



**ISPRA**

Istituto Superiore per la Protezione  
e la Ricerca Ambientale



 Slow Food Italia



2015  
International  
Year of Soils

**CONVEGNO**

# RECUPERIAMO TERRENO



**ATTI  
SESSIONE POSTER - VOL. II**

Milano, 6 maggio 2015



**ISPRA**

Istituto Superiore per la Protezione  
e la Ricerca Ambientale

**CONVEGNO**

---

**RECUPERIAMO TERRENO**

**ATTI**  
**SESSIONE POSTER - VOL. II**

**Milano, 6 maggio 2015**

#### Informazioni legali

L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) e le persone che agiscono per suo conto non sono responsabili per l'uso che può essere fatto delle informazioni contenute in questa pubblicazione.

Gli articoli esprimono le opinioni degli autori e non impegnano in nessun modo l'ISPRA. L'ISPRA non è responsabile per le dichiarazioni e le opinioni espresse negli articoli pubblicati.

ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale  
Via Vitaliano Brancati, 48 – 00144 Roma  
[www.isprambiente.gov.it](http://www.isprambiente.gov.it)

ISPRA, Atti 2015

ISBN: 978-88-448-0710-8

Elaborazione grafica

ISPRA

Grafica di copertina: Sonia Poponessi

Foto di copertina: Paolo Orlandi e Franco Iozzoli

Coordinamento tipografico

ISPRA - Daria Mazzella

Amministrazione

ISPRA - Olimpia Girolamo

Distribuzione

ISPRA - Michelina Porcarelli

*A cura di:*

Michele Munafò (ISPRA), Lorenzo Sallustio (*Natural Resources & Environmental Planning Lab.*, UniMol), Stefano Salvi (INGV- Forum SiP) e Marco Marchetti (*Natural Resources & Environmental Planning Lab.*, UniMol).

*Comitato Scientifico:*

Andrea Arcidiacono (INU-CRCS), Francesca Assennato (ISPRA), Filiberto Altobelli (INEA), Dario Bellingeri (ARPA Lombardia), Paolo Berdini (Forum SiP), Lorenzo Ciccarese (ISPRA), Sergio Conti (UniTO & Soc. Geografica Ital.), Alessandra Ferrara (ISTAT), Daria Ferrari (Forum SiP), Fiorenzo Fumanti (ISPRA), Davide Geneletti (UniTrento), Paolo Giandon (ARPAV), Francesca Giordano (ISPRA), Giuseppe Gisotti (SIGEA), Anna Luise (ISPRA), Silvia Macchi (UniRoma1), Marco Marchetti (UniMol), Michele Munafò (ISPRA), Paolo Pileri (PoliMI-CRCS), Livio Rossi (SIN-AGEA), Roberto Rudari (Fond. CIMA), Luca Salvati (CRA), Stefano Salvi (INGV-Forum SiP), Riccardo Santolini (SIEP-UNIURB), Fabio Terribile (UniNA), Alessandro Trigila (ISPRA).

*Progetto grafico, impaginazione e assistenza editoriale:*

Margherita Palmieri (CURSA – Consorzio Universitario per la Ricerca Socioeconomica e per l'Ambiente);  
Nicola Riitano (Dipartimento di Architettura e Progetto – Sapienza, Università di Roma).

## Indice

### Parte Terza Le molteplici funzioni della risorsa suolo “Using the lens of Ecosystem Services”

<b>Le trasformazioni del suolo in Italia: analisi diacronica e variazioni di funzioni ecologiche</b> , di R. Santolini, E. Morri, S. D'Ambrogi, G. Gibelli e M. Munafò	pag.	9
<b>Dispersione urbana e paesaggio: analisi e valutazione delle forme di urbanizzazione in relazione alla diffusione e alla dispersione insediativa e all'impatto sul paesaggio</b> , di M. Flori	»	23
<b>Precursori del consumo di suolo agricolo: indici di vegetazione e dati satellitari ad alta risoluzione per l'individuazione dei fenomeni di <i>urban sprawl</i></b> , di C. Iannucci e S. De Corso	»	32
<b>Il patto città-campagna: progetti di paesaggio tra spazi aperti e spazi edificati</b> , di F. Pace, T. Caroppo e C. Cici	»	44
<b>Infrastrutture di dati geografici e sistemi di supporto alla valutazione di alternative di densificazione urbana</b> , di L. Colombo, I.G. Palomba, V. Sannicandro e C.M. Torre	»	48
<b>Il terremoto come elemento di accelerazione del consumo di suolo. Il caso aquilano</b> , di E. Ciccuzzi	»	59
<b>Non urbano, non rurale: per un suolo minimo garantito - <i>sprawl</i> dall'altro lato della frangia in un'area metropolitana del Mediterraneo</b> , di R. Di Bartolomei, L. Salvati, M. Zitti, A. Sabbi e G. Salvucci	»	69

<b>Grandezze e caratteri del cambiamento. Il contributo della banca dati uso e copertura del suolo di Regione Toscana</b> , di <i>F. Lucchesi, B. Giusti, L. Bottai, M. Corongiu e U. Sassoli</i>	pag.	79
<b>Il paesaggio della dispersione insediativa: <i>spatial drivers</i> ed effetti nel Comune di Cerveteri (Rm)</b> , di <i>M. Tolli, F. Recanatesi e E. Trusiani</i>	»	92
<b>Vive solo chi si muove - biodiversità e reti ecologiche, la pianificazione e il contratto di rete: il progetto Life TIB in Provincia di Varese</b> , di <i>S. Barbieri, F. Luoni e M. Soldarini</i>	»	105
<b>Strategie per il contenimento del consumo di suolo: qualificare il valore degli spazi aperti attraverso un indicatore multidimensionale</b> , di <i>M. Rovai, L. Fastelli, F. Lucchesi, F. Monacci, B. Giusti e M. Carta</i>	»	116
<b>Il suolo come “oro bruno”: cambiamenti d’uso e perdita di funzioni del suolo nella pianura emiliano romagnola</b> , di <i>F. Malucelli, N. Filippi e M. Guermendi</i>	»	127
<b>Valori e suoli</b> , di <i>S. Ombuen</i>	»	135
<b>Strumenti di sostenibilità industriale volti alla salvaguardia della componente suolo e all’autoregolamentazione di settore</b> , di <i>P. Albertario, A. Valitutti e L. Maiorino</i>	»	144
<b>Parte Quarta</b>		
<b>Conoscere per pianificare: il ruolo della politica e del terzo settore</b>		
<b>Land stewardship. Conservazione attiva del suolo e delle sue funzioni: da proprietari di terra a custodi del territorio</b> , di <i>D. Di Simine, M. Marzorati e T. Cattaneo</i>	»	159
<b>Strumenti internazionali per la gestione sostenibile del suolo</b> , di <i>A. Luise, M. Di Leginio e F. Fumanti</i>	»	166
<b>“RiutilizziAMO l’Italia”: nel percorso del WWF. Come governare <i>land transformation</i> e consumo di suolo</b> , di <i>S. Ficorilli, A. Filpa, S. Lenzi, B. Romano e C. Pirovano</i>	»	175
<b>Resistenza al consumo di territorio. Il contributo ecologista e neoambientalista alla definizione di specifiche normative urbane</b> , di <i>I. Agostini</i>	»	188

