto e delle regole di impegno civile.

Ma quali sono stati gli elementi che differenziano l'elevata "capacità" delle Regioni del Nord da quelle del Sud che hanno invece un rendimento segnato dall'insuccesso?

L'indagine di Putnam sul rendimento delle Regioni negli anni Settanta e Ottanta ha messo a fuoco le caratteristiche che contraddistinguono la vita civile in alcune di esse ed è interessante ripercorrere le diverse vicende storiche delle regioni italiane. La storia inizia a partire dal Medioevo in cui l'organizzazione sociale aiuta a comprendere le ragioni per le quali, ad oggi, alcune comunità sanno gestire bene la vita della collettività e dar vita a istituzioni soddisfacenti. E' in questo periodo storico che si affermano le strutture politiche più avanzate, in due diverse parti della penisola, due regimi politici sorprendentemente diversi, entrambi innovativi e destinati ad avere conseguenze di grande rilievo in campo sociale, economico e politico sul paese.

Nel sud, sulle fondamenta bizantine e arabe, si impone il Regno dei Normanni; nel nord, invece, tutti i tentativi di fondare un impero falliscono con il conseguente trionfo di particolarismi locali. Da Roma alle Alpi, la società medioevale, con le sue specifiche caratteristiche, ha modo di evolversi completamente e di raggiungere il massimo

splendore con i comuni che formano stati autonomi. Nel sud lo stato fondato dai Normanni è singolarmente avanzato, sia dal punto di vista amministrativo che economico: Federico II emana una costituzione che comprende la prima raccolta di leggi amministrative comparsa in Europa e anticipa molti dei principi dello stato accentratore e autocratico che si sarebbe in seguito diffuso nel resto dell'Europa. Ai segni di insofferenza e alla voglia di autonomia delle città del Sud, Federico risponde incorporandole nel regno normanno e rendendole soggette a un sistema capillare di funzionari locali dipendenti direttamente dal re. Sebbene sia gli abitanti delle città che i baroni ubbidissero all'autorità reale, è su questi ultimi che poggia la forza dello stato: «Non vi è accordo tra gli storici – afferma Putnam - se a questo regno si adatti meglio l'aggettivo “feudale”, “burocratico” o “assolutista” ma la realtà fu che vi furono tutti e tre questi elementi». Qualsiasi cenno di indipendenza da parte delle città è represso e, con la morte di Federico II e il conseguente declino dell'autorità del sovrano, aumentano il potere e l'autonomia dei baroni mentre le città, grandi e piccole, permangono in stato di sudditanza. «Sono pochissimi coloro che partecipano alle decisioni riguardanti il bene collettivo. L'interesse per la politica non è dettato dall'impegno civico, ma scatta per obbedienza verso altri o per affarismo. Raro è il coinvolgimento in associazioni sociali e culturali. La corruzione viene considerata una regola dai politici stessi e i principi democratici vengono guardati con cinismo» (Augias, 2012).

Tale struttura gerarchica avrebbe resistito inalterata per molti secoli mentre nei Comuni dell'Italia del centro-nord veniva formandosi un sistema di governo autonomo, contrapposto al feudalesimo dei signori e dei servi della gleba. La soluzione che emerge al Nord permette di reggersi meno sulla gerarchia verticale e più su forme di collaborazione orizzontale. I Comuni nascono, infatti, come «associazioni volontarie, formatesi quando gruppi di vicini giurarono di assistersi reciprocamente, di difendersi a vicenda e di cooperare dal punto di vista economico» (Putnam, 1993). Lungo le rive dell'Arno e vicino al Po, nel Veneto come in Liguria, gli abitanti nutrono un ardente sentimento di lealtà verso la propria città, il dovere di contribuire a creare il proprio autonomo futuro politico, sviluppando legami orizzontali di collaborazione e solidarietà civica che, a loro volta, rafforzano la comunità. Diversamente dal regno di Sicilia, la cui ricchezza è legata alla proprietà fondiaria, il crescente benessere dei Comuni affonda le sue radici nella finanza e nel commercio. Con l'esperienza comunale, il Nord propone «comunità civiche» più forti, conseguenza che non si manifesta altrettanto al

Sud dove regna l'incapacità di conciliare l'interesse individuale e della famiglia con il bene della comunità (Augias, 2012).

La coincidenza fra il quadro fornito dalla ricerca di Putnam ed il reale ed effettivo rispetto delle norme della comunità civica nelle regioni intorno agli anni Settanta del nostro secolo è impressionante. Le regioni meridionali corrispondono esattamente a quelle che il politologo americano ha evidenziato come le più arretrate. Di contro vi è il cuore del repubblicanesimo trecentesco, corrispondente oggi alle regioni più civiche.

Ma questa correlazione rappresenta realmente una continuità storica oppure è una semplice coincidenza?

Negli stati eredi della tradizione comunale, l'etica della responsabilità verso i propri simili sembra sopravvivere e, nonostante il crescente divario fra classi sociali, l'eredità del repubblicanesimo comunale nel Nord viene tramandata sotto forma di impegno civile, responsabilità sociale e mutua assistenza tra cittadini più o meno della stessa condizione. E anche quando gli stati del Nord non si differenziano più in modo netto dalle strutture feudali del Mezzogiorno, qualcosa della gloriosa esperienza dei Comuni e dell'intensa attività economica governata dall'impegno civile sopravvive nella Valle Padana e in Toscana, così che queste regioni prontamente colgono i primi segnali di rinnovamento, dapprima culturale e poi economico, che attraversano la penisola nella seconda metà del Settecento. Nonostante la pesante cappa socioeconomica, provocata da due secoli di dominio straniero con i saccheggi, le pestilenze, le guerre intestine, gli ideali di una comunità civica persistono nelle città dove le tradizioni repubblicane sono più radicate.

Nel Meridione, l'autoritarismo delle istituzioni politiche non tramonta ed è anzi esasperato da una struttura sociale da sempre organizzata in modo verticale, avente in sé le asimmetrie del potere, lo sfruttamento e la sottomissione. Il clientelismo nel Sud è più personalistico, più legato allo sfruttamento e quindi meno «civile» e, nei primi decenni del Settecento, il potere politico, giuridico ed economico delle baronie rimane intatto. Nonostante le rivoluzioni democratiche dell'Ottocento e la graduale scomparsa del repubblicanesimo comunale del Nord, le differenze regionali, nella cultura e nelle strutture sociali apparse nel Medioevo, persistono ancora.

B. Le armature urbane e i caratteri socio-economici: il dualismo storico Nord-sud

Vittorio Daniele¹⁷⁹ e Paolo Malanima¹⁸⁰, ritenendo che il divario tra le due parti del Paese andasse esaminato nel quadro del processo di trasformazione economica italiana, hanno sostenuto che la “questione meridionale” si profila alla fine dell’Ottocento, quando inizia la crescita moderna dell’Italia, accentuandosi dopo l’unificazione e nel corso dell’evoluzione industriale dell’Italia. Dopo il 1861, infatti, lo squilibrio tra Nord e Sud non è stato più dovuto «all’antica differenza di civiltà dei regimi pre-unitari, ma a un processo caratterizzato da un sempre più profondo dualismo economico, operante all’interno di un meccanismo di sviluppo nazionale, che funzionava con componenti di tipo capitalistico sempre più estese». Quella che era solo una «diversità dei tempi e del ritmo di espansione divenne una contraddizione interna al processo di crescita politica, economica e civile del nuovo Stato» (Lepore, 1991). Fattori politici, economici, sociali, antropologici, culturali e persino psicologici si sono intrecciati, fin dall’Unità, nel complesso groviglio meridionalistico, con incidenza diversa e mutevole nel tempo, ma senza realizzare una condizione di vita nelle regioni meridionali per cui si potesse parlare di un annullamento completo del divario socio-economico e civile tra Nord e Sud. Ma ciò non significa che le condizioni di vita nel Mezzogiorno non siano migliorate in modo radicale. Quello che non è cambiato è il dislivello economico e sociale tra le due macroaree, misurato in termini di reddito e di altri fondamentali parametri della vita economica e civile (Pescosolido, 2004). La storia unitaria è stata, in gran parte, connotata da un fenomeno di divergenza tra le due macroaree che, solo durante il periodo che Lepore definisce *golden age*, hanno conosciuto una significativa convergenza, conseguendo il risultato di una sostanziale riduzione del divario meridionale. In tale periodo storico, la lungimirante azione della politica economica per il Sud ha dato una spinta decisiva alla progressiva riduzione del divario, che, nel 1971 ha raggiunto, in termini di PIL *pro-capite* del Mezzogiorno, un livello di oltre il 61% di quello del Centro-Nord.

