

TERRITORIO DELLA RICERCA
SU INSEDIAMENTI E AMBIENTE
RIVISTA INTERNAZIONALE
DI CULTURA URBANISTICA

05



La città sicura

riflessioni
programmi ed
esperienze
progettuali



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI NAPOLI FEDERICO II
CENTRO INTERDIPARTIMENTALE L.U.P.T.



Edizioni Scientifiche Italiane

**Centro Interdipartimentale
di Ricerca L.U.P.T (Laboratorio di
Urbanistica e Pianificazione Territoriale)**

Università degli Studi di Napoli Federico II



**Rivista Internazionale semestrale
di Cultura Urbanistica**

Direttore responsabile

Mario Coletta Università degli Studi di Napoli Federico II

Comitato scientifico

Robert-Max Antoni Seminaire Robert Auzelle Parigi (Francia)
Tuzin Baycan Levent Università Tecnica di Istanbul (Turchia)
Pierre Bernard Seminaire Robert Auzelle Parigi (Francia)
Roberto Busi Università degli Studi di Brescia
Maurizio Carta Università degli Studi di Palermo
Pietro Ciarlo Università degli Studi di Cagliari
Biagio Cillo Seconda Università degli Studi di Napoli
Giancarlo Consonni Politecnico di Milano
Enrico Costa Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria
Concetta Fallanca Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria
José Fariña Tojo ETSAM Universidad Politecnica de Madrid (Spagna)
Francesco Forte Università degli Studi di Napoli Federico II
Adriano Ghisetti Giavarina Università degli Studi di Chieti Pescara
Pierluigi Giordani Università degli Studi di Padova
Francesco Karrer Università degli Studi di Roma La Sapienza
Giuseppe Las Casas Università degli Studi della Basilicata
Giuliano N. Leone Università degli Studi di Palermo
Francesco Lo Piccolo Università degli Studi di Palermo
Oriol Nel·lo Colom Universitat Autònoma de Barcelona (Spagna)
Eugenio Ninios Atene (Grecia)
Rosario Pavia Università degli Studi di Chieti Pescara
Giorgio Piccinato Università degli Studi di Roma Tre
Daniele Pini Università di Ferrara
Piergiuseppe Pontrandolfi Università degli Studi della Basilicata
Amerigo Restucci Università Iuav di Venezia
Mosè Ricci Università degli Studi di Genova
Giulio G. Rizzo Università degli Studi di Firenze
Ciro Robotti Seconda Università degli Studi di Napoli
Jan Rosvall Università di Göteborg (Svezia)
Inés Sánchez de Madariaga ETSAM Universidad Politecnica de Madrid (Spagna)
Paula Santana Università di Coimbra (Portogallo)

Michael Schober Università di Freising (Germania)

Paolo Ventura Università degli Studi di Parma

Coordinamento editoriale

Raffaele Paciello

Comitato centrale di redazione

Antonio Acierno (Caporedattore)

Teresa Boccia e Giacinta Jalongo (coord. relazioni internazionali)

Biagio Cerchia, Maria Cerreta, Candida Cuturi, Tiziana Coletta, Pasquale De Toro, Gianluca Lanzi, Valeria Mauro, Angelo Mazza, Francesca Pirozzi, Mariarosaria Rosolia, Luigi Scarpa, Marilena Cantisani

Redattori sedi periferiche

Massimo Maria Brignoli (Milano), Michèle Pezzagno (Brescia), Gianluca Frediani (Ferrara), Michele Zazzi (Parma), Michele Ercolini (Firenze), Sergio Zevi e Saverio Santangelo (Roma), Matteo Di Venosa (Pescara), Antonio Ranauro e Gianpiero Coletta (Napoli), Remo Votta e Viviana Cappiello (Potenza), Domenico Passarelli (Reggio Calabria), Giulia Bonafede (Palermo), Francesco Manfredi Selvaggi (Campobasso), Maria Valeria Mininni (Bari), Elena Marchigiani (Trieste), Beatriz Fernández Águeda (Madrid), Josep Antoni Báguena Latorre (Barcellona)

Responsabili di settore Centro L.U.P.T.

Paride Caputi (Progettazione Urbanistica), Ernesto Cravero (Geologia), Amato Lamberti (Sociologia), Romano Lanini (Urbanistica), Giuseppe Luongo (Vulcanologia), Luigi Piemontese (Pianificazione Territoriale), Antonio Rapolla (Geosismica), Guglielmo Trupiano (Gestione Urbanistica), Giulio Zuccaro (Sicurezza del Territorio)

Responsabile amministrativo Centro L.U.P.T.

Maria Scognamiglio

Traduzioni

Sara Della Corte (spagnolo), Ingeborg Henneberg (tedesco), Valeria Sessa (francese), August Viglione (inglese)

Edizione

ESI Edizioni - Via Chiatamone, 7 - 80121 Napoli

Telefono +39.081.7645443 pbx - Fax +39.081.7646477

Email info@edizioniesi.it

Impaginazione e grafica

Zerouno | info@zerounomedia.it

Autorizzazione del Tribunale di Napoli N. 46 del 08.05.2008

Direttore responsabile Mario Coletta

La città sicura. riflessioni, programmi ed esperienze progettuali

Sommario

Editoriale

Per una città sicura, amica, aperta, libera e liberante. Verso quale città?

di Mario COLETTA

5

Interventi

Lo spazio dell'insicurezza e l'insicurezza dello spazio. Una riflessione.

di Pierluigi GIORDANI

31

El crimen: impactos sobre el planeamiento urbano y el ambiente

de P. SANTANA, R. SANTOS, C. COSTA, N. ROQUE, A. LOUREIRO

39

Aspetti geologici e geosismologici del terremoto de L'Aquila del 6 Aprile 2009 ed implicazioni sulle modalità di valutazione dell'hazard sismico in Italia

di A. RAPOLLA, S. DI NOCERA, F. MATANO, V. DI FIORE, V. PAOLETTI, E. RAPOLLA, D. TARALLO

49

L'Aquila: antico e nuovo a un anno dal terremoto

di Adriano GHISSETTI GIAVARINA

63

Sicurezza e crisi economica. Alcune considerazioni

di C. GIANNONE

69

Vivere e camminare in città: un riferimento disciplinare consolidato

di Roberto BUSI

81

La pianificazione degli spazi rurali nell'area metropolitana di Napoli: una sfida impossibile?