<b>Consumo netto di suolo zero. Ce lo chiede l'Europa: un progetto LIFE per attuare a scala comunale l'obiettivo comunitario del saldo zero di consumo di suolo</b> , di <i>N. Dall'Olio e C. Gardi</i>	pag.	199
<b>Il contrasto al consumo di suolo: la riforma delle regole</b> , di <i>M. Basso, P. Positano e M. Sargentini</i>	»	209
<b>Proposta per la valorizzazione dei terreni agricoli pubblici e per un ripopolamento rurale ecosistemico e contadino</b> , di <i>S. Cabras</i>	»	214
<b>Vicende urbanistiche nazionali e trasformazioni del suolo</b> , di <i>A. Ziparo e A. Alcalini</i>	»	225
<b>Il contributo del settore primario nella mitigazione e nell'adattamento ai cambiamenti climatici</b> , di <i>A. De Zanche</i>	»	237
<b>Aree industriali e politiche di piano per un nuovo sviluppo sostenibile di gestione dell'esistente</b> , di <i>C. Giannino e M.L. D'Anna</i>	»	249
<b>Riattivare per integrare e immaginare</b> , di <i>N. Flora</i>	»	254
<b>Il marketing dei siti contaminati di Regione Lombardia: risparmio di risorse pubbliche e politiche per il contenimento e la rigenerazione del suolo</b> , di <i>M. Panzini</i>	»	263
<b>Il PTC della Provincia di Fermo: politiche per il contenimento del consumo di suolo. Nuova governance territoriale, sviluppo sostenibile e resilienza dei sistemi ambientali</b> , di <i>I. Pignoloni, M.R. Marcantoni, A. Carosi, L. Marotta e I. Ciarma</i>	»	267
<b>Consumo di suolo e riqualificazione del centro: il caso di Denver</b> , di <i>G. Manella</i>	»	280
<b>Progetto per la realizzazione di un Atlante interattivo dell'Agro Romano</b> , di <i>Forum Salviamo il Paesaggio</i>	»	290
<b>Per un "Regolamento del Verde e del Paesaggio Urbano della Città di Roma"</b> , di <i>Autori vari</i>	»	295
<b>Pastorizia urbana. Tradizione e prospettive per il contesto di Roma</b> , di <i>S. Messina, R. Di Bartolomei e F. Spada</i>	»	303
<b>Parcheggi d'arancio. Se una legge permette di consumare gli agrumeti e il sottosuolo della Penisola Sorrentina</b> , di <i>G. Gugg</i>	»	314

<b>Taranto. “Prendersi cura” dei beni comuni: le reti associative per la produzione di capitale sociale e il riuso sostenibile del territorio</b> , di <i>A. Carella, F. Iurlaro, F. Maiorano e C. Sannicola</i>	pag.	325
<b>L’azione delle organizzazioni di cittadini per la tutela del suolo e del paesaggio. Case study: la speculazione edilizia al Divino Amore di Marino</b> , di <i>A. Trinca, M. Dibello, M. Carbonelli, S. Scialis, e A. Tammaro</i>	»	334
<b>Le conoscenze sul suolo applicate alla pianificazione territoriale: l’esperienza del Veneto</b> , di <i>A. Dalla Rosa, A. Garlato e P. Giandon</i>	»	342
<b>Un laboratorio all’aperto dedicato al suolo e al paesaggio</b> , di <i>S. Chersich e F. Zucca, C. Meisina e M. Bordoni</i>	»	355
<b>Esigenza energetica della collettività vs. salvaguardia del suolo agricolo e tutela paesaggistica: il caso del solare termodinamico in Basilicata</b> , di <i>D. Cancellara e M. Pasquino</i>	»	367



# *Vicende urbanistiche nazionali e trasformazioni del suolo*

di A. Ziparo\* e A. Alcalini\*\*

## **Riassunto**

Gli autori descrivono un'Italia in ritardo su tutta la materia urbanistica, soprattutto riguardo all'organizzazione e alla realizzazione di politiche concernenti i temi del consumo di suolo e del riutilizzo dell'enorme patrimonio abitativo, pubblico e privato, vuoto. Con troppa lentezza infatti, sono entrate nelle priorità nazionali le importanti questioni che riguardano il controllo del consumo di suolo e la realizzazione di un piano nazionale di riequilibrio delle abitazioni inutilizzate. Come dimostra la perdurante mancanza, in Italia, di una legge nazionale unitaria capace di leggere, gestire e migliorare le problematiche legate alla perdita di suolo agricolo fertile. La crisi è politico-culturale più che economico-finanziaria, e le sue radici profonde sono da ricercare soprattutto negli interessi esterni che viziano una corretta gestione del territorio ed allontanano lo stesso concetto di comunità nazionale. A fronte però di un sostanziale immobilismo normativo e programmatico su scala nazionale, si riscontrano elementi di sensibile crescita politico-culturale di livello regionale. La nuova legge sul governo del territorio, e i piani paesaggistici di Toscana e Puglia, tra l'altro, disegnano nuovi orizzonti di cambiamento, da cui partire per affrontare problemi ambientali e sociali secondo criteri di una corretta pianificazione territoriale e paesaggistica supportata da una sensibile azione sociale.