Le vicende dell’economia meridionale hanno conosciuto una svolta con l’avvento della Cassa per il Mezzogiorno, il principale strumento della modernizzazione italiana e grazie alla quale lo Stato promuove nel Sud la realizzazione di numerose opere infrastrutturali, dagli acquedotti alle strade, agli impianti industriali, coinvolgendo sia le imprese pubbliche,

¹⁷⁹ Professore associato di Politica Economica – Università Magna Graecia di Catanzaro. Titolare dell’insegnamento di Macroeconomia e Politica Economica, insegna anche Istituzioni di economia e politica economica.

¹⁸⁰ Storico dell’economia e direttore dell’Istituto di Studi sulle Società del Mediterraneo a Napoli.

obbligate per legge a destinare al Mezzogiorno una parte cospicua dei propri investimenti, sia quelle private, che in cambio ricevono prestiti a tasso agevolato e contributi a fondo perduto. Non è un caso che in questo periodo il Mezzogiorno si avvicini al Centro-Nord soprattutto in termini di PIL per addetto, ovvero di produttività, nell'industria. Con gli interventi per l'industrializzazione del Mezzogiorno (L. 634/57) le aree pianeggianti accolgono le infrastrutture viarie e ferroviarie e i grandi insediamenti, grazie ai facili collegamenti con i nodi di trasporto e all'accessibilità alle attività terziarie delle aree urbane. Nel contempo, inizia l'espansione a macchia d'olio dei centri urbani dovuta alla consistente domanda di abitazioni derivante dal crescente reddito medio locale. Si genera così un territorio "a due velocità": il primo, spontaneo e povero di servizi, con una notevole tendenza all'espansione; il secondo pianificato con le modalità dell'intervento straordinario la cui spesa è stata di notevole entità, raggiungendo, tra il 1951 e il 1998, una somma pari a quasi 380.000 miliardi di lire, di cui 109.000 circa in agevolazioni per gli investimenti privati (Lepore, 2011). Le politiche di industrializzazione, iniziate nel 1957 e intensificatesi nel corso degli anni Sessanta, sono state il terreno più avanzato per il progresso del Mezzogiorno e per la creazione di un circuito virtuoso dell'intera economia nazionale.

Alla fine del primo quarto di secolo di attività della Cassa, i risultati conseguiti in termini di infrastrutture, di accumulazione produttiva e di reddito mostravano un Sud in vigorosa ripresa e in grado, se fosse proseguita una crescita a ritmi analoghi, di annullare le distanze con il resto dell'Italia. L'andamento dell'economia, dall'avvio dell'intervento straordinario fino al compimento della sua fase di maggiore efficacia ha tracciato un processo di convergenza, mai più verificatosi nel corso della storia unitaria, portando il divario al suo valore minimo.

Riferimenti bibliografici

- AA. VV., “Densità/infill/assemblage”, in *Lotus International*, n. 117, 2003.
- AA. VV., *La città fuori dalla città*, INU edizioni, 2012.
- Abdelkafi J., “Tunis. Un siècle d’évolution urbaine”, in Binous J., Ben Bechr F., Abdelkafi J., *Tunis*, Tunis, 1985.
- Agnoletto M., Guerzoni M., *La campagna necessaria: un’agenda di intervento dopo l’esplosione urbana*, Quodlibet, 2012.
- Amendola G., *La città postmoderna. Magie e paure della metropoli contemporanea*. Editore Laterza, 1997.
- Amodei M., “Tunisi durante il Protettorato francese”, in *Storia urbana*, nn.35-36, 1986.
- Amphoux P., “Polarité, mixité, intensité. Trois dimension conjointes de la densité urbaine”, in AA.VV., *Inside Density. International Colloquium on Architecture and Cities*, n. 1, NeTHCA, Bruxelles, 2003.
- Ardigò A., *La diffusione urbana, le aree metropolitane e i problemi del loro sviluppo. Saggio sociologico*, Ave, Roma, 1967.
- Astengo G., Nucci C. (a cura di), *It. Urb. '80: rapporto sullo stato dell’urbanizzazione in Italia*, in *Quaderni di Urbanistica Informazioni*, n.8, 1990
- Augias C., *I segreti d’Italia. Storie, luoghi, personaggi nel romanzo di una nazione*, Rizzoli, 2012.
- a+t, *Density/Densidad*, nn. 19 e 20, 2002, n. 21, 2003.
- Bagnasco A., *Tre Italie*, Il Mulino, Bologna, 1977.
- Balbo M., *Povera grande città. L’urbanizzazione nel Terzo Mondo*, Milano, 1992.
- Banham R., *Los Angeles. L’architettura di quattro ecologie*, Einaudi, Torino, 1971.
- Bauman Z., *Fiducia e paura nella città*, Bruno Mondadori, 2005.
- Barattucci C., “Conjonctures politiques et lois d’urbanisme en Italie 1940-1998”, in *Le project architectural et urbain*, DEA, Paris, 1998.
- Barattucci C., *Changement des formes urbaine/Changement des discours et des démarches, Italie 1980-1998*, mémoire Dea – *Le project architectural et urbaine: theories et dispositifs*, Ecoles d’Architecture et Ifu, Paris, 1998.
- Barattucci C., “France/Italia. Du périurbain aux urbanisations dispersées”, in *Urbanisme*, n. 329, 2003.
- Barattucci C., *Urbanizzazioni disperse. Interpretazioni e azioni in Francia e in Italia. 1950-2000*, Officina Edizioni, 2004.
- Barattucci, C., “La restructuration soutenable des urbanisations dispersées” conferenzain *Master en études avancées -Urbanisme durable –Eco-urbanisme, Projet urbain, Gouvernance* (A. Da Cunha dir.), Unil-Université de Lausanne -Faculté des géosciences et de l’environnement, Lausanne, 2008.
- Barattucci C., *Materiali didattici –Sito web Università luav di Venezia*, 2007-2013.
- Batty M., Besussi E., Chin N., “Traffic, Urban Growth and Suburban Sprawl”, CASA Working paper series, No.70. London. Centre for Advanced Spatial Analysis. University College London, 2003. http://www.casa.ucl.ac.uk/working_papers/paper70.pdf
- Belli A. (a cura di), *Il territorio speranza. Politiche territoriali possibili per il Mezzogiorno d’Italia*, Alinea, Firenze, 2002.
- Belli A., (a cura di), *Il territorio speranza. Politiche territoriali possibili per il Mezzogiorno d’Italia*, Alinea Editrice, Firenze, 2002.
- Bellicini L., “Una nuova cultura dell’informazione per il controllo del territorio”, *Archimedia*, n.4 del 2002.
- Beloch J., *Campania. Storia e topografia della Napoli antica e dei suoi dintorni*. Bibliopolis, Napoli, 1989.
- Bencivenga Trillmich C., *Risultati delle piú recenti indagini archeologiche nell’area dell’antica Atella*, Arte tipografica, Napoli, 1984.
- Benevolo L., *L’Italia da costruire. Un programma per il territorio*, Laterza, 1996.