di Biagio CILLO

95

Le colombaie e le prime reti di comunicazione spaziali a difesa e sviluppo del territorio

di Ciro ROBOTTI

113

Urbanismo, seguridad pública y convivencia. Con referencia específica a la ciudad de Barcelona

de Juli PONCE

123

La Sicurezza del Territorio dai Disastri Naturali. La Regione Campania: un Territorio ad Alto Rischio. Gli Studi condotti al Centro PLINIVS e le tematiche aperte

di Giulio ZUCCARO, Francesco CACACE

137

Urbanistica securitaria: modelli, limiti e prospettive di ricerca

di Antonio ACIERNO

153

Saluto Arturo Rigillo

Arturo Rigillo o della "silenziosa operatività"

di Mario COLETTA

171

Rubriche

La pianificazione degli spazi rurali nell'area metropolitana di Napoli: una sfida impossibile?

di Biagio CILLO

Nell'area metropolitana di Napoli le aree agricole periurbane si presentano frequentemente nella forma di aree intercluse all'interno di conurbazioni a forma di nebulosa, per le quali non esiste interesse alla coltivazione, a causa della maggiore convenienza economica della loro trasformazione in aree edificate. Tale processo è incentivato dal controllo del territorio esercitato dalla malavita organizzata capace di indirizzare i processi di urbanizzazione. Per conservare queste aree nella condizione di spazi aperti in grado di riequilibrare le condizioni ambientali delle aree urbanizzate e di assicurare un buon livello qualità al paesaggio metropolitano, è necessario riconquistare il loro controllo attraverso molteplici azioni.

The planning of rural lands in the Neapolitan metropolitan area: an impossible challenge?

In the Neapolitan metropolitan area the rural lands are often represented by close areas inside large conurbations, for which there isn't any interest to cultivation, because of the most greater economic convenience of their transformation in built areas. Such development is stimulated by the control of the territory practiced by the organized crime (camorra) able to rule the urbanization process. It's necessary to regain the control of these areas, through different actions, to preserve them such open spaces, to improve environmental conditions and to assure a high quality level to the metropolitan landscape.

La planification des espaces ruraux dans la zone urbaine de Naples: un défi impossible?

Dans la zone urbaine de Naples, les aires agricoles périurbaines se présentent souvent sous forme de régions enclavées, et ces conurbations ont une forme indéfinie, où il n'y a aucun intérêt pour la cultivation car il y a un plus grand avantage économique en les transformant en zones à bâtir.

Ce processus est encouragé par la délinquance organisée qui contrôle le territoire et est capable d'orienter les processus d'urbanisation. Pour conserver à ces zones leur destination d'espaces ouverts qui rééquilibre l'ambiant des aires urbanisées, et assure un bon niveau de qualité au paysage métropolitain, il faut agir à travers de nombreuses actions conjuguées.

La planificación de los espacios rurales en la area metropolitana de Napoles: un reto imposible?

En la area metropolitana de Napoles las areas agricolas periurbanas se presentan frecuentemente en la forma de areas impedidas en el interior de las aglomeraciones a forma de nebulosa, por las cuales no existe el inters a la cultivación, porque el mayor interes economico de su transformacion es en areas construidas. Dicho proceso es fomentado dal control del territorio ejercido por las organizaciones criminales capaces de dirigir los procesos de urbanizacion. Para preservar estas areas en la condicion de espacios abiertos capaces de reequilibrar las



condiciones ambientales de las áreas urbanizadas y garantizar un buen nivel de calidad al paisaje metropolitano, es necesario recuperar su control a través de múltiples acciones.

Die planung landwirtschaftlichen raumes im Neapolitanischen grossstadtumkreis.: eine unmoegliche herausforderung ?

Im Umkreis der Grossstadt Neapel präsentieren sich die ruralen Zonen oft eingeschlossen in verschwommenen Ballungsgebieten. In ihnen gibt es kein Interesse an landwirtschaftlichem Anbau, vielmehr aber an ihrer Umwandlung in Bauland, was ökonomisch viel vorteilhafter wäre.

Dieser Prozess wird noch beschleunigt dadurch, dass das Territorium teilweise von der organisierten Verbrecherwelt kontrolliert wird, die die Möglichkeit hat, diesen Städtebauprozess in die von ihr gewollte Richtung zu lenken. Um diesen landwirtschaftlichen Umkreis so zu erhalten, dass er die Umweltbedingungen der Stadt ausgleicht und der Stadtlandschaft eine gute Lebensqualität versichern kann, ist es notwendig, durch verschiedene Aktionen seine Kontrolle wiederzugewinnen.

La pianificazione degli spazi rurali nell'area metropolitana di Napoli: una sfida impossibile?

di Biagio CILLO

1. L'interesse per le aree agricole periurbane.

L'interesse manifestato da 20 anni a questa parte per le aree agricole periurbane è indubbiamente legato al fenomeno della diffusione urbana, in Europa ancora più evidente a causa della fitta rete di insediamenti storici che ricoprono l'intero continente.

Si sono così modificate profondamente le modalità di espansione delle città, con il passaggio da un modello caratterizzato dalla progressiva occupazione di suoli agricoli ad esse adiacenti,



Aree agricole del tipo 1

senza lasciarsi vuoti alle spalle, a forme di diffusione urbana puntuale o per piccoli nuclei, con la città compatta e i nuovi insediamenti intervallati da vaste estensioni di terreni agricoli. Alla base del fenomeno vanno individuate principalmente i costi di localizzazione più bassi e la ricerca dall'amenità, con ampia prevalenza delle prime rispetto alla seconda.

In Europa e nel bacino del Mediterraneo sono state individuate e classificate diverse modalità di formazione delle aree agricole periurbane con diverse tipologie insediative e di abitanti¹. Da quelle che si avvicinano al modello della città giardino, ampiamente dotate di servizi e attrezzature e abitate da ceti benestanti, ai

quartieri periferici, situati ai margini delle grandi città, oggetto di emarginazione sociale e abitati prevalentemente da classi povere e immigrati. In entrambi i casi è presente il fenomeno del pendolarismo con la città per motivi di lavoro, mentre la popolazione dedita alle attività agricole rappresenta una minoranza con percentuali analoghe a quelle riscontrabili a livello nazionale. Solo nelle realtà più marginali, in particolare sulla sponda sud del Mediterraneo l'agricoltura periurbana conserva una valenza economica, seppur ridotta, nell'approvvigionamento dei centri urbani più vicini o come integrazione al reddito della popolazione impiegata in altre attività scarsamente remunerate².