**Parole chiave:** consumo di suolo, ipercementificazione, governo del territorio, piano paesaggistico.

## **Summary**

\* Dipartimento di Architettura, Università di Firenze, [alberto.ziparo@unifi.it](mailto:alberto.ziparo@unifi.it).

\*\* Dipartimento di Architettura, Università di Firenze, Rete Nazionale Pianificatori Territoriali (Re.Te.), Planurb, [andreaalcalini@hotmail.it](mailto:andreaalcalini@hotmail.it).

The authors describe an Italy late on the whole town planning, especially for the organization and implementation of policies concerning the issues of land use and restore of the huge empty stock of public and private housing. In fact, the important issues related to land use control and implementation of a national plan for reuse of empty dwellings have entered too slowly among the national priorities. As demonstrated by the continued absence in Italy of a national unitary act able to read, manage and improve the problems related to the loss of fertile agricultural land. The crisis is political-cultural rather than economic and financial: its deep roots are to be found mainly in outside interests that spoil a proper land management and keep away the actual concept of the national community. However, in face to a legislative and planning substantial immobility, on a national scale, elements of sensitive political and cultural growth have been found at the regional level. The new acts of land government, together with landscape plans of Tuscany and Puglia, among other things, draw up new horizons of change, from which to tackle environmental and social problems according to criteria of proper landscape planning and management, supported by substantial social action.

**Key words:** soil consumption, hyper overbuilding, government land, landscape plan.

## 1. Dall'urbanizzazione alla "città diffusa"

L'Italia si accorse forse dell'emergenza della questione urbanistica nella prima metà degli anni sessanta, alla fine degli anni del cosiddetto "boom economico", in cui ad una portentosa crescita economica si erano accompagnate drastiche quanto repentine trasformazioni territoriali, di cui una tumultuosa crescita urbana costituiva il motore. Quel tipo di sviluppo insediativo, se rispondeva - almeno allora - alla nuova domanda sociale di abitazioni, «in città», iniziava ad alimentare i meccanismi della rendita speculativa, fondiaria ed edilizia, che poi sarebbe diventata il primo motivo scatenante dei processi di crescita continua ed inarrestabile"; che hanno continuato a marcare negativamente gli ecosistemi nazionali - come quelli europei ed occidentali - anche più tardi, allorché la domanda scompariva, e addirittura di recente, in assenza di qualsivoglia crescita economica. Fino a cancellare brani vasti ed importanti di quell'Italia, che un tempo era connotata come "il Bel-Paese".

Alcune "cospicue" ricerche sul territorio nazionale hanno negli scorsi decenni "indagato sistematicamente" su tali fenomeni. Nei primi anni ottanta Giovanni Astengo, fondatore e decano delle scuole di urbanistica -intesi quali Corsi di Laurea autonomi nelle Facoltà di Architettura e di Ingegneria - promosse e coordinò I-TURB, la prima "Rapporto sullo stato dell'urbanizzazione in Italia".

L'esito di quel lavoro restituiva un'immagine dell'Italia in cui il tasso di urbanizzazione si era continuamente incrementato, dalla ricostruzione post bellica. Con profili che, se rendevano sicuramente il volto di un paese "più moderno", in cui le maggiori città tendevano alla metropolitizzazione e un rilevante tessuto di nuclei

urbani medio-grandi, soprattutto nel centro-nord, presentavano armature consolidate e discrete dotazioni di attrezzature, prospettavano una certa carenza di capacità di controllo politico-programmatico di crescita e trasformazioni, che potevano prefigurare l'incombente insorgenza di rilevanti problemi ambientali. Di cui pure si erano già registrate più che significative avvisaglie (Astengo, 1990).

Quasi un quindicennio dopo, il primo governo di centro-sinistra domandava, con il tramite della Direzione Generale delle Politiche Territoriali dell'allora Ministero dei Lavori Pubblici, ad una ventina di gruppi di ricerca di altrettante scuole universitarie di Urbanistica, coordinati da Alberto Clementi, Giuseppe Dematteis e Pier Carlo Palermo, di analizzare, su base regionale, le trasformazioni avvenute nei contesti che formavano lo spazio nazionale (Ricerca ITATEN –Indagine sulle Trasformazioni dell'Assetto del Territorio Nazionale).

La ricerca, avviata nel 1994, all'indomani della pubblicazione di "*Sprawltown*", il testo di Ingersoll che coglieva la tendenza alla diffusione della città occidentale, muoveva dalla percezione che fenomeni di questo tipo erano presenti anche in Italia; e che bisognava coglierne la natura e i caratteri, nell'ambito degli "ambienti locali" che componevano i quadri territoriali regionali, per proporre strategie di gestione, nonché di indirizzo delle stesse "verso obiettivi di sostenibilità sociale dell'assetto". Alla conclusione del lavoro, emergeva la problematicità circa il perseguimento di quanto era nelle intenzioni del "decisore illuminato" (Clementi, Dematteis, Palermo, 1996), soprattutto per tre ordini di motivazioni critiche: si confermava la forte propensione all'urbanizzazione, già colta da ITURB nella fase precedente; ancora minore appariva la capacità dei vari livelli di governo di gestire tali fenomeni; più evidenti che nel passato erano le conseguenze ambientali di quella che Bernardo Secchi definiva la "crescita spontanea incrementale" delle nostre aree urbanizzate, ciò che spingeva a reinterpretare i caratteri dell'urbanizzazione in termini di "*consumo di suolo*".

Una terza ampia indagine, alla fine degli anni '90 riguardava le relazioni tra urbanizzazione e reti infrastrutturali (RETURB, Clementi, 1999). Oltre a confermare le tendenze appena colte da ITATEN, la nuova ricerca lasciava emergere la difficoltà a prospettare un quadro infrastrutturale, se non coerente, almeno compatibile con "l'inarrestabile diffusione urbana in atto già da tempo".

E ancora la crescente gravità delle conseguenze ecologiche; tali da prefigurare ulteriori conflitti con nuovi progetti di infrastrutture che potevano comportare nuovi ingombri, in uno spazio in cui già l'urbanizzazione pervadeva i territori dell'agricoltura e gli stessi elementi chiave degli apparati paesistici. Alla fine di questo ciclo di ricerche la "Rete dei Laboratori territoriali" sottolineava come, rispetto agli anni sessanta, "il territorio sottratto all'agricoltura e ai sistemi naturali è cresciuto di più del doppio", con un superficie territoriale consumata per urbanizzazione di circa il 10%".