- Benevolo L., *L'architettura nell'Italia contemporanea. Ovvero il tramonto del paesaggio*, Laterza, 1998.
- Bennars A., "L'Étalement urbain de Sfax", in *Revue Tunisienne de Géographie*, n. 36, 2003.
- Berdini P., *Breve storia dell'abuso edilizio in Italia*, Donzelli Editore, Roma, 2010.
- Bernasconi F., *La VAS come procedura di evidenza pubblica e la partecipazione nelle diverse fasi di elaborazione. La diffusione della "cultura ambientale", e le nuove figure professionali*, in Colombo L. (a cura di), *Pianificazione urbanistica e Valutazione ambientale*, Edizioni Le Pensur, 2012.
- Bertagnin M., "Tunisia: tecnologie per lo sviluppo, cooperazione e recupero dell'habitat spontaneo", in *Tecnologie per lo sviluppo. Africa*, Edizioni Ente Fiera, Bologna, 1986.
- Bertrand N., "ESDP ideals and the inheritance of rural planning failures", introduction in Bertrand N., Kreibich V., *Europe's city-regions competitiveness: growth regulation and peri-urban land management*, Van Gorcum, Assen, 2007.
- Bertuglia F., *Fuori città, senza campagna: paesaggio e progetto nella città diffusa*, Franco Angeli, 2002.
- Bianchetti C., *Abitare la città contemporanea*, Skira, Milano, 2003.
- Biondillo G., *Italia infelix* in *D de la Repubblica*, Settembre 2007.
- Boeri S., *L'Anticittà*, Laterza, 2012.
- Boeri S., Lanzani A., Edoardo Marini, "Gli orizzonti della città diffusa", in *Casabella*, n.588, 1992.
- Boeri S., Lanzani A., Edoardo Marini, *Il territorio che cambia*, Abitare Segesta, Milano, 1993.
- Boeijenga, J., Mensink, J., *Vinex Atlas*. Rotterdam, Netherlands: 010 Publishers, 2008.
- Bonfiglioli S. (a cura di), "Tempi e spazi della città", *Urbanistica Dossier di Urbanistica Informazioni*, n. 151, 1997.
- Bonomi A., Abruzzese A., *La città infinita*, Mondadori, Milano, 2004.
- Borrelli M., Lagnese G., *Residenze unifamiliari*, AOS edizioni, Napoli, 2004.
- Boscacci F. (a cura di), *Il territorio conteso. Economia degli spazi non edificati delle regioni urbane policentriche*, Il Mulino, Bologna, 1996
- Bottini F., "Nel cuore verde della megalopoli padana", in Gibelli M.C., Salzano E., (a cura di), *No sprawl. Perché è necessario controllare la dispersione urbana e il consumo di suolo*, Alinea Editrice, Firenze, 2006.
- Breheny M.J., "Sustainable development and urban form", introduzione in Breheny, M.J., *Sustainable Development and Urban Form*, Pion, London, 1992.
- Cahn M., *Combating Urban Sprawl*, ADEME/ Energie-Cities, 2003. online: www.energycities.eu/IMG/pdf/eda_etalement_urbain_en.pdf
- Calabi D., *Storia dell'urbanistica europea*, Paravia, Torino, 2000.
- Calcagno Maniglio A. (a cura di), *Progetti di paesaggio per i luoghi rifiutati*, Gangemi Editore, 2011.
- Califano L., "Lo sfruttamento della risorsa "costruito" per lo sviluppo delle città: densificazione, addizione volumetrica e sostituzione edilizia selettiva", in: AA.VV., *Abitare il futuro ... dopo Copenhagen*, International Conference Proceedings, Naples 13-14 December 2010, CLEAN, Napoli, 2010.
- Calvino I., *Le città invisibili*, Oscar Mondadori, 1972.
- Capezzuto R., "La città di Koolhaas. Almere", in *Domus* n°844, 2002.
- Camagni R., Gibelli M.C., Riagamonti P., *I costi collettivi della città dispersa*, Alinea editrice Firenze, 2002.
- Capasso S., *Gli Osci nella Campania antica*, Istituto di Studi Atellani, 1997.
- Carbonara S., Torre C.M., *Urbanistica e Perequazione*, Franco Angeli, 2012.
- Carrozzini C., Mioni A., *L'Italia in formazione. Ricerche e saggi sullo sviluppo urbanistico del territorio nazionale*, De Donato, Bari, 1970.
- Cassetti R., *La città compatta: dopo la post-modernità. I nuovi codici del disegno urbano*, Gangemi Editore, 2016.
- Castells M., *La città delle reti*, Marsilio Editore, 2004.
- Cecchini D., Castelli G., *Scenari, risorse, metodi e realizzazioni per le città sostenibili*, Gangemi, Roma, 2012.

- Consiglio regionale del Veneto, *Progetto di legge relativo a "Norme per il governo del Territorio*, aprile 2004. Online su: <http://www.consiglioveneto.it/crvportal/leggi/2004/04lr0011.html>
- Cazzola A., *Paesaggi coltivati, paesaggio da coltivare. Lo spazio agricolo dell'area romana tra campagna, territorio urbanizzato e produzione*, Gangemi Editore, Roma, 2009.
- Cer-Svimez, *Rapporto sull'industria meridionale e le politiche di industrializzazione*, il Mulino, Bologna, 1998.
- Chabbi M., *L'habitat spontané peri-urbain dans le District de Tunis*, Vol.2: *Etude de dix quartiers*, Tunis, 1986.
- Chouquer G., Clavel-Lévêque M., Favory F., Vallat I.P., *Structures agraires en Italie centro-méridionale. Cadastres et paysages ruraux*, collection de l'École française de Rome, n° 100, Paris-Rome, 1997.
- Claval P., *La logique des villes*, Litec, Paris, 1981.
- Clement G., *Manifesto del Terzo paesaggio*, Quodlibet, Macerata, 2005.
- Clementi A., De Matteis G., Palermo P.C., (a cura di), *Le forme del territorio italiano*, Laterza, Roma-Bari, 1996.
- Colombo L., "Aree urbane e sistemi metropolitani sulle coste meridionali del Mediterraneo - Cooperazione scientifica e innovazione tecnologica", in Petroncelli E. (a cura di), *Area mediterranea, Habitat, Urbanistica e Innovazione tecnologica*, DI.PI.ST- Università degli Studi di Napoli "Federico II", 1994.
- Colombo L. (a cura di), *Pianificazione urbanistica e Valutazione ambientale*, Edizioni Le Penseur, 2012.
- Colombo L., *La dispersione urbano - rurale. Il non luogo nella Liburia*, in AA. VV. (a cura di), *Idee per la rappresentazione 5. Atopie*, Argrafica PLS, 2013.
- Colombo L., "Ricompattazione, marginatura, densificazione, ridisegno, consenso. Dalla diffusione edilizia alla nuova città di pianura", in *Planum. The journal of Urbanism*, n. 27, vol. 2/2013.
- Colombo L., De Toro P., "Ecologically oriented urban architectural renewal: three case studies", in *CSE journal*, n. 1, 2014.
- Colombo L., Palomba I.G., Sannicandro V., Torre C.M.: Geographic data infrastructure and support system to the evaluation of urban densification. In: Gervasi, O., Murgante, B., Misra, S., Gavrilova, M.L., Rocha, A.M.A.C., Torre, C., Taniar, D., Apduhan, B.O. (eds.) ICCSA 2015. LNCS, vol. 9157, Springer, Heidelberg, 2015.
- Colombo L., Campi M., Farella E.M.R., Palomba I.G., "Integrazione tra sistemi innovativi di rilevamento e piattaforme GIS per il monitoraggio della città diffusa", in *Atti del Convegno "Recuperiamo terreno"*, vol. I, ISPRA, Milano, 6 maggio 2015.
- Colombo L., Palomba I.G., Sannicandro V., Torre C.M., "Infrastrutture di dati geografici e sistemi di supporto alla valutazione di alternative di densificazione urbana", in *Atti del Convegno "Recuperiamo terreno"*, vol. II, ISPRA, Milano, 6 maggio 2015.
- Colombo L., Cerreta M., Palomba I.G., "Urban Sprawl in Italy. Urban and suburban densification and the peri-urban border", in *5th Annual International Conference on Architecture and Civil Engineering (ACE 2017)*, Singapore, 8-9 maggio 2017, (in corso di stampa).
- Commissione europea, COM (1988) 501, *Comunicazione della Commissione europea: Il futuro del mondo rurale*, 1988.
- Commissione europea, COM (1990) 218, *Libro verde sull'ambiente urbano*, Bruxelles, 1990.
- Commissione europea, *Agenda 2000*, Bruxelles, 1997.
- Commissione europea, *Schema di sviluppo dello spazio. Verso lo sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio dell'Unione Europea*, Commissione per lo sviluppo del territorio, Bruxelles, 1999.
- Commissione Europea, COM(2006) 231, *Strategia tematica per la protezione del suolo*, Bruxelles, 2006.
- Commissione Europea, COM(2006) 232, *Proposta di direttiva per la protezione del suolo*, Bruxelles, 2006.
- Commissione Europea, COM(2011) 571, *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, Bruxelles, 2011.