Secondo Donadieu l'interesse delle pubbliche autorità per le aree agricole periurbane risale a tempi piuttosto recenti. Esso è dovuto parzialmente a motivi legati al mercato alimentare urbano (soprattutto nei paesi più poveri del bacino del Mediterraneo), ma va fatto risalire soprattutto all'avvio di politiche di tutela ambientale e paesistica e al ruolo multifunzionale che può svolgere l'agricoltura: dal mantenimento degli equilibri

¹ Cfr. Pierre Donadieu, 2006, *Campagne urbaine*, Roma, Donzelli Editore. Titolo originale: *Campagnes urbaines*, Actes Sud/E.N.S.P., 1998.

² Ibidem, pagg. 5 e segg.

idrogeologici al potenziamento della biodiversità, da luogo di svago per le popolazioni urbane all'agriturismo.

Per questi motivi le politiche agroambientali in Europa hanno subito un radicale cambiamento a partire dall'inizio degli anni '90, con una serie di misure tendenti a garantire il mantenimento o l'inserimento di elementi naturali e paesaggistici, la manutenzione delle sistemazioni idraulico-agrarie, il ripristino o la cura dei terreni agricoli abbandonati³.

2. I caratteri delle aree agricole periurbane nell'area metropolitana di Napoli

L'agricoltura periurbana nell'area metropolitana di Napoli presenta caratteristiche in parte analoghe a quelle di altri grandi sistemi metropolitani europei e in parte del tutto originali a causa di particolari fattori storici e socio-economici che la caratterizzano.

Attualmente è possibile individuare tre diversi tipi: la campagna urbana a Napoli e nei Campi Flegrei, le aree agricole residuali della prima cintura urbana intorno a Napoli, l'agricoltura della fascia esterna.

Il primo tipo è costituito essenzialmente da piccoli lembi di aree agricole collinari (poche decine di ettari al massimo) situate sui ripidi pendii dei rilievi vulcanici sparsi nel territorio dei comuni di Napoli, Pozzuoli, Bacoli, Monte di Procida e Quarto. Si tratta di quei suoli che non è stato possibile urbanizzare a causa dell'eccessiva pendenza dei versanti e della difficile accessibilità. Mantengono una funzione testimoniale per il tipo di piante e per le modalità di coltivazione ma, grazie alla varietà delle colture, rappresentano un importante serbatoio di biodiversità. Da rimarcare anche il contributo che danno al mantenimento della stabilità dei versanti. Purtroppo essi hanno un'importanza economica residuale, mentre, per la conformazione accidentata del territorio sul quale giacciono, richiedono alti costi di manutenzione. Di fatto, senza massicci investimenti pubblici destinati alla loro conservazione (anche di tipo innovativo come i giardini pubblici urbani a caratterizzazione agricola) saranno destinati a scomparire. Dal novero di queste aree va esclusa la piana orientale di Napoli che può essere inserita nel secondo tipo.

Il secondo tipo è costituito dalle sacche di territorio agricolo pianeggiante, di estensione variabile fra i 50 e i 250 ettari, completamente circondate da aree edificate. Esse rappresentano l'eredità dell'impetuosa espansione dei comuni della prima cintura esterna a Napoli avvenuta fra gli anni '60 e '80. In generale si tratta di aree prive di strade o troppo



Aree agricole del tipo 2

³ Cfr. Matelda Reho (2006), Le misure per la tutela del paesaggio introdotte dalla nuova PAC. Valutazioni di efficacia in relazione ai fattori di contesto e alle modalità di gestione, in Francesco Marangon ed., (a cura di) *Gli interventi paesaggistico-ambientali nelle politiche regionali di sviluppo rurale*, Milano, FrancoAngeli; Roberto Henke ed. (2004) *Verso il riconoscimento di una agricoltura multifunzionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.

distanti dai vecchi centri storici. Poiché la saldatura fra vari comuni confinanti è avvenuta lungo le principali vie di comunicazione, queste aree sono rimaste escluse parzialmente dai processi di urbanizzazione. Oggi esse costituiscono di fatto le fasce di rispetto degli assi viari di tipo autostradale che le hanno utilizzate successivamente per insinuarsi fra un centro abitato e l'altro, scavalcandole con lunghi tratti sopraelevati. Quando queste aree sono lasciate alle pratiche agricole tradizionali la loro importanza economica è piuttosto limitata, mentre il valore della produzione sale di molto se sono utilizzate per sviluppare forme di agricoltura protetta (serre e tunnel). In questo caso, tuttavia, come già avviene nell'area orientale di Napoli e lungo la fascia costiera vesuviana, i valori paesaggistici vengono profondamente cambiati e si generano conflitti con le aree urbane adiacenti a causa dell'inquinamento prodotto dallo spargimento di prodotti chimici. Anche per queste aree sarebbero necessari massicci investimenti per la creazione di parchi agricoli suburbani di orientamento misto, produttivo, sperimentale e ricreativo, al fine di arrestare la continua sottrazione di suolo a fini edificatori o infrastrutturali. Attualmente sono il luogo privilegiato per la localizzazione di grandi centri commerciali o per lo sviluppo di varie forme di abusivismo edilizio.

La terza, infine, è costituita da vasti territori agricoli pianeggianti attraversati da conurbazioni lineari e interessati da estese aree industriali o da scambiatori e depositi per la logistica che occupano talvolta centinaia di ettari in piena campagna. La specializzazione agricola è strettamente legata alle caratteristiche pedologiche dei suoli che ne determinano la vocazione produttiva: dai campi di foraggio nella fascia occidentale compresa fra il fiume Volturno e il sistema dei canali dei Regi Lagni ai seminativi asciutti e irrigui della pianura casertana e acerranna; dai frutteti del giuglianese e dell'aversano ai nocelleti del nolano, agli orti irrigui dell'Agro nocerino-sarnese. Si tratta delle aree in cui l'agricoltura detiene ancora un ruolo importante nell'economia locale, anche se insidiato da altri usi: quello residenziale nelle aree più vicine ai centri abitati o lungo le strade statali e provinciali; quello commerciale, lungo lo stesso tipo di strade; quello

produttivo industriale attraverso una miriade di piccole aree attrezzate sparse nelle campagne per attività artigianali o per piccole imprese industriali; quello di deposito e stoccaggio di rifiuti; infine quello illegale come deposito di materiali tossici.