## **2. La diffusione urbana in Italia**

Il conferimento del "Leone D'oro" al capolavoro cinematografico di Francesco

Rosi, *“Le mani sulla città”* al Festival del Cinema di Venezia nel 1963, costituiva una sorta di emblematica sanzione culturale di una sorta di percezione prefigurativa di tutto quanto ricordato. Il film parlava del sacco urbanistico già in atto evidentemente nella città di Napoli, ma costituiva una forse non troppo inconsapevole analisi previsionale di ciò che sarebbe successo nel cinquantennio successivo sul territorio, italiano e non solo.

Solo un mese dopo la premiazione del film di Rosi, si sarebbe registrato il disastro del Vajont, seguito qualche tempo dopo dalla Frana di Agrigento e d'Alluvione di Firenze (1966). Eventi che dimostravano già come la crescita urbana, pure ancora relativa – e circoscritta alle città grandi e medio grandi – avveniva a scapito della sicurezza territoriale e della qualità ecopaesaggistica.

L'ex *Belpaese* diventava la Bengodi delle costruzioni e del consumo di suolo: laddove nel mondo, dal 1945 al 2005, si sono quintuplicati i volumi urbanizzati, e in Europa si è registrata una crescita di quasi otto volte, in Italia tale tasso supera i dieci punti, e nelle tre regioni ad alta densità mafiosa (in cui la criminalità organizzata era divenuta uno degli attori dominanti la scena politica) l'incremento è di oltre 13 volte! (Unep/IPCC, 2009).

Oggi la “città diffusa” italiana disegna al nord la “Megalopoli padana”, sorta di grossa conurbazione lineare che si estende da Torino a Padova e Mestre, allargandosi sempre più attorno alla fascia compresa tra il Po e la SS21. A nord est essa interseca e si allarga nella “marmellata insediativa” che tende sempre più a cancellare la campagna veneta, alimentata com'è da tre evasioni: fiscale, sociale ed ambientale. Da lì parte, estendendosi parallela alla costa, la conurbazione adriatica, marcata dal “doppio pettine” insediativo, dal litorale verso l'interno e dai nuclei collinari verso la cimosa adriatica. Si estende fino alla Puglia barese.

Dall'altra parte si registra la campagna urbanizzata emiliana e, più a sud, oltre l'Appennino, le diverse conurbazioni toscane: Firenze-Prato-Pistoia, la “Città dell'Arno”, la direttrice tirrenica. Ancora a sud, la Campagna Romana urbanizzata pervade ormai tutto il Lazio. E quella che fu la Campania Felix è oggi “l'enorme blobbizzazione di Gomorra”, con tassi di inquinamento dei suoli e distruzione degli ecosistemi emblematicamente denunciati dalle nuove denominazioni assunte dai diversi contesti: “Terre dei fuochi”, “Terre dei Veleni”, ecc. Nel sud “estremo”, ecco la Calabria desertificata all'interno, anche a dispetto dell'enorme patrimonio eco-paesaggistico, e congestionata da insediamenti iperdensificati nel 20% di territorio costiero e di pianura.

La Sicilia alterna paesaggi ancora spettacolari a mostruosità urbanistiche, spesso abusive. L'altra isola, la Sardegna, ha subito di recente i disastri di un territorio sempre più inerme di fronte ai pericoli climatici, esasperati evidentemente dalle tendenze squilibranti fino allo sfascio, di un insediamento che ancora tende a congestionare le coste ed abbandonare l'interno.

In questo quadro, si sono infatti intensificati sempre più le catastrofi sismiche ed idrogeologiche di un territorio fortemente indebolito dalla cementificazione. La quota di suolo nazionale consumato è quadruplicato dagli anni sessanta (raddoppio dell'ingombro negli ultimi 15 anni) e si producono costruzioni per una domanda inesistente (circa otto milioni di alloggi per oltre 25 milioni di stanze vuote), men-

tre il bisogno sociale di abitazioni permane ineludibile. Certo, questo è dovuto anche al fallimento della politica: il film di Rosi rappresentava perfettamente il dissolvimento dell'etica e della razionalità sociale che dovrebbe caratterizzare la gestione della cosa pubblica: il sistema decisionale viene prima circuito, poi incorporato dall'offerta di trasformazione urbana e territoriale, dettata da interessi speculativi.

Finché – a partire dagli anni novanta - una *governance* “ubriacata di pseudo liberismo” se ne fa strumento dichiarato: oggi, le politiche urbane e territoriali ai diversi livelli sono spesso extraistituzionali, dettate dalle imprese e soprattutto dagli istituti finanziari.

### 3. Dati per tutti

I dati nazionali sul consumo di suolo riguardo gli ultimi decenni sono ormai noti ai più. Importanti rapporti sono stati realizzati. Importanti rapporti sono stati realizzati dal WWF, dall'ISPRA, dall'ISTAT, da numerose università e diversi centri di ricerca. Gli stessi organi politici e le commissioni preposte al monitoraggio e alla discussione di tali questioni, grazie soprattutto ai dati degli esperti, avanzano proposte e disegni di legge, più di quindici, dai titoli pieni di buonsenso: *Disegno di legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo di suolo; Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana; Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e la tutela paesaggistica; ecc.*

Molti hanno scritto, scrivono e scriveranno in merito al consumo di suolo. La grande rete dei movimenti e dei comitati, giustamente lo condannano, costruendo a loro volta interessanti proposte di legge; gli esperti lo quantificano con numeri, percentuali ed esempi.

Ma a conti fatti, la politica nazionale pur conscia della situazione allarmante, non è riuscita ad organizzare una legge organica in merito alla questione.

Eppure i metodi utilizzati per il monitoraggio del consumo di suolo nazionale e per la rilevazioni dei dati ad esso collegati sono sempre più precisi; tanto che il nostro paese dispone di numeri molto più recenti di quelli recensiti dalla Commissione Europea, ferma ancora all'anno 2006<sup>1</sup>.