- Commissione europea, *Città del futuro. Sfide, idee, anticipazioni*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2011.
- Commissione Europea, *Documento di lavoro dei servizi della commissione: Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, Bruxelles, 2012.
- Consiglio regionale del Veneto, *Progetto di legge relativo a "Norme per il governo del Territorio*, aprile 2004. Online su: <http://www.consiglioveneto.it/crvportal/leggi/2004/04lr0011.html>
- Conte E., "Aree urbane e sistemi metropolitani sulle coste meridionali del Mediterraneo - Il sistema territoriale", in Petroncelli E. (a cura di), *Area mediterranea, Habitat, Urbanistica e Innovazione tecnologica*, DI.PI.ST- Università degli Studi di Napoli "Federico II", 1994.
- Conti S., A. Di Biasio A., *Terra di Lavoro nella storia. Dalla cartografia alla vedutistica*, L'Obliquo, 2012.
- Convenzione europea del Paesaggio, Firenze, 20 ottobre 2000.
- Coppola A., *La redazione del Piano Urbanistico Comunale nella Regione Campania: Perequazione, Compensazione, Incentivazione*, Edizioni Le Penseur, 2013.
- Coppola E., "Densificazione vs Dispersione", in *TeMA. Journal of Land Use, Mobility and Environment*, Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio, Università degli Studi di Napoli "Federico II", vol 5, n.1, aprile 2012.
- Corboz A., "Il territorio come palinsesto", *Casabella*, n. 516, 1985; André Corboz, "La non-città rivisitata", *Urbanistica*, n.92, 1988; André Corboz, "L'ipercittà", *Urbanistica*, n. 103, 1995. Tutti gli articoli sono ora in André Corboz, *Ordine sparso. Saggi sull'arte, il metodo, la città, il territorio*, a cura di Paola Viganò, Angeli, Milano 1998.
- Couch C., Fraser C., Percy S., *Urban Regeneration in Europe*, Blackwell, Oxford, 2003.
- CRESME, *La produzione edilizia abusiva negli anni Novanta*, Roma, 2000.
- CRESME, *Il nuovo abusivismo*, Legambiente, 2004; *Rapporto ecomafia 2004*, Esselibri, Napoli.
- Curti F., Pogliani L., *Indirizzi di perequazione, compensazione ed incentivazione per la redazione del PGT del comune di San Giuliano Milanese*, Politecnico di Milano – DiAP, maggio 2009.
- Daniele V., Malanima P., *Il divario Nord-Sud in Italia 1861-2011*, Soveria Mannelli, Rubettino Editore, 2011.
- Daniele V., Malanima P., *Alle origini del divario*, in SVIMEZ, *Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia*, Roma, Quaderni SVIMEZ - Numero speciale, 2012.
- Dato G., *Urbanistica e città meridionale*, Culc, Catania, 1984.
- Dato G., Martinico F., "Metamorfosi dello spazio urbano nell'area metropolitana di Catania", in Sanfilippo E.D., *Catania, città metropolitana*, Maimone, Catania, 1991.
- Dato G., introduzione in Barattucci C., *Urbanizzazioni disperse. Interpretazioni e azioni in Francia e in Italia. 1950-2000*, Officina Edizioni, 2004.
- Debernardi L., "Dalla polarizzazione industriale alla città diffusa", in Davico L., Debernardi L., Mela A., Preto G. (a cura di), *La diffusione urbana nell'Italia settentrionale. Fattori, dinamiche, prospettive*, Franco Angeli, Milano, 2002.
- Dematteis G., *Verso la città-rete del III millennio*, Prolusione per il corso di Geografia Urbana e Regionale, Università di Torino, 1999.
Online:http://www.polito.it/ateneo/grandi_eventi/inaugurazioni/1997/dematteis.html].
- Desideri P., "E alla fine vinse la città di villette", in *La Repubblica* del 29/03, 2004.
- Detragiache G., *Dalla città diffusa alla città diramata*, Franco Angeli, 2003.
- Di Biagi P., *La grande ricostruzione: il piano INA-casa e l'Italia degli anni Cinquanta*, Donzelli, 2001.
- Dieleman F., Wegener M., "Compact city and Urban sprawl", in *Built Environment*, vol. 30, n. 4, 2004.
- Donolo C., *Questioni meridionali*, l'Ancora, Napoli, 1999.
- Donolo C., *Disordine*, Donzelli, Roma, 2001.
- Donolo C. (a cura di), *Verso sud*, Angeli, Milano, 2001.
- European Environment Agency, *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*, Report n. 10, 2006.
- European Environment Agency, *L'ambiente in Europa-Stato e prospettive nel 2010: suolo*, Agenzia Europea per l'ambiente, Copenhagen, 2010.