Non è del tutto proprio definire queste aree agricole come periurbane, anche se sono situate in prossimità delle conurbazioni più esterne dell'area metropolitana di Napoli. Tuttavia l'incedere svelto dei processi di urbanizzazione, che attualmente si manifesta soprattutto attraverso la frammentazione indotta dall'urbanizzazione lineare lungo le strade provinciali e comunali, richiede una attenta riconsiderazione del loro

Aree agricole del tipo 3



ruolo in funzione del recupero ambientale e paesaggistico. Infatti nel corso degli ultimi cinquanta anni, come si può evincere dal confronto fra la carte dell'uso del suolo redatte nel 1960 e nel 2004⁴, si assiste ad una drastica diminuzione della fitta trama di seminativi, vigneti, frutteti e giardini che caratterizzava le campagne più prossime ai centri abitati che vengono sostituiti da seminativi irrigui e da aree urbanizzate⁵. Vengono così compromessi sia gli elevati livelli di biodiversità propri delle campagne urbane, sia i valori paesaggistici che avevano suscitato l'ammirazione dei viaggiatori del Grand Tour nei secoli passati. I problemi principali di queste aree sono rappresentati dal difficile contenimento degli usi insediativi e infrastrutturali, ma soprattutto dalla forte semplificazione ecosistemica che l'industrializzazione dell'agricoltura comporta, cui si accompagna un forte abbassamento dei valori paesistici, nonché dalle attività illegali legate ai traffici di rifiuti tossici.

3. Le cause del degrado

I motivi che hanno portato alla situazione brevemente descritta sono molteplici. Alcuni sono indipendenti gli uni dagli altri, ma molti altri sono correlati e si amplificano a vicenda.

3.1 La frammentazione delle aziende agricole

Un primo aspetto è di carattere strutturale e riguarda l'estrema frammentazione delle proprietà e delle aziende agricole. Nelle zone agricole di pianura rientranti all'interno dell'area metropolitana di Napoli, la dimensione media delle aziende agricole oscilla fra 2,28 ettari nell'Agro Aversano e 0,45 ettari nella zona di Napoli e del Miglio d'Oro⁶.

Il livello di polverizzazione è ancora più evidente se la situazione della provincia di Napoli viene confrontata con quella della provincia di Milano: 1,0 ettari la dimensione media delle aziende agricole in provincia di Napoli, 17,4 ettari la dimensione media delle aziende agricole in provincia di Milano⁷. Nell'area napoletana la percentuale di aziende di tipo "professionale", vale a dire quelle dotate di forma giuridica di società o di cooperative che usano prevalentemente manodopera extra familiare, non supera il 14% del totale.

Alla carenza di aziende di tipo capitalistico, in grado di pianificare i propri piani produttivi a lungo termine e di effettuare i necessari investimenti, si aggiunge il controllo asfissiante della camorra che impone i propri prezzi per l'acquisto dei prodotti della terra e gestisce in gran parte l'uso della manodopera clandestina.

Lo squilibrio che si viene a determinare è reso evidente dalla sproporzione fra costi di produzione e ricavi. Tranne per le produzioni floricole protette (sotto serra o tunnel di plastica) e per i frutteti, casi in cui il differenziale fra il costo di produzione e il reddito netto reale (quello che percepisce chi lavora in proprio, senza avere dipendenti) può



Aree agricole intercluse fra Napoli e Aversa

4 Cfr. CNR e Regione Campania

5 Antonio di Gennaro, Francesco P. Innamorato, 2005, *La grande trasformazione*, Napoli, CLEAN Edizioni.

6 I dati, così come le denominazioni delle zone agricole sono ripresi da Cacace, D., Falessi, A., Marotta, G., (a cura di), 2005, *I sistemi agroalimentari e rurali in Campania*, FrancoAngeli, Milano e si riferiscono al censimento dell'agricoltura dell'anno 2000.

7 ISTAT - Censimento dell'agricoltura anno 2000.

superare anche i 20.000 euro per ettaro, negli altri casi raramente si superano i 5.000 euro per ettaro. Se l'azienda avesse salariati, i redditi si abbasserebbero di molto, fino a diventare talvolta negativi⁸.

Redditi ufficiali così bassi non potrebbero giustificare la sopravvivenza, seppur precaria, delle attività agricole nell'area napoletana se non ci fosse un ampio ricorso al lavoro nero e all'uso di fattori di produzione diversi da quelli effettivamente dichiarati, come ad esempio i costi di irrigazione che in realtà vengono abbattuti dal massiccio ricorso a prelievi clandestini dagli acquedotti.

Questa situazione che si produce da oltre cinquant'anni è alla base della costante sottrazione di suoli all'agricoltura a favore di altri usi più remunerativi: residenziali, industriali e commerciali, infrastrutture. Dal 1961 al 2001 le aree agricole in provincia di Napoli sono diminuite del 50%, ricoprendo oggi solo la metà del territorio provinciale (538 kmq su 1171 complessivi)⁹, mentre nel periodo fra il 1961 e il 1985 le aree urbanizzate sono cresciute del 376%¹⁰.

3.2 Le carenze della pianificazione

La progressiva erosione dei suoli agricoli è stata favorita anche dalla sostanziale assenza di pianificazione a tutti i livelli. Basti ricordare che la regione Campania, dall'anno della sua istituzione, nel 1970, fino al 2008 non ha mai avuto un piano territoriale regionale regolarmente approvato. Analogamente la Provincia di Napoli non ha mai approvato in Consiglio un proprio piano territoriale.

Fino a tutti gli anni '70 l'espansione urbana è stata gestita dai comuni soprattutto attraverso il ricorso a programmi di fabbricazione, i quali riguardavano solo le aree edificate e quelle edificabili, senza una visione complessiva dei problemi del territorio comunale, per cui si procedeva per successive addizioni e densificazioni sui suoli agricoli adiacenti all'abitato esistente. Una eccezione a questo tipo di approccio fu rappresentata dal Piano per le Aree di Sviluppo Industriale di Napoli e Caserta (ASI) che individuò vaste aree lontane dai centri abitati (oltre 100 ettari di estensione media) nella pianura agricola fra le due città. Il piano prevedeva anche di una rete di supporto di tipo autostradale che trovò attuazione solo venti anni dopo grazie ai finanziamenti erogati in occasione del terremoto del 1980.