Una valutazione precisa e univoca della superficie “consumata” in Italia oggi risulta impossibile. Se, infatti, secondo i dati del progetto europeo Lucas<sup>2</sup> nel 2009 la superficie dal fenomeno era pari al 7,3% dell'intera superficie nazionale (21.997 km<sup>2</sup>), per le basi territoriali dell'Istat, riferite al 2011, tale valore sarebbe di

<sup>1</sup> Il documento al riguardo redatto dalla Commissione europea nel 2012 si chiama “Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo”.

<sup>2</sup> *Land Use/Cover Area frame Survey* «[...] a livello europeo, al fine di fornire statistiche accurate e confrontabili per i diversi paesi relativamente alla copertura e all'uso del suolo, Eurostat porta avanti da diversi anni il progetto LUCAS. L'indagine che si basa su un campione di circa 18.000 punti sull'Italia, classifica le aree artificiali attraverso 5 classi di copertura; altre classi sono riferite all'uso del suolo [...]».

20.298,5 km<sup>2</sup> e per i risultati del progetto *Corine Land Cover*<sup>3</sup> (Clc, 2006) addirittura di 14.740 km<sup>2</sup>.

La grossa sottostima del dato Clc emerge chiaramente se confrontata con le basi territoriali ISTAT, le quali, pur individuando una superficie interessata maggiore di oltre 5.000 km<sup>2</sup>, non prendono in considerazione le superfici “antropizzate” a vario titolo, ma solamente quelle “edificate” comprese nei nuclei di rilevanti estensioni, cioè con almeno 15 edifici accumulati da una relazione di prossimità. Al rilevamento delle superfici edificate sfuggono dunque notevoli superfici artificializzate, ad esempio la viabilità, o i suoli compromessi da attività di cava o discarica, così come l’intera categoria delle “case sparse”<sup>4</sup>.

Ad oggi comunque, sono i dati costruiti dall’ISPRA con la collaborazione delle Agenzie per la Protezione dell’Ambiente delle Regioni e delle Province autonome, (ISPRA 2014) quelli più attendibili e che considerano l’intero territorio nazionale.

Un consumo di suolo stabile sui 70 ha al giorno, equivalente ad un’artificializzazione pari a 8 m<sup>2</sup> al secondo. «I dati mostrano, a livello nazionale, un suolo ormai perso che è passato dal 2,9% degli anni ‘50 al 7,3% del 2012, con un incremento di 4 punti percentuali. In termini assoluti, si stima che il consumo di suolo abbia intaccato ormai quasi 22.000 km<sup>2</sup> del nostro territorio»<sup>5</sup>. (ISPRA 2014)

#### **4. Un disagio nazionale: gli effetti ambientali della “città diffusa”**

È palese la situazione di estremo disagio che sta vivendo il nostro paese, soprattutto in merito alla costruzione, o meglio alla non-costruzione, di politiche capaci di contenere il consumo di suolo, e contemporaneamente alla nostra incapacità di rilanciare virtuosi processi di rigenerazione funzionali alla riqualificazione delle ampie parti di città ormai decadenti o del tutto abbandonate. Inoltre niente si sta facendo per legiferare un virtuoso piano nazionale di riutilizzo e riqualificazione dell’enorme patrimonio abitativo vuoto, privato e pubblico.

Ma ben altre politiche si sono attuate nel nostro paese, dai condoni ai piani casa. Siamo riusciti a modificare l’originaria destinazione degli oneri di urbanizzazione dando la possibilità agli enti locali di coprire con essi le spese ordinarie. Siamo stati capaci di innalzare il privato, non tanto il piccolo quanto il grande speculatore coperto spesso da banche e istituti di credito, a unico fautore delle decisioni pubbliche di pianificazione urbana e territoriale.

Infatti «[...] è inutile nascondere che il consumo di suolo è parte di un fenomeno più generale che coincide con la progressiva acquisizione di quote sempre più

<sup>3</sup> «[...] Il progetto *Corine Land Cover* (CLC) è nato a livello europeo specificatamente per il rilevamento e il monitoraggio delle caratteristiche di copertura e uso del territorio, con particolare attenzione alle esigenze di tutela ambientale [...]» (ISPRA).

<sup>4</sup> Questi dati sono presi in parte dal sito dell’Associazione Alessandro Bartola, e precisamente dalla pubblicazione intitolata. “Il consumo di suolo agricolo in Italia: una valutazione delle politiche”, scritta da Angello Frascarelli ed Eleonora Mariano; entrambi dell’Università di Perugia, Dipartimento di Scienze economiche estimative e degli alimenti.

<sup>5</sup> Dati del rapporto, *Il consumo di suolo in Italia*, ISPRA 2014.

ampie di rendita immobiliare da parte della proprietà fondiaria, prodotto sia dal consenso generalizzato alla libera distribuzione delle risorse private nel territorio, che alla tendenza ad attribuire l'edificabilità ai suoli agricoli o liberi come strumento per acquisire, da parte degli enti locali, somme di denaro o opere pubbliche come corrispettivo per la nuova edificabilità [...]». (Gasparri in WWF, 2014)