- Erban F., "La città diffusa. Così villette e capannoni diventano una megalopoli", in *La Repubblica*, del 24 luglio 2002.
- Facchinetti M., *Intorno al nodo. Processi di densificazione urbana e territoriale nelle aree ad alta accessibilità infrastrutturale*, Pitagora, 2007.
- Falco E., "Equalization and Compensation in Italy: Empirical Evidence for a New National Planning Act", in *Planning Practice & Research*, 26(1), 2011.
- Faludi A., Van der Valk A., "Growth regions and the future Dutch planning doctrine", in Breheny M.J., *Sustainable Development and Urban Form*, Pion, London, 1992.
- Faludi, A., Van der Valk, A., *Rule and order: Dutch planning doctrine in the 20th century*, Dordrecht, Netherlands: Kluwer Academic, 1994.
- Ferracuti G., Marcelloni M., *La casa. Mercato e programmazione*, Einaudi, Torino, 1982.
- Ferrario V., Sardena A., "Forme recenti dell'urbanizzazione nell'area del medio Brenta", Centro Studi Brenta, Quaderno 1, 2010. Online: <http://www.unisky.it/QuaderniDellaBrenta/Default.aspx?page=66>
- Ferretti L.V. (a cura di), *Tunisia, il recupero delle città oasi*, Gangemi Editore, Tarquinia, 1991.
- Formato E., Amenta L., "Diffusione, scarti e tracce di felicità nella Piana Campana", in *Planum. The journal of Urbanism*, n. 27, vol. 2/2013.
- Foti M., "La riqualificazione urbana nell'area di Tunisi – Trasformazioni urbane e problemi di adeguamento", in Petroncelli E. (a cura di), *Area mediterranea, Habitat, Urbanistica e Innovazione tecnologica*, DI.PI.ST- Università degli Studi di Napoli "Federico II", 1994.
- Fratini F., "I quartieri sostenibili di Friburgo", in *Urbanistica Informazioni*, INU Edizioni, marzo-aprile 2013.
- Fratini F., "Vinex o il "piano casa" olandese", in *Rassegna di Architettura e Urbanistica*, n.144, settembre-dicembre 2014.
- Fregolent L., Savino M. (a cura di) , *L'esplosione della città*, Editrice compositori, Bologna, 2005.
- Fregolent L., "Sconfinare", in Indovina F., *Nuovo lessico urbano*, Franco Angeli, Milano, 2006.
- Fregolent L., "La città a bassa densità. Problemi e gestione", in *TeMA. Journal of Land Use, Mobility and Environment*, Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio, Università degli Studi di Napoli "Federico II", vol 5, n.1, aprile 2012.
- Fregolent L., Savino M., Tonin S. (a cura di), *Urban sprawl in Europa*, Franco Angeli, Milano, 2013.
- Gaeta L., Janin Rivolin U., Mazza L., *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, CittàStudiEdizioni, 2013.
- Gattei A., Orlandin E., "Le origini del percorso di riforma urbanistica del Veneto", INU Veneto, 2006, <http://www.inuveneto.it/Il-processo-di-riforma-urbanistica>.
- Gibelli M.C., *La dispersione urbana: approcci interpretativi e normativi in ambito internazionale*, in
- Gibelli M.C., "La dispersione urbana. Costi collettivi e risposte normative", in Gibelli M.C., Salzano E., (a cura di), *No sprawl. Perché è necessario controllare la dispersione urbana e il consumo di suolo*, Alinea Editrice, Firenze, 2006.
- Gibelli M.C., "Il contenimento del consumo di suolo in Europa: buone pratiche", Atti del convegno di Italia Nostra *L'Italia mangiata*, dicembre 2011.
- Gibelli M.C., "Governare l'esodo urbano e il consumo di suolo. Perché? Come?", in Bonora P. (a cura di), *Visioni e politiche del territorio. Per una nuova alleanza fra urbano e rurale*. Bologna: Università di Bologna, Dipartimento di Storia Culture Civiltà, Quaderni del Territorio, 2, 2012.
- Gentile A., *La romanità dell'agro campano alla luce dei suoi nomi locali : tracce della centuriazione romana*, La buona stampa, 1975
- Guida G., *Immaginare città. Metafore e immagini per la dispersione insediativa*, Franco Angeli, Milano, 2011.
- Guidoni E., "Urbanistica islamica e città medievali europee", in *Storia della Città*, n.7, 1978.
- Harvey D., *Città ribelli. I movimenti urbani dalla Comune di Parigi a Occupy wall Street*, Il Saggiatore, 2013.
- Imrie R., Lees L., Raco M. (a cura di), *Regenerating London. Governance, sustainability and community in a global city*, Routledge, London, 2009.
- Indovina F., *La città diffusa*. Venezia: Istituto Universitario di Architettura di Venezia, 1990.

- Indovina F., *La città occasionale. Firenze, Napoli, Torino, Venezia*, Franco Angeli, 1993.
- Indovina F., "Intenzionalità e innovazione nella pianificazione territoriale", in *CRU*, n. 2, 1994.
- Indovina F., Becchi A., *Caratteri delle recenti trasformazioni urbane. Osservatorio città*, Franco Angeli, 1999.
- Indovina F., "La città prossima futura, un nuovo protagonismo istituzionale", in G. Dematteis *et alii*, *I futuri della città. Tesi a confronto*, Franco Angeli, Milano, 1999.
- Indovina F., *La città diffusa cos'è e come si governa*, in Indovina F. (a cura di), *Territorio. Innovazione. Economia. Pianificazione. Politiche. Vent'anni di ricerca DAEST*, DAEST, Venezia, 1999.
- Indovina F., Fregolent L., Savino M., (a cura di), *1950-2000. L'Italia è cambiata*, Angeli, Milano, 2001.
- Indovina F., *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Franco Angeli, 2009.
- Ingersoll R., *Sprawl town*, Meltemi, Roma, 2003.
- ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale), *Il consumo di suolo in Italia*, 218/2015.
- ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, 248/2016.
- Jacobs J., *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage Books/Random House, New York, 1961.
- Jatta A. (a cura di), *Il territorio da costruire: pianificazione urbana e territoriale in Africa*, Edizioni Dedalo, Bari, 1985.
- Johannowsky W., *Capua Antica*, Banco di Napoli, Napoli, 1989.
- Knights C., "Economic and social issues", in Jencks M., Burton E., Williams K. (a cura di), *The Compact City: A Sustainable Urban Form*, E&FN Spon, London, 1996.
- Koolhaas R., *Junkspace. Per un ripensamento radicale dello spazio urbano*, Quodlibet, Macerata, 2006.
- Koolhaas R., *Delirious New York*, Thames & Hudson, 1978, trad. it, *Delirious New York*, Electa, Milano, 2000.
- Lanzani A., *I paesaggi italiani*, Meltemi Editore, Roma 2003.
- Lanzani A., *L'urbanizzazione diffusa dopo la stagione della crescita*, in Papa C. (a cura di), *Lecture di paesaggi*, Guerini, Milano, 2012.
- Latour B., *Nous n'avons jamais été modernes*, La Découverte, Paris, 1991; trad. It. *Non siamo mai stati moderni*, Elèuthera, Milano, 1995.
- Latour G., "Consumo di suolo/1. Regioni già in campo: la mappa delle norme approvate", in *Edilizia e Territorio. Il Sole 24 ore*, 10 novembre 2015.
- Lepore A., *La valutazione dell'operato della Cassa per il Mezzogiorno e il suo ruolo strategico per lo sviluppo del Paese*, in "Rivista Giuridica del Mezzogiorno", vol. 1-2, 2011.
- Losco S., Bertini A., "Aree urbane e sistemi metropolitani sulle coste meridionali del Mediterraneo - Per un sistema integrato natura-cultura-turismo", in Petroncelli E. (a cura di), *Area mediterranea, Habitat, Urbanistica e Innovazione tecnologica*, DI.PI.ST- Università degli Studi di Napoli "Federico II", 1994.
- Losco S., *Quando non si valutava: urbanesimo e periferie negli ultimi quattro decenni*, in Colombo L. (a cura di), *Pianificazione urbanistica e Valutazione ambientale*, Edizioni Le Penseur, 2012.
- Losco S., Macchia L., "Il consumo di suolo nella conurbazione aversana e casertana", in *Una politica per le città italiane. VIII giornata di studio INU*, 12 dicembre 2014.
- Lungarella G., "Gli impegni di sedici Regioni contro il consumo di suolo", in *Il Sole 24 ore*, 3 gennaio 2017.
- Lupo S., "Le radici dell'Italia di Putnam", in *Meridiana*, n.18, 1993.
- Maiuri A., *Passeggiate Campane*, Sansoni, Firenze, 1938.
- Mamoli M., Trebbi G., *Storia dell'urbanistica: l'Europa del secondo dopoguerra*, Laterza, 1988.
- Manzo R., "Trasformazioni territoriali e urbanistiche illegali: un tema ancora aperto", in *Urbanistica Informazioni*, n. 186, 2002.