Dagli anni '80 in poi si registra una maggiore diffusione dei piani regolatori¹¹ che nell'area napoletana possono essere divisi in due principali categorie: quelli che hanno assecondato gli interessi dei gruppi di pressione maggiormente legati alla speculazione immobiliare

8 Cfr. *Costi di produzione nell'agricoltura della Campania - 2004*. Regione Campania Assessorato all'Agricoltura e alle Attività Produttive, Area Generale di Coordinamento e Sviluppo Attività Settore Primario, SeSIRCA.

9 Cillo B., (2005) Aree agricole residuali in ambito metropolitano: quale destino? *Territorio*, 33, 125-133.

10 Cfr. Indovina F., Fregolent A., Savino M (a cura di), (2005) *L'esplosione della città*, Editrice Compositori, Bologna.

11 Ancora oggi, tuttavia, circa il 10% dei comuni della Campania, fra i quali molti nell'area metropolitana di Napoli, è privo di piano urbanistico comunale, INU, cit., pag. 117.

(quasi tutti) e quelli che hanno cercato di mantenere un atteggiamento teso ad un uso razionale del territorio (pochissimi).

Nel primo caso i piani sono stati caratterizzati da previsioni di crescita assolutamente sovradimensionate, tese a conferire valore di suolo edificabile alle aree agricole. Tali previsioni sarebbero rimaste inattuata se, nel frattempo, non fossero sopraggiunte alcune circostanze favorevoli: la quasi completa saturazione delle aree edificabili a Napoli e nei comuni confinanti a partire dagli anni '80; l'innalzamento del costo delle abitazioni e la lievitazione dei fitti nelle aree centrali in anni più recenti; l'aumento del numero delle famiglie. Si è verificato, così, il classico caso dell'offerta che crea la domanda, favorendo la progressiva trasformazione anche di quelle aree che sembravano sovradimensionate. Contrariamente alla fase temporale precedente i suoli individuati non erano localizzati solo in prossimità dei centri abitati preesistenti, ma in molti casi erano situati anche in zone più lontane, prevalentemente in prossimità delle nuove infrastrutture di tipo autostradale costruite dopo il terremoto. Nel secondo caso i piani urbanistici sono stati completamente disattesi attraverso interpretazioni surrettizie delle norme (una sorta di abusivismo autorizzato) o mediante il massiccio ricorso all'abusivismo. In entrambi i casi le aree agricole sono state considerate più una riserva di suolo disponibile ad altri usi che aree di pregio per il ruolo produttivo e per i valori ambientali e paesistici posseduti. Le politiche agricole comunitarie dell'epoca hanno ulteriormente favorito la trasformazione in senso peggiorativo del paesaggio agrario, come già sottolineato nel paragrafo 2., incoraggiando la quantità piuttosto che la qualità delle produzioni, accelerando così i processi di omogeneizzazione e semplificazione delle colture.

3.3 *L'abbandono delle politiche per la casa*

L'aggressione alle aree agricole periurbane nell'area metropolitana di Napoli, è stato favorito anche dall'effetto combinato del sostanziale abbandono delle politiche per la casa da parte del governo centrale e del forte incremento dei valori immobiliari nelle aree centrali delle grandi città che si è registrato soprattutto alla fine degli anni '90 del secolo scorso. In proposito si ricorda che in Italia le politiche della casa hanno privilegiato la casa in proprietà rispetto a quella in affitto. Tuttavia fino agli anni '80 l'intervento statale era stato abbastanza consistente, ma dalla seconda metà di quel decennio si è verificata una caduta verticale degli investimenti. Basti ricordare in proposito che si è passati da 34.000 abitazioni costruite con sovvenzioni pubbliche nel 1984 a circa duemila nel 2004, mentre nello stesso periodo quelle costruite con contributi pubblici sono calate da 64.000 a 11.000¹².

Lo sviluppo negli ultimi 10 anni di politiche di svendita del patrimonio abitativo pubblico ha ulteriormente aggravato la situazione delle abitazioni in affitto che nelle 16 grandi province sono scese dal 43% del totale nel 1981 al 24% nel 2001. Peggiori le percentuali degli alloggi pubblici sulle abitazioni in affitto nei nuclei metropolitani, passate dal 14,6% del 1981 all'1,8% del 2001¹³.

¹² Cfr. CRESME, 2006, *Le politiche abitative in Italia*.

¹³ *ibidem*

Nell'area napoletana l'ultimo intervento sistematico e massiccio da parte delle amministrazioni pubbliche risale alla metà degli anni '80, quando fu portato a termine il Programma Straordinario per l'Edilizia Residenziale (PSER) per la costruzione di 20.000 alloggi, varato subito dopo il terremoto del 1980. Dopo quella fase, parallelamente alla caduta degli investimenti statali, la costruzione di nuove case per le famiglie senza mezzi per accedere al mercato libero per l'acquisto o il fitto di un alloggio ha subito una forte riduzione, in particolare nei comuni più piccoli. Contemporaneamente l'incapacità o la mancata volontà di controllo da parte delle amministrazioni comunali hanno reso possibile l'assalto generalizzato dei suoli agricoli, molto appetiti per il costo più basso rispetto ai suoli legalmente edificabili.