Sono diverse le patologie con cui il nostro paese deve lottare anno dopo anno: dalla cancellazione delle regole condivise presenti nei processi di pianificazione del territorio, alla perdita degli spazi collettivi delle città, dall'interesse speculativo che ruba la città ai suoi cittadini, alla pesantissima presenza della criminalità organizzata nella filiera dell'edilizia e del cemento, dal concentrazione di gran parte degli investimenti privati nell'edilizia che non permette un vero sviluppo dinamico e sostenibile, al preoccupante avanzare del consumo di suolo senza soluzione di continuità, fino all'abbandono dei centri storici da parte degli abitanti e l'invasione delle multinazionali che rilevano gli spazi vuoti per il proprio business (Molfino<sup>6</sup>, 2011). L'Italia paga le conseguenze di decenni di incuria e di sostanziale attacco alle sue stesse caratteristiche eco-paesaggistiche. Esse, fino a qualche decennio addietro, avevano correlato virtuosamente ambiente e insediamenti; di più, avevano sempre connotato questi ultimi secondo le caratteristiche ecologiche e culturali dei contesti. Da cui il soprannome di Belpaese. Negli ultimi decenni, la grande trasformazione ha significato grande cementificazione: il Belpaese si è trasformato in "città diffusa"; con salti di senso comune, e anche semantici e lessicali. Gli entusiasmi per la modernizzazione antropizzata del Paese si sono da tempo trasformati in preoccupazioni per le conseguenze di un insediamento abnorme e quanto dannoso e paradossale: oggi in Italia abbiamo, oltre a qualche miliardo di volumi industriali e commerciali e tante incompiute infrastrutturali spesso inutili, un edificio ogni 4 persone, ma un alloggio su 4 e oltre 20 milioni stanze risultano vuote; tuttavia fanno notizia i disagiati, tuttora senza casa, e tra di essi, qualche migliaia di occupanti, probabilmente legittimati da tale situazione). Con costi ambientali e sociali che infatti sono cresciuti sempre più. Oggi, la criticità di questa condizione irrompe in tutta la sua drammatica evidenza. Da Genova a Milano, dal Piemonte al Veneto, da Roma alla Sicilia, i temporali causano disastri: rilievi e versanti abbandonati franano sugli insediamenti sottostanti; la pioggia rigonfia fiumi, torrenti e ruscelli, che diventano condotte forzate, trovano le aree di propria pertinenza trasformate in brani di città e rompono alla fine gli argini, anche perché le costruzioni hanno bloccato le vie di fuga dell'acqua. Si registrano così i fenomeni dei "vasconi urbani", dentro cui abbiamo visto di recente "annegare" quartieri di Genova e Milano, come di Roma e, ancora, di città e paesi emiliani, veneti o sardi.

## **5. C'è chi dice no: politiche e programmi per una svolta**

Diverse soggettività istituzionali, spesso incalzate da attori sociali, hanno tentato di realizzare strategie di contenimento o di inversione delle tendenze citate.

<sup>6</sup> Presidente nazionale di Italia Nostra, dal 2009 al 2012

Esistono strumenti normativi regionali, oltre alla citata norma nazionale per la tutela del suolo agro-rurale, e programmatici che intendono muovere verso il deciso controllo fino al blocco di consumo di suolo. Inoltre alcuni contesti locali hanno mostrato una virtuosa capacità di costruire e organizzare degli efficaci strumenti di governo del territorio; funzionali ad uno sviluppo sostenibile basato soprattutto sulla tutela e sulla valorizzazione degli elementi patrimoniali, cioè del risultato di sapienti processi di territorializzazione di lunga durata dei luoghi.

A parte la Toscana - su cui ci soffermiamo sotto - interessanti e importanti strumenti di tale tipologia sono contenuti nelle recenti leggi regionali in materia di urbanistica ,e governo del territorio di Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Umbria e Calabria (Ficorilli, Gasparri in WWF, 2014); con strategie normative che diventano azione programmatica negli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica delle stesse regioni.

Ancora più incisive si prefigurano le azioni di Sardegna , Puglia e Sicilia, i cui strumenti di piano sono improntate dall'approccio del filone territorialista della disciplina urbanistica (Magnaghi, 2010, 2014).

La Toscana nel novembre del 2014 ha varato una nuova legge sul governo del territorio: "*Legge regionale 10 novembre 2014 n.65, Norme per il governo del territorio*". Ci preme sottolineare in questa sede la centralità che riveste il concetto di contenimento del consumo di suolo in un'ottica generale di sviluppo sostenibile all'interno della pianificazione urbanistica regionale toscana.

"La presente legge detta le norme per il governo del territorio al fine di garantire lo sviluppo sostenibile delle attività rispetto alle trasformazioni territoriali da esse indotte anche evitando in nuovo consumo di suolo, la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio territoriale inteso come bene comune e l'uguaglianza di diritti all'uso e al godimento del bene stesso, nel rispetto delle esigenze legate alla migliore qualità della vita delle generazioni presenti e future"<sup>7</sup>.

Sin dall'inizio il gruppo coordinato dall'assessore all'urbanistica, alla pianificazione del territorio e del paesaggio della regione Toscana Anna Marson, pone la questione del contenimento del consumo di suolo come fulcro delle intenzioni politiche regionali future.

Per rafforzare l'efficacia del nuovo strumento risulta fondamentale lo stretto rapporto instaurato con il nuovo Piano paesaggistico regionale, i richiami agli indirizzi del PIT con valenza paesaggistica, irrobustiscono la norma dandole anche una forza di carattere culturale che entra nel merito delle scelte urbanistiche.

La legge toscana è molto chiara quando spiega come ogni comune dovrà procedere per perseguire le finalità e gli obiettivi di sostenibilità ambientale. Le nuove trasformazioni che comportano sfruttamento di suolo non edificato sono consentite esclusivamente nell'ambito del territorio urbanizzato che deve essere individuato dal piano strutturale comunale. Il territorio urbanizzato altro non è che l'insieme delle aree, o meglio dei lotti già edificati e di quelli ineditati interclusi dove però sono già presenti le opere di urbanizzazione primaria. Inoltre, il concetto di perimetro urbano deve tenere conto delle strategie di riqualificazione e rigenerazione

<sup>7</sup> Art.1 - Legge regionale toscana del 10 novembre 2014 n.65, "Norme per il governo del territorio".



urbana, e ugualmente del fabbisogno di edilizia pubblica. Esistono allora buoni esempi di Piani paesaggistici, anche se sono pochi sono quelli approvati e che hanno raccolto in pieno le direttive emanate dal Codice dei beni culturali e del paesaggio. Tra le più virtuose ci sono la regione Toscana, la Puglia, la Sardegna e la Calabria.

Le prime due regioni hanno costruito i propri piani impostando un lavoro di ricerca di carattere territorialista<sup>8</sup>; realizzati in parte dallo stesso gruppo di lavoro formatosi nella scuola di pianificazione del territorio di Firenze. Il consumo di suolo e la costruzione di nuove politiche utili per il suo contenimento emergono all'interno di questi strumenti come una delle questioni strutturali da gestire.

Le invarianti<sup>9</sup>, e quindi il patrimonio territoriale<sup>10</sup> locale, intese come elementi centrali dell'identità territoriale, sono minacciate oggi dalla crescita urbana, dallo sviluppo delle grandi infrastrutture, dalla frammentazione ecologica che esse creano e dall'aumento generalizzato dell'artificializzazione delle aree periurbane.