- Marinoni G., Chiaramonte G., *The evolving european city*, StudioMarinoni OwnPublishing, 2015.
- Marzot N., “Il concetto di densità nel progetto urbano contemporaneo”, in Evangelisti F., Orlandi P., Piccinini M. (a cura di), *Disegnare la città-Urbanistica e architettura in Italia nel Novecento: appunti da un ciclo di conferenze*, Sate, Ferrara, 2011.
- Marzot N., “Il comportamento passivo del tessuto urbano”, in Nonni E. (a cura di), *Biourbanistica. Energia e Pianificazione*, Valgimigli Faenza, 2013.
- Masmoudi M., *Sfax*, Tunis Sud Editions, 1980.
- Mastromarini R., *Dalla città diffusa ai territori della dispersione. Trasformazioni urbane e legami sociali in una lettura teorica di sintesi*, Conferenza Annuale della Sezione Sociologia del Territorio, 2010.
- Mazza L. (a cura di), *Le città del mondo e il futuro delle metropoli. Partecipazioni internazionali*, XVII Triennale di Milano, Electa, Milano, 1988.
- Mazza L., “Piani ordinativi e piani strategici”, in *CRU – Critica della razionalità urbanistica*, n. 3, 1995.
- Meo Vincenzo, *Rigenerazione urbana e densificazione nelle nuove politiche territoriali*, La Scuola di Pitagora, 2014.
- Micelli E., “Development rights markets to manage urban plans in Italy”, in *Urban Studies*, 2002, 39(1).
- Micelli E., *Perequazione urbanistica. Pubblico e privato per la trasformazione della città*, Marsilio Editori, Venezia, 2004.
- Micelli E., *La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*, Marsilio Editori, Venezia, 2011.
- Micelli E., Antonucci V., “Il segno meno. La ristrutturazione di progetti di trasformazione urbana e accordi pubblico-privato al tempo della crisi”, in *Planum. The journal of Urbanism*, n. 27, vol. 2/2013.
- Micheli G. A., *Contro la città incorporata*, in Micheli G. A. (a cura di), *Dentro la città. Forme dell'habitat e pratiche sociali*, Franco Angeli, Milano, 2004.
- Ministry of VROM, *Derde Nota over de ruimtelijke ordening*. The Hague, Netherlands: SduUitgeverij, 1978.
- Ministry of VROM, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening*. The Hague, Netherlands: Staatsuitgeverij, 1988.
- Ministry of VROM *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening extra*, deel 1. The Hague, Netherlands:, 1991.
- Ministry of VROM, *Nota Ruimte; RuimtevoorOntwikkeling*. The Hague, Netherlands: SduUitgeverij, 2004.
- Ministry of Infrastructure and the Environment, *National Policy Strategy for Infrastructure and Spatial Planning, making the Netherlands competitive, accessible, liveable and safe*, The Hague, Netherlands: Ministry of Infrastructure and the Environment, 2012.
- MNP Netherlands Environmental Assessment Agency, *Natuurbalans 2007*, Bilthoven, Netherlands: MNP Netherlands Environmental Assessment Agency, 2007.
- Moccia F. D., Coppola E., “Densità e densificazione”, in *Urbanistica informazioni*, n.226, luglio-agosto 2009.
- Mooij H., “Almere town centre, Netherlands” in *Architecture Today*, n.181, settembre 2007.
- Montini E., Mangani D., *Guida ai reati in edilizia e urbanistica*, Edizioni EPC, Roma, 2004.
- Moroni S., “Afterword: Ethical Problems of Contemporary Cities”, in S. Moroni e C. Basta (a cura di), *Ethics, Design and Planning of the Built Environment*, Springer, 2013.
- Munarin S., Tosi M.C., *Tracce di città*, Angeli, Milano, 2001.
- Municipality of Almere, *Structural Vision, Almere 2.0*, Environmental Planning, Almere, 2009.
- Musante G., “I 5 nomi dell'Europa. 1, 2, 3, 4 r-u-h-r”, in Viganò P. (a cura di), *New Territories*, Officina edizioni, 2004.
- Musco F., *Rigenerazione urbana e sostenibilità*, Franco Angeli Edizioni, 2009.
- MVRDV, *Excursion on density*, 010 Publisher, Rotterdam, 1999.

- Nabielek K., "Urban Densification in the Netherlands: national spatial policy and empirical research of recent developments", Paper presented at *Global Visions: Risks and Opportunities for the Urban Planet. 5th Conference of International Forum on Urbanism*, Singapore, Singapore: International Forum on Urbanism (IFoU). Retrieved September 25, 2011. Online: <http://globalvisions2011.ifou.org>
- Nabielek K., "The Compact City: Planning Strategies, Recent Developments and Future Prospects in the Netherlands", *AESOP 26th Annual Congress*, METU, Ankara, 2012. online: www.pbl.nl/sites/default/files/cms/.../AESOP2012_PBL_nabielek.pdf
- Nabielek K., Kronberger-Nabielek P., Hamers D., *The rural-urban fringe in the Netherlands: recent developments and future challenges*, Spool 1 (1), PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, 2013.
- Neuman M., "The Compact City Fallacy", in *Journal of Planning Education and Research*, September vol. 25, n. 1, 2005.
- Neuman M., "Almere New City: Sustainable City, Ideal City? An urban Morphological Analysis of the Newest Dutch City", *Sustain*, in *A journal of Environmental and Sustainability Issues*, n.21, Kentucky Institute for the Environment and Sustainable Development, 2010.
- Newman P.W.G., Kenworthy J.R., *Cities and Automobile Dependency: An International Source Book*, Gower Technical, Aldershot, 1989.
- OECD Territorial reviews, *Randstad Holland*, Netherlands OECD Publishing, 2007. online: www.oecd.org/netherlands/oecdterritorialreviewsrandstadhollandnetherlands.htm
- OECD Territorial review, *Rapporto su Venezia metropoli*, Marsilio Editore, Venezia, 2010.
- Pacella C., *I rapporti tra VAS, Piani e Progetti*, in Colombo L. (a cura di), *Pianificazione urbanistica e Valutazione ambientale*, Edizioni Le Pensur, 2012.
- Palomba I.G., "Un caso di rigenerazione urbana e sociale", in *Urbanistica Informazioni*, n.256, 2014.
- Palomba I.G., Farella E.M.R., "La città diffusa: i sistemi di monitoraggio per il ridisegno della dispersione urbana", in *Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU*, Venezia 11-13 giugno 2015.
- Pavia R., *Le paure dell'urbanistica*, Costa & Nolan, Genova, 1996.
- PBL Netherlands Environmental Assessment Agency and Urhahn Urban Design, *Vormgeven aan de Spontane Stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*, The Hague, Netherlands: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, 2012.
- Perrone C., Gorelli G., *Governo del consumo di territorio. Metodi, strategie, criteri*, Firenze University Press, 2012.
- Pescosolido G., *Meridionale, questione*, in "Enciclopedia del Novecento", III Supplemento, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2004.
- Petroncelli E. (a cura di), *Area mediterranea, Habitat, Urbanistica e Innovazione tecnologica*, DI.PI.ST- Università degli Studi di Napoli "Federico II", 1994.
- Piek M., De Niet R., "Groenestadsranden en verste delijkings dynamiek", in PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, *Staat van de ruimte 2010*, The Hague, Netherlands: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, 2010.
- Piorr A., Ravetz J., Tosics I., "Peri-urbanisation in Europe. Towards European policies to sustain urban-rural futures", Synthesis report. Academic Books, Life Sciences, Thorvaldsensvej 40, DK-1871 Frederiksberg C., 2011. A pdf version can be downloaded from: www.plurel.net.
- Planum, *City Centre Development by O.M.A. (2005), Cultural Identities: Almere (The Netherlands), Development of new city centre (1999 - 2007)*, 2005. Online: <http://www.planum.net/cultural-identities-almere-the-netherlands>.
- Posocco F., "Testimonianza", in *Nella città diffusa. Idee, indagini, proposte per la nebulosa insediativa veneta*, Fondazione Benetton Studi Ricerche, materiali dal XIV corso sul governo del paesaggio, 2003.
- Prokop *et al.*, "Overview of best practices for limiting soil sealing or mitigating its effects in EU-27", final report. 2011.
- Putnam R.D., *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, 1993.
- Rapporto statistico, "Le interconnessioni del Veneto", Biblos edizioni, Cittadella (PD), giugno 2016, online:<http://statistica.regione.veneto.it/Pubblicazioni/RapportoStatistico2016>.