Da un'indagine effettuata da chi scrive intervistando mediatori immobiliari di diversi comuni dell'area napoletana è emerso che i suoli agricoli dove la lontananza dai centri abitati e la mancanza di strade rende possibile solo la pratica dell'agricoltura hanno un valore di 10/20 euro per metro quadrato; se invece i suoli agricoli per la loro collocazione sono idonei all'edificazione abusiva (aree agricole intercluse o attraversate da strade) salgono di valore, oscillando fra 120 e 250 euro per metro quadrato; infine il valore dei suoli classificati edificabili da un piano urbanistico hanno un valore che varia fra i 250 e i 600 euro per metro quadrato. La possibilità di costruire in campagna su suoli di proprietà o acquistati nella qualità di suoli agricoli ma predisposti alla edificazione si traduce, quindi, in un risparmio notevole sul prodotto finito. Conseguentemente la costruzione abusiva di case nelle aree agricole ha costituito una valvola di sfogo articolandosi in tre tipologie:

- abusivismo di necessità costituito essenzialmente da abitazioni unifamiliari edificate su suoli agricoli di proprietà della famiglia impegnata principalmente o parzialmente in attività agricole. Questa forma di autocostruzione è particolarmente gradita da quelle famiglie che non possiedono i mezzi per costruire un alloggio completo in tutte le sue parti e decidono di investire i propri risparmi a rate, a mano a mano che si raccoglie la cifra sufficiente a completare una parte della casa; prima le strutture portanti, poi i tompagni, di seguito gli impianti, gli infissi esterni, poi gli intonaci e gli infissi interni, per chiudere con i rivestimenti esterni. L'interesse verso questa forma di abusivismo è accentuato dalla possibilità di ricorrere alla manodopera familiare o al lavoro nero, contenendo fortemente i costi di costruzione. L'esito è rappresentato da insediamenti molto radi (un'abitazione ogni 5/10.000 mq), caratterizzati da edifici incompleti, privi di finiture, con effetti negativi sul paesaggio e sull'ambiente agricolo;
- lottizzazioni abusive garantite da rapporti di parentela o dalla supervisione della camorra, con tipologie edilizie analoghe a quelle sopra descritte ma molto più dense;
- grandi lottizzazioni abusive gestite direttamente o indirettamente dalla camorra dalla tipologia molto varia a seconda dei destinatari; ovvero insiemi di palazzine da due a quattro piani; edifici isolati di 5/7 piani; case a schiera; villini. Questi complessi residenziali risultano essere totalmente privi di attrezzature collettive, di spazi verdi, di parcheggi, al di fuori di quelli privati.

Non è un caso che la Campania vanti il più alto tasso di abusivismo, pari a circa il doppio di quello italiano e il più alto tasso di concentrazione con il 20% circa di tutti i casi di abusivismo riscontrati in Italia¹⁴.

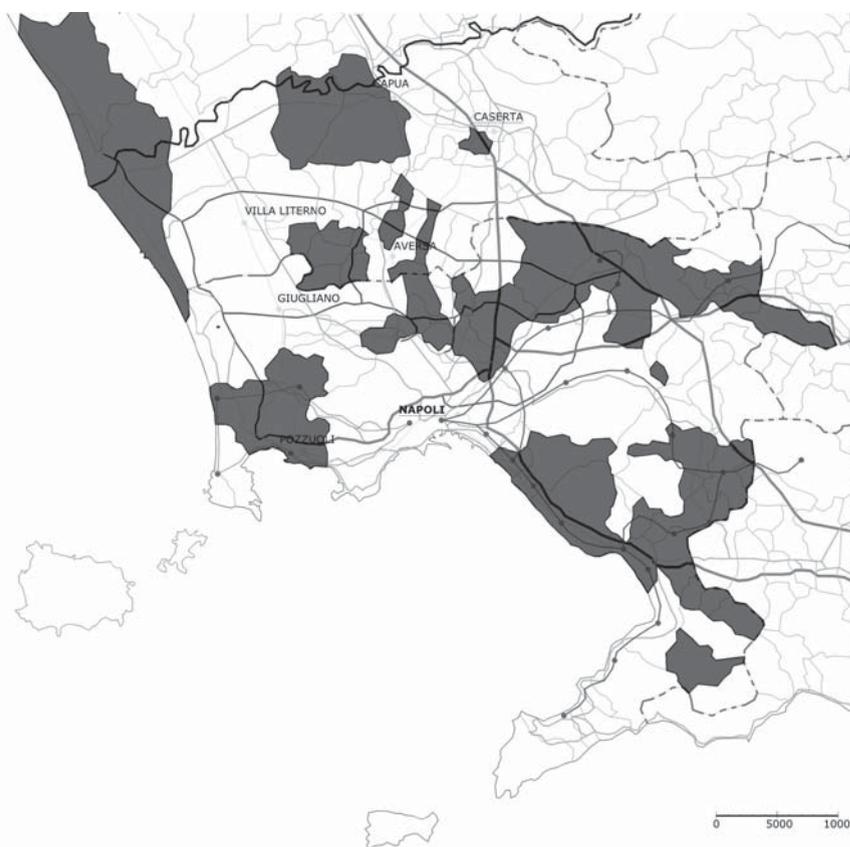
In ogni modo l'effetto sugli spazi agricoli è stato fortemente negativo, producendo forme di urbanizzazione che hanno alterato profondamente gli equilibri preesistenti, provocando vistosi fenomeni di frammentazione e perforazione del paesaggio agrario che assume connotati simili a quelli di una rarefatta periferia urbana, perdendo molte potenzialità utili alla creazione di nuove forme sostenibili di paesaggio e di ambiente agrario.

3.4 La pressione della camorra e il controllo del territorio

Gli usi illegali dei suoli agricoli, grazie alle forti potenzialità di guadagno che assicurano, hanno ulteriormente incentivato l'ingresso massiccio della camorra nel settore edilizio, spaziando dalle cave all'industria del cemento, dalla fornitura dei materiali alle imprese di costruzione alle società immobiliari, rendendo secondari gli interessi mafiosi legati al controllo dei mercati ortofrutticoli e accentuando la necessità di un controllo completo del territorio.

Infatti, per innalzare i guadagni e mantenerli costanti è necessario che anche le decisioni sull'uso del suolo (di norma prerogativa delle pubbliche amministrazioni) vengano gestite dalla malavita organizzata. Le cave vanno aperte senza permessi là dove il materiale è migliore e la sua estrazione è più economica. Una volta esaurite le cave è conveniente il loro riutilizzo come discariche di rifiuti; da ciò l'opposizione agli inceneritori e il boicottaggio della raccolta differenziata. Fornire il cemento e gli altri materiali in condizioni di monopolio territoriale assicura entrate certe a prezzi concordati. Gestire direttamente le imprese di costruzione, attraverso il ricorso al lavoro nero per abbassare i costi, assicura la chiusura del ciclo edilizio e guadagni non indifferenti. Operare direttamente nel mercato dei suoli edificabili, orientando i piani urbanistici, aggirando norme e regolamenti, oppure basandosi sulla corruzione o l'intimidazione, diventa una necessità per assicurarsi alti profitti e mantenere tutto il sistema. Sfruttando queste condizioni la camorra è riuscita a sostituirsi parzialmente allo stato nell'offerta di case a costi bassi, certamente più bassi del mercato legale.