Quello del consumo di suolo è un problema che va arginato soprattutto in modo operativo, attraverso politiche capaci di attivare processi virtuosi che vadano oltre il monitoraggio e la quantificazione, e che si spingano fino alla ricerca di metodi utili per combattere alla base la questione.

Nei fatti il PPTR pugliese cerca, attraverso il “*Patto città-campagna*”, di restituire qualità ambientale e paesaggistica nelle aree di incontro tra il fronte urbano e la zona agricola, cioè nelle zone dove maggiormente pesa il fenomeno dello *sprawl* o dello *sprinkling*<sup>11</sup>.

Per le aree urbane ridefinendo con chiarezza i margini, le funzioni e gli spazi pubblici elevandone la qualità edilizia e urbanistica; per quelle agricole cercando di restituire specificità e proprietà di funzioni, superando quel processo degenerativo che ha visto nell'urbanizzazione della campagna, la crescita del degrado. Tale *Patto* si fonda su alcuni strumenti progettuali rivolti a specifici ambiti rilevati in sede di analisi; tra gli altri la campagna urbanizzata dove è previsto di bloccare l'ulteriore occupazione di suolo agricolo, premendo anche sulla rigenerazione dei tessuti così da riuscire ad integrarli nel contesto rurale o connettendoli alla città con obiettivi ecocompatibili<sup>12</sup>.

Nel PIT toscano con valenza paesaggistica il concetto del controllo del consumo di suolo agricolo è chiaro già dalla definizione di tre delle quattro *invarianti strutturali* regionali, nel momento in cui i caratteri identitari del territorio vengono

<sup>8</sup> «Il termine territorialista si riferisce al ruolo determinante e attivo conferito dalla scuola - territorialista - al territorio e al locale nelle dinamiche di sviluppo» (Poli, 2010).

<sup>9</sup> «Per invarianti strutturali si intendono i caratteri identitari, i principi generativi e le regole di riproduzione e trasformazione del patrimonio territoriale» (Magnaghi in Poli 2012)

<sup>10</sup> «[...] Per patrimonio territoriale si intende dunque l'insieme degli elementi e dei sistemi ambientali, urbani, rurali, infrastrutturali e paesaggistici, formati mediante processi coevolutivi di lunga durata fra insediamento umano e ambiente [...] Il patrimonio territoriale è bene comune [...]» (Magnaghi in Poli, 2012).

<sup>11</sup> Letteralmente significa “spruzzato”. Secondo il dizionario Merriam-Webster [...] lo *sprinkling* esprime a small quality falling in scattered drops or particles. Questa pratica presenta una densità edilizia, una densità residenziale e un rapporto di copertura minori dello *sprawl* (Romano in WWF 2014)

<sup>12</sup> Relazione generale del Piano paesaggistico territoriale della Regione Puglia.

considerati in relazione alle odierne dinamiche di sviluppo e di crescita insediativa.

Ad esempio, la seconda invariante – *I caratteri ecosistemici del paesaggio* – inserita tra gli elementi costitutivi del patrimonio territoriale regionale toscano, mostra una specifica dinamica evolutiva che se analizzata in rapporto all'aumento della pressione antropica e quindi anche del consumo di suolo, riflette il risultato di forti processi di frammentazione e di riduzione della continuità, della connettività e della permeabilità dell'ecomosaico<sup>13</sup>. (Bernetti in Poli, 2012)

Allo stesso modo la terza invariante - *Il carattere policentrico e reticolare dei sistemi insediativi e infrastrutturali* – se messa a confronto con gli attuali processi di metropolizzazione, di industrializzazione e di diffusione insediativa, mostra una propria evoluzione caratterizzata dalla formazione di sistemi regionali centro-periferici, di sistemi lineari costieri e di urbanizzazioni diffuse e aree in abbandono. (Poli in Poli, 2012)

Questi processi hanno forti conseguenze critiche sulla qualità dell'abitare urbano, dell'ambiente, del paesaggio, del consumo di suolo e sulla disgregazione del mondo rurale. È necessario prevedere, quindi, regole per la tutela per gli elementi che ancora rivestono il loro originario ruolo patrimoniale, o il ripristino e la riqualificazione del carattere policentrico e reticolare dove invece i fenomeni degenerativi hanno determinato l'abbassamento della qualità territoriale e paesaggistica. E, ad esempio, tra le diverse regole descritte c'è quella di individuare chiaramente i margini urbani delle espansioni contemporanee, cercando di impedire ulteriore consumo di suolo agricolo. Costruire inoltre regole utili per la riqualificazione edilizia e urbanistica dei margini, andando a ridefinire in chiave di tutela e valorizzazione dei caratteri peculiari del paesaggio locale, il rapporto città-campagna. (Poli, 2012)

Similmente anche per la quarta invariante - *I caratteri morfotopologici e funzionali dei sistemi agro-ambientali dei paesaggi rurali* – in merito ai recenti processi di industrializzazione e di metropolizzazione che hanno investito con diversa intensità e con diverse modalità gli agro-paesaggi della regione, presenta delle criticità proprie. Dove ad esempio c'è una tendenza alla progressiva artificializzazione, assistiamo ad un impoverimento o un annullamento irreversibile delle funzioni del suolo agricolo, soprattutto dove l'urbanizzazione della campagna assume le sue dimensioni più pervasive. E ancora, dove c'è una tendenza alla frammentazione degli spazi rurali per la proliferazione di infrastrutture stradali, e dove c'è la tendenza all'abbandono degli spazi agricoli è possibile riscontrare uno spreco, o una perdita consistente di suolo agricolo.<sup>14</sup> (Lucchesi in Poli, 2012).

<sup>13</sup> Può essere definito come «[...] l'insieme delle diverse componenti ambientali della regione: le foreste e i pascoli, i nodi orografici, i sistemi vallivi e fluviali, le pianure alluvionali e di bonifica, le città storiche, le urbanizzazioni contemporanee e le infrastrutture [...]» (Bernetti in Poli, 2012).

<sup>14</sup> I riferimenti, in particolar modo quelli riguardo le “invarianti strutturali” della regione Toscana analizzate per il Piano paesaggistico regionale, fanno capo principalmente al volume “Regole e progetti per il paesaggio” curato da Daniela Poli.