- Ravetz J., Fertner C., Sick Nielsen T., "The Dynamics of Peri-Urbanization," in Nilsson K., Pauleit S., Bell S., Aalbers C., Sick Nielsen T., *Peri-urban futures: Scenarios and models for land use change in Europe*, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, 2013.
- Reale L., *Densità, città, residenza. Tecniche di densificazione e strategie anti-sprawl*, Gangemi Editore, 2008.
- Reale L. (a cura di), *La città compatta. Sperimentazioni contemporanee sull'isolato urbano europeo*, Gangemi Editore, 2012.
- Reckien D., Karecha J., "Sprawl in European cities - the comparative background", in Couch C., Leontidou L., Petschel-Held G., *Urban sprawl in Europe: landscapes, land-use change and policy*, Blackwell, Oxford, 2007.
- Regione del Veneto, *Atlante dei centri storici della Provincia di Padova*, Signum edizioni, 1985.
- Ricci M. (a cura di), *Rischio paesaggio*, Meltemi, Roma, 2003.
- Richardson H.W., *Urbansprawl in Western Europe and the US*, Ashgate, Aldershot Burlington, 2004.
- Rispoli F. (a cura di), *Forme a venire. La città in estensione nel territorio campano*, Gangemi Editore, 2013.
- Rocca A. (a cura di), "Atlante. Il nuovo paesaggio delle infrastrutture in Europa", in *Lotus* n°110, 2001.
- Rossi A., *L'architettura della città*, Marsilio, 1966.
- Rubino M., "Stop al cemento entro il 2050. Ma la riforma scontenta tutti", in *la Repubblica*, 11 maggio 2016.
- Rubino M., "Consumo di suolo, l'ISPRA lancia l'allarme: ci costerà 800 milioni l'anno", in *la Repubblica*, 13 luglio 2016.
- Russo M., "La dispersione insediativa tra identità e spaesamento", in Belli A., (a cura di), *Il territorio speranza. Politiche territoriali possibili per il Mezzogiorno d'Italia*, Alinea Editrice, Firenze, 2002.
- Russo M., *Città-Mosaico. Il progetto contemporaneo oltre la settorialità*, CLEAN, Napoli, 2011.
- Salzano E., "Periferie: errori", in Indovina F., Fregolent L., Savino M., (a cura di), *1950-2000. L'Italia è cambiata*, Angeli, Milano, 2001.
- Schirru M.R., *Il periurbano: crescere "intorno" alla città*, Gangemi Editore, Roma, 2012.
- Secchi B., *Il racconto urbanistico. La politica della casa e del territorio in Italia*, Einaudi, Torino, 1984.
- Secchi B., "Urbanistica descrittiva", in *Casabella*, n. 588, 1992.
- Secchi B., "Le trasformazioni dell'habitat urbano", in *Quaderno della ricerca sulle trasformazioni dell'habitat urbano in Europa*, n. 2, Daest-luav, Venezia, 1994.
- Secchi B., "Resoconto di una ricerca", in *Urbanistica*, n. 103, 1995.
- Secchi B., "Veneto e Friuli Venezia Giulia", in Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C. (a cura di) *Le forme del territorio italiano*, Laterza, Roma-Bari, 1996.
- Secchi B., Vigano P., "Un programma per l'urbanistica", in *Urbanistica*, n. 111, 1998.
- Secchi B., "Città moderna, città contemporanea e loro futuri", in AA. VV. (a cura di), *I futuri della città. Tesi a confronto*, Franco Angeli, Milano, 1999.
- Secchi B., *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Bari, 2000.
- Secchi B., *La città del ventesimo secolo*, Laterza, 2005.
- Sereni E., *Storia del paesaggio agrario italiano*, Laterza, Bari, 1980.
- Smelser N. J., *La comparazione nelle scienze sociali*, il Mulino, Bologna, 1982.
- Statistiche *flash*, "XV censimento: il puzzle della popolazione in Veneto", Direzione Sistema Statistico Regionale del Veneto, marzo 2013.
- Statistiche *flash*, "Territorio e città: risorse da vivere", Direzione Sistema Statistico Regionale del Veneto, luglio 2014.
- Stella F., "La riqualificazione urbana nell'area di Tunisi – La riqualificazione delle periferie spontanee", in Petroncelli E. (a cura di), *Area mediterranea, Habitat, Urbanistica e Innovazione tecnologica*, DI.PI.ST- Università degli Studi di Napoli "Federico II", 1994.
- Susmel L., "Dalla selva preistorica alla fabbrica", in *Paesaggio Veneto*, Giunta Regionale del Veneto, Amilcare Pizzi Editore, 1984.
- Turri E., *La megalopoli padana*, Marsilio, Venezia, 2000.

- Talia I., *Le tracce della città. Una geografia dell'urbano: metamorfosi, culture, identità*, Aracne, 2011.
- Talia M., *L'urbanistica nelle città del sud*, Gangemi editore, Roma, 1998.
- Totaforti S., *La città diffusa. Luoghi pubblici, luoghi comuni, luoghi abusivi*, Liguori Editore, 2012.
- Urbani P., *Urbanistica Consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Bollati Boringhieri, 2000.
- Dieleman F.M., Van der Burg A., "Dutch urbanization policies: from 'compact city' to 'urban network'", in *Journal of Economic and Social Geography*, 95(1), 2003.
- Van Gent W., "The compact city of Amsterdam: past, present and future", in *Constructif*, n.35, Editeur Fédération Française du Bâtiment, 2013.
- Viganò P., *La città elementare*, Skirà, Milano, 1999.
- Viganò P. (a cura di), *New Territories*, Officina edizioni, 2004.
- Villari R., *Il Sud nella storia d'Italia*, Laterza, Bari, 1972.
- Webber M.M., "The urban place and the non-place urban realm", in Webber M. M. (ed.), *Explorations into urban structure*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1964.
- World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, 1997.
- Wright F. L., "La città", in *Architettura e democrazia*, Mancosu editore, Roma, 2004.
- Zanfi F., *Città latenti. Un progetto per l'Italia abusiva*, Bruno Mondadori, 2008.
- Zanfi F., "The "città abusive" in contemporary southern Italy: present conditions and evolutionary perspectives", in Calafati A. G. (a cura di), *The Changing Italian Cities: Emerging Imbalances and Conflicts*, GSSI Urban Studies, Working Papers 6, L'Aquila, 2014.
- Zardini M., Ray M.A., Sherman R., (a cura di), "The dense city. Dopo la dispersione", in *LotusQuaderni*, n.22, 1999.