Gli effetti negativi di questa capacità di controllo pervasivo del territorio sono chiaramente leggibili nei seguenti dati:



Comuni sciolti per infiltrazioni malavite fino al 2004

¹⁴ INU, *cit.*, pag.129.

- in Italia, fra il 1991 e il febbraio 2007, a causa di infiltrazioni mafiose (quasi sempre ricollegabili a questioni riguardanti la pianificazione urbanistica) sono state sciolte d'autorità dal Ministero dell'Interno le amministrazioni di 171 comuni. Di questi il 25% è concentrato in provincia di Napoli e il 13% in provincia di Caserta. Vale a dire che nell'area metropolitana di Napoli si concentra quasi il 40% degli interventi dello stato tesi a ripristinare la legalità nelle amministrazioni comunali di tutta l'Italia. Per dare un'idea della gravità del fenomeno basti ricordare che il numero dei comuni sciolti per infiltrazioni mafiose nella sola provincia di Napoli (44 su 89 comuni) è quasi pari a quello dell'intera Sicilia (49 su 390 comuni)¹⁵;
- un censimento dei siti inquinati per il deposito di sostanze tossiche, di rottami, di materiali provenienti da demolizioni, di rifiuti solidi urbani, di cimiteri d'auto, mostra che in Campania è presente il 43% dei siti contaminati d'Italia (esclusa la Sardegna). La maggior parte di questi siti è sparsa nelle campagne dell'area metropolitana di Napoli. Il terreno e gli specchi d'acqua del litorale Domitio dell'agro Aversano sono le aree più inquinate d'Italia. Le inchieste della magistratura hanno dimostrato che le organizzazioni criminali hanno smaltito nell'area compresa fra Napoli e Caserta circa un milione di tonnellate di rifiuti pericolosi¹⁶. Tutto ciò si riflette sulla salute delle popolazioni di queste aree, come è dimostrato dall'incidenza dei tumori (+12% rispetto alla media nazionale) e delle malformazioni alla nascita (+84% rispetto alla media nazionale)¹⁷.

Il controllo del territorio da parte delle organizzazioni camorristiche si basa non solo sulla capacità di esazione (estorsioni) e di sanzione (graduazione delle punizioni in relazione allo sgarro commesso, dal graffio sulla carrozzeria dell'auto fino alla morte) ma anche sull'abilità di generare consenso attraverso l'uso personalistico delle norme da parte delle amministrazioni corrotte. Ciò si traduce in pratica nell'incoraggiamento degli abusi edilizi o nella tolleranza verso qualsiasi piccola trasgressione alle norme stabilite per legge, dal mancato rispetto delle norme igieniche negli esercizi commerciali alimentari, all'occupazione abusiva di suolo pubblico, dalla mancata segnalazione delle infrazioni al Codice della Strada, al preavviso delle ispezioni in materia di abusi edilizi e di norme sulla sicurezza dei cantieri. L'insieme di queste pratiche che avvengono sempre all'interno di rapporti fra individuo e individuo, fra il cittadino e l'amministratore pubblico, mai in rappresentanza di interessi collettivi, genera forme di complicità e consenso che, come vedremo nei paragrafi successivi, minano alla base anche i timidi tentativi di forme di governo del territorio più consone ai tempi e più trasparenti.

Sulla base di questo consenso vengono portate a termine, senza proteste da parte dell'opinione pubblica, operazioni immobiliari di grande respiro finanziario, che richiedono complesse strategie e ramificate complicità nella pubblica amministrazione; fondando sul disinteresse generato dall'appagamento di chi compie i propri abusi basandosi su orizzonti spaziali, economici e temporali molto limitati. E' il caso dei numerosi grandi centri commerciali che sono sorti nell'area metropolitana di Napoli utilizzando prevalentemente suoli all'interno di

¹⁵ Fonte: Direzione nazionale antimafia

¹⁶ Fonte: Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (APAT).

¹⁷ Dati estratti da vari studi scientifici riportati dal quotidiano *La Stampa* di Torino.

aree agricole intercluse. Nel 2004 se ne contano ben 13 nuovi che si aggiungono ai 12 già esistenti fino al 1998¹⁸. Indagini dirette hanno messo in evidenza la costante trasgressione o elusione delle norme che regolano la costruzione di questo tipo di strutture. Ma gli interessi economici messi in gioco, anche in termini di nuovi posti di lavoro gestiti in accordo con gli amministratori locali, sono in grado di superare qualsiasi resistenza e qualsiasi vincolo amministrativo che si dovesse contrapporre.

Quando non è il caso dei grandi centri commerciali, la progressiva trasformazione dei suoli avviene sotto forma di depositi legali e illegali di rifiuti; intasando il territorio agricolo e, affiancandosi a orti e frutteti, avvelenando di i prodotti della terra. Le campagne urbane vengono così a trovarsi sotto il fuoco incrociato dei grandi interessi economici e dei micro-interessi diffusi che, insieme, le erodono a poco a poco così come le metastasi corrodono i corpi colpiti dal cancro.

4. Le aree agricole periurbane a Napoli: un'area a rischio?

Secondo la letteratura sull'argomento, il rischio va misurato rispetto alla:

- pericolosità, vale a dire il tipo di sollecitazione che interessa un determinato territorio;
- esposizione, la quantità di beni e persone che possono essere coinvolti dall'evento;
- vulnerabilità, ovvero la propensione al danno che beni e persone esposte possiedono¹⁹.

Secondo questa interpretazione del concetto di rischio, le caratteristiche dei sistemi territoriali coinvolti influenzano direttamente l'entità dei danni che si possono verificare. Ad esempio il rischio vulcanico nell'area napoletana è molto più alto di quello che si misura in prossimità dell'Etna, perché, pur essendo questo vulcano più grande del Vesuvio e dei Campi Flegrei e in costante attività, la popolazione esposta è di gran lunga meno numerosa. Senza contare l'immenso patrimonio di beni culturali che potrebbero essere coinvolti.