## 6. Conclusioni

Il Governo di turno tenta, ogni volta, di scaricare colpe e responsabilità sui predecessori o sulle Regioni; ma – fino al giorno precedente e da quello successivo ad ogni drammatica emergenza – perpetua e addirittura alimenta le cause del disastro. Lo dimostrano il DDL Lupi – che pretenderebbe di accentuare ulteriormente la *deregulation* e svuotare la pianificazione di potere normativo e prescrittivo – e lo “*Sblocca Italia*”.

Quest’ultimo provvedimento è teso a promuovere altre attività ad alto impatto ambientale: dalle trivellazioni, a nuovi impianti a rischio, alle autostrade, a nuova Alta Velocità. Al suo interno la lotta al dissesto idrogeologico era appena una citazione di opportunità: 3 miliardi dichiarati per 200 milioni realmente disponibili.

Lo “*Sblocca Italia*” – come hanno già proposto gli ambientalisti – sarebbe dovuto diventare “*Salva Italia*”, finalizzando le risorse unicamente al risanamento del territorio, e cancellando tutte le altre opere inutili e dannose contenute nel provvedimento. Deve essere ripristinata una strategia spesso invisita al nostro attuale quadro di *governance*: le politiche devono basarsi sulla pianificazione di territorio e paesaggio. Altrimenti la micidiale combinazione tra alterazioni climatiche e indebolimento del suolo da ipercementificazione seguiranno provocare disastri sempre più frequenti.

## Note

Alberto Ziparo ha curato in particolare i paragrafi numero 1, 2 e 6; Andrea Alcalini i numero 3,4 e 5.

## Riferimenti bibliografici

- Astengo G., a cura di (1990), *ITURB Rapporto sullo stato dell’urbanizzazione in Italia 1982-1988*, in “Quaderni di Urbanistica Informazioni” n.1.
- Barbieri G., Giavazzi F. (2014), *Corruzione a norma di legge. La lobby delle Grandi Opere che affonda l’Italia*, Rizzoli, Milano.
- Berdini P., (2006), “La cancellazione della campagna romana”, in Gibelli M.C., Salzano E., cit.
- Bottini F., (2006), “Nel cuore verde della Megalopoli padana”, in Gibelli M.C., Salzano E., cit.
- Camagni R., Gibelli M.C., Rigamonti P., (2002), *I costi collettivi della città diffusa*, Alinea, Firenze.
- Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C., a cura di (1996), *ITATEN. Le forme del territorio nazionale*, Laterza, Bari, Roma.
- Clementi A. ed, (1999), *Infrastrutture e progetti del territorio*, Palombi, Chieti.
- Commissione Europea, (2012), *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l’impermeabilizzazione del suolo*, Unione Europea. cit.

- Ficorilli S., (2013), *Bilancio di suolo ed aree dismesse: strumenti e criticità normative*, in WWF (ed.), cit.
- Filpa A., Lenzi S. La Magna, G., (2013), *La geografia dell'Italia da riutilizzare*, in WWF (ed.), cit.
- Forum Nazionale Salviamo il Paesaggio, (2013), *Rapporto dalle indagini su consumo di suolo e patrimonio edilizio*, E-draft.
- Gallino L., (2013), *Finanzcapitalismo*, Einaudi, Milano.
- Garofoli G., (1992), *Economia e territorio*, Mulino, Bologna.
- Gibelli M.C., Salzano E. (eds.), (2006), *No Sprawl*, Alinea, Firenze.
- Gioffrè V., (2013), *Nuovi cicli di vita: i paesaggi dello scarto*, in WWF (ed.), cit.
- Guermanti M. P., a cura di (2011), *La città venduta*, Quaderni di Italia Nostra n.29, Gangemi editore, Roma. cit.
- ISPRA, (2014), *Il consumo di suolo in Italia*. Edizione 2014, elaborazione grafica ISPRA, Roma. cit.
- Lanzani A., (2003), *I Paesaggi Italiani*, Molteni, Roma.
- Lanzani A., Pasqui G., (2011), *L'Italia al futuro*, Angeli, Milano.
- Legambiente, (2014), *Rapporto Ecomafie*, mimeo, Roma
- Paoletta A., (2013), *Riutilizziamo l'Italia: un grande progetto culturale e di partecipazione attiva*, in WWF (ed.), cit.
- Pieroni O., Ziparo A., a cura di (2007), *Rete del Nuovo Municipio. Federalismo solidale e Autogoverno meridiano*, Intramoena, Napoli.
- Poli D. (ed.), (2010), "Il progetto territorialista", in Contesti, n.2.
- Poli D., (a cura di), (2012), *Regole e progetti per il paesaggio. Verso il nuovo piano paesaggistico della Toscana*, Firenze University Press, Firenze
- Romano B., De Santis E., Zullo F., (2013), *Bilancio di suolo ed aree dismesse: strumenti e criticità urbanistiche*, in WWF (ed.), cit.
- Sernini M., a cura di (1996), *Calabria*, in Clementi A., De Matteis G., Palermo P.C., ITATEN. *Le forme del territorio nazionale*, Laterza, Roma.
- Settis S., (2010), *Paesaggio costituzione cemento*, Einaudi, Milano.
- Sotgia A., a cura di (2010), *Consumo di suolo zero*, Carta/Intramoena, Napoli.
- Treu M.C., (2013), "Il futuro del dismesso e il futuro delle città", in WWF a cura di, cit.
- Turri E., (2008), *La megalopoli padana*, Marsilio, Bologna.
- UNEP/IPCC, (2009), *4th Report on Climate Change*, "EU regional lands trends" enclosure, Draft, Zurigo.
- Vittadini M.R., (2013), "VAS e consumo di suolo", in WWF, a cura di, cit.
- WWF Italia, a cura di (2013), *Riutilizziamo l'Italia*, E-book, Angeli, primo rapporto.
- WWF Italia, a cura di (2014), *Riutilizziamo l'Italia*, E-book, Angeli, secondo rapporto.
- Ziparo A. (2005), *Interpretazioni del territorio e scenari di tutela e valorizzazione*, in Magnaghi A., a cura di, *La rappresentazione identitaria del territorio*, Alinea, Firenze.