Tesi consultate

- Esposito F., *La campagna abitata. Una nuova dimensione dell'abitare tra l'urbano ed il rurale: forme, rappresentazioni e qualità*", Tesi di dottorato in Tecnica urbanistica, relatore: Prof. M. Besio, Dipartimento di Architettura e Urbanistica, Università di Roma "La Sapienza", a.a. 2004/2005.
- Ferrara M., *Piano consensuale di assetto della città lineare diffusa Villa Literno-San Marcellino. Tutela, Densificazione, Trasformazione*, Tesi di Laurea in Progettazione Urbanistica, relatore: Prof. Arch. L. Colombo, Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Napoli "Federico II", a.a. 2011/2012.
- Giunta L., *Tunisia e Sfax: analisi delle problematiche e processi di pianificazione*, Tesi del corso in Pianificazione territoriale per la Cooperazione allo Sviluppo, relatore: Prof. R. Paloscia, Facoltà di Architettura, Università degli Studi di Firenze, a.a. 2012/2013.
- Perrella D., *Abitare il paesaggio agricolo periurbano. Esperienze a confronto*, Tesi di dottorato in Urbanistica e Pianificazione Territoriale, relatore: Prof. M. Russo, Dipartimento di Progettazione Urbana e Urbanistica, Università degli Studi di Napoli "Federico II", a.a. 2007/2008.
- Zacharoula V., *Urban containment policies in European regions. The case studies of Randstad and Greater London*, Tesi finale di Master in Pianificazione Territoriale, relatore: Prof. Tamy Stav, Faculteit der Managementwetenschappen, Radboud University Nijmegen, The Netherlands, a.a. 2012/2013.
- Zhou T., Commandeur S.E., "Urban Culture in New Town Almere", in Atti del convegno *The 4th International Conference of the International Forum on Urbanism, The New Urban Question – Urbanism beyond Neo-Liberalism (IFoU)*, Amsterdam/Delft, 2009

Riferimenti legislativi

- Legge regionale 20 marzo 1982, n.14, *Indirizzi programmatici e direttive fondamentali relative all'esercizio delle funzioni delegate in materia di urbanistica, ai sensi dell'art. 1 - Il comma - della legge regionale 1° settembre 1981, n. 65;*
- Legge regionale 20 marzo 1982, n.17, *Norme transitorie per le attività urbanistico-edilizie nei Comuni della Regione;*
- Legge 28 febbraio 1985, n.47, *"Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive".*
- Legge regionale 5 marzo 1985, n. 24, *Tutela ed edificabilità delle zone agricole;*
- Legge regionale 27 giugno 1985, n.61, *Norme per l'assetto e l'uso del territorio;*
- Legge regionale del 16 aprile 2002, n.19, *Norme per la tutela, governo ed uso del territorio – Legge urbanistica della Calabria;*
- Decreto Legge 30/09/2003 n. 269, *Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici.*
- Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n.42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio;*
- Legge regionale 23 aprile 2004, n.11, *Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio;*
- Legge regionale 18 novembre 2004, n.10, *Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi di cui al decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, articolo 32 così come modificato dalla legge di conversione 24 novembre 2003, n. 326 e successive modifiche ed integrazioni;*
- Legge regionale 22 dicembre 2004, n.16, *Norme sul governo del territorio;*
- Legge regionale 13 ottobre 2008, n.13, *Piano Territoriale Regionale;*
- Regolamento 4 agosto 2011, n.5, *Regolamento di attuazione per il governo del territorio;*
- Legge regionale del 10 novembre 2014, *Norme per il governo del territorio;*
- Legge regionale del 2 dicembre 2014, n.31, *Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato;*
- Legge regionale del 16 marzo 2015, n.4, *Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali;*
- Progetto di legge del 29 giugno 2015, n.14, *Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo, la rigenerazione urbana e il miglioramento della qualità insediativa.*

Strumenti urbanistici

- Comune di Abano Terme, *Piano di Assetto del Territorio. Relazione tecnica di progetto*, 2015
- Comune di Albignasego, *Piano di Assetto del Territorio. Relazione di progetto*, 2013
- Comune di Casalserugo, *Piano di Assetto del Territorio. Relazione*, 2011
- Comune di Due Carrare, *Piano di Assetto del Territorio. Relazione di progetto*, 2008
- Comune di Maserà di Padova, *Piano di Assetto del Territorio. Relazione di progetto*, 2012
- Comune di Montegrotto Terme, *Piano di Assetto del Territorio. Relazione di progetto*, 2015
- Piano di Assetto del Territorio Intercomunale del Conselvano, "Relazione di Progetto", 2011.
- Piano di Assetto del Territorio Intercomunale della Comunità Metropolitana di Padova, "Relazione di Progetto", 2011.
- Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Caserta, *Relazione generale*, 2012.
- Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Padova, *Relazione generale*, 2009.
- Piano Territoriale Regionale della Campania, *Relazione*, 2008.
- Piano Territoriale Regionale di Coordinamento del Veneto, *Ambiti di Paesaggio. Atlante ricognitivo*, adottato nel 2009.
- Piano Territoriale Regionale di Coordinamento del Veneto, *Documento per la pianificazione paesaggistica. Variante parziale con attribuzione della valenza paesaggistica*, 2013.

- Piano Territoriale Regionale di Coordinamento del Veneto, *Relazione*, 1992.
- Piano Territoriale Regionale di Coordinamento del Veneto, *Relazione illustrativa*, adottato nel 2009.
- Piano Territoriale Regionale di Coordinamento del Veneto, *Relazione di Progetto. Variante parziale con attribuzione della valenza paesaggistica*, 2013.

Sitografia

- *BedZed, Londra*, <http://www.bioregional.com/bedzed/>; <http://www.tuttogreen.it/bedzed-leco-villaggio-piu-grande-dinghilterra/>; <http://www.globalecovillages.org/profiles/blogs/bedzed-an-environmentally-friendly-housing-development-in-london>
- Città di Sfax, www.sfaxonline.com
- Città di Tunisi, www.tunisie.online.fr
- Comune di Abano Terme, <http://www.abanoterme.net/>
- Comune di Albignasego, <http://www.obizzi.it/>
- Comune di Capodrise, <http://www.comune.capodrise.caserta.it/portale/>
- Comune di Casalserugo, <http://www.comune.casalserugo.pd.it/>
- Comune di Due Carrare, <http://www.comune.duecarrare.pd.it/>
- Comune di Macerata Campania, <http://www.comune.maceratacampania.caserta.it/>
- Comune di Marcianise, <http://www.comune.marcianise.ce.it/>
- Comune di Maserà di Padova, <http://www.comune.masera.pd.it/>
- Comune di Montegrotto Terme, <http://www.montegrotto.org/>
- Comune di Portico di Caserta, <http://www.comune.porticodicaserta.ce.it/>
- Comune di Recale, <http://www.comune.recale.ce.it/>
- Dresda: pianificazione urbanistica e compensazione ecologica: <http://www.sos4life.it/2016/11/dresda-pianificazione-urbanistica-e-compensazione-biologica/>
- *Eco-Viikki*, Helsinki, <http://en.uuttahelsinki.fi/viikki/environment>; http://www.urbanistica.unipr.it/?option=com_content&task=view&id=423; <https://www.architetturaecosostenibile.it/architettura/in-europa/eco-viikki-quartiere-sostenibile-helsinki/>
- Geoportale della Regione Campania, <http://sit.regione.campania.it/portal>
- Geoportale della Regione Veneto, <https://www.regione.veneto.it/web/ambiente-e-territorio/geoportale>
- Governo della Tunisia, www.tunisie.gov.tn
- Istat, <http://www.istat.it/it/>
- L'esperienza di Stoccarda, <http://www.sos4life.it/2017/03/un-indice-per-misurare-la-qualita-del-suolo-lesperienza-di-stoccarda/>
- OMA, <http://oma.eu/projects/almere-masterplan>
- Portale della pianificazione territoriale e urbanistica di Padova, <http://pianionline.provincia.padova.it/>
- Provincia di Caserta, <http://www.provincia.caserta.it/it/web/il-sito-istituzionale/home/>
- Provincia di Padova, <http://www.provincia.pd.it/>
- Randstad, Paesi Bassi, <http://www.randstadregion.eu/thema%27/>
- Regione Campania, <http://www.regione.campania.it/>
- Regione Veneto, <http://www.regione.veneto.it/>
- U.O. Sistema Statistico Regionale-Sistar Veneto, statistica.regione.veneto.it/sistar/
- Un indice per misurare la qualità del suolo: l'esperienza di Stoccarda, <http://www.sos4life.it/2017/03/un-indice-per-misurare-la-qualita-del-suolo-lesperienza-di-stoccarda/>
- *Vauban*, Friburgo, <https://www.architetturaecosostenibile.it/architettura/in-europa/vauban-quartiere-friburgo-sostenibilita-verde-013/>; <http://www.tuttogreen.it/vauban-friburgo-la-citta-ecologica-esiste/>