Tuttavia per misurare l'entità del rischio vanno presi in considerazione anche altri parametri, quali la vulnerabilità e la resilienza. La prima esprime la propensione a subire un danno manifestata da beni o persone; ad esempio la copertura a terrazza di un edificio è più vulnerabile alla caduta delle ceneri vulcaniche di una copertura a falde, risultando così più "fragile"²⁰. La resilienza, invece, esprime la capacità di assorbire una perturbazione ritornando allo stato preesistente o comunque a uno stato di equilibrio non molto dissimile da quello precedente.

Considerando che i rischi possono essere sia di matrice naturale che di matrice antropica, si può senza dubbio affermare che le campagne periurbane nell'area metropolitana di Napoli sono una zona a elevato rischio non solo per i rischi naturali ma anche per quelli

¹⁸ Il primo grande centro commerciale sulla tipologia del *mall* è stato localizzato nell'area napoletana nei primi anni '70 del secolo scorso, si è verificato, pertanto una crescita di oltre il 100% in solo 6 anni.

¹⁹ Il concetto di rischio e quelli degli altri fattori ad esso collegati illustrati in questo paragrafo sono in gran parte ripresi da Adriana Galderisi (2004), *Città e terremoti - Metodi e tecniche per la mitigazione del rischio sismico*, Roma, Gangemi Editore.

²⁰ Cfr. Ministry of the Environment: The Environmental Advisory Council to the Swedish Government (2002), *Resilience and Sustainable Development: Building Adaptive Capacity in a World*



Processi di urbanizzazione nelle aree agricole intercluse - Nebulosa Atellana

di matrice antropica, anzi i secondi sono più elevati dei primi. Infatti come le cronache storiche ci insegnano, la devastante eruzione vulcanica del 79 d. C. impiegò meno di mille anni per vedere le sue tracce completamente assorbite. Invece i rischi di derivazione antropica come l'inquinamento da metalli pesanti e da diossina nelle campagne dell'area napoletana hanno tempi naturali di riassorbimento che si misurano in millenni; ben superiori ai danni prodotti da un'eruzione vulcanica, senza contare le vite umane che possono andare perdute nel tempo a causa dell'inquinamento.

Anche le alterazioni degli equilibri ecosistemici, purché derivanti dalla distruzione piuttosto che dall'inquinamento degli habitat naturali, sono in qualche misura reversibili attraverso azioni appropriate. Mentre i danni derivanti dalla

copertura con asfalto o cemento dei suoli agricoli diventano difficilmente reversibili e quelli arrecati ai beni culturali, fra i quali si possono annoverare anche antiche modalità di coltivazione sopravvissute nel tempo, possono essere considerati addirittura irreversibili. Una volta distrutta, la coltivazione delle viti a festone potrà essere riproposta solo in un museo del paesaggio agrario, ma il "paesaggio della piantata degli alberi vitati"²¹, espressione di questa modalità di coltivazione, non potrà essere più ricostituito. Pertanto le campagne urbane nell'area metropolitana di Napoli possono essere definite come aree a rischio e in quanto tali richiedono forti investimenti per il contenimento dei rischi e forme di pianificazione adeguate, cercando gli strumenti più efficaci per raggiungere l'obiettivo.

5. Politiche integrate per le aree agricole periurbane a Napoli

Il governo del territorio si attua mediante una serie di azioni finalizzate alla "tutela, uso, trasformazione e valorizzazione del territorio, dei beni ambientali e culturali e della

of Transformations.

Si riportano di seguito alcuni concetti contenuti nel rapporto.

The Resilience Alliance (www.resalliance.org) defines resilience as applied to integrated systems of people and nature as:

- a) the amount of disturbance a system can absorb and still remain within the same state or domain of attraction;*
- b) the degree to which the system is capable of self-organization (versus lack of organization, or organization forced by external factors);*
- c) the degree to which the system can build and increase the capacity for learning and adaptation.*

The antonym of resilience is often denoted vulnerability. Vulnerability refers to the propensity of social and ecological system to suffer harm from exposure to external stresses and shocks.

²¹ La "piantata di alberi vitati" è una modalità di coltivazione che utilizza alberi quali i gelsi per sostenere i tralci delle viti, che formano così dei festoni. Secondo Emilio Sereni le prime tracce di questa modalità di coltivazione possono essere fatte risalire in Italia al XIII secolo. Emilio Sereni, 1961, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Bari, Laterza.

mobilità²². Tali azioni richiedono un confronto fra aspetti tecnici e decisioni politiche per “portare a sintesi provvedimenti di natura settoriale. La pianificazione territoriale è la forma di *controllo* dell’uso del suolo per conseguire gli obiettivi di mobilità e di tutela dei beni ambientali e culturali. Pertanto senza *controllo del territorio* non è possibile dare attuazione alle decisioni politiche originate dalle proposte tecniche. Il caso dell’area napoletana richiede un’attenta riflessione sulla capacità di controllo del territorio da parte delle amministrazioni pubbliche per evitare la sostanziale inefficacia della pianificazione territoriale e urbanistica.

Inoltre, l’attenuazione o l’eliminazione delle condizioni di rischio nell’area napoletana richiede adeguati investimenti in numerosi settori, dall’edilizia pubblica all’agricoltura, dal recupero del patrimonio edilizio rurale al disinquinamento, dalle reti ecologiche alla gestione dei rifiuti. Limitare l’intervento alla sola agricoltura periurbana, tentando di favorire il mantenimento di alcune colture o di salvaguardare il paesaggio agrario tradizionale, ma trascurando di intervenire in maniera integrata in altri settori collegati, implica il più che probabile fallimento delle azioni previste, a causa della maggiore convenienza economica degli usi alternativi, specie se illegali²³.

La questione del controllo del territorio è particolarmente importante anche in relazione al ruolo degli attori istituzionali, i quali normalmente hanno il potere formale di prendere le decisioni e di attuarle essendosi confrontati con gli altri attori. Se, come accade nell’area metropolitana di Napoli gli attori istituzionali sono in gran parte inefficienti o addirittura collusi con attori informali e occulti, i soggetti più deboli non sono in grado di confrontarsi con le istituzioni per difendere i loro interessi, anche a causa della freddezza verso queste azioni determinato dal consenso generalizzato nei confronti dell’illegalità nonché dal timore di atti violenti nei loro confronti per vendetta da parte della camorra²⁴.



Progetto del Parco agricolo Mugnano

22 Cfr. Molti dei concetti espressi sui sistemi di pianificazione e la loro forma in questo paragrafo sono ripresi da: Luigi Mazza, 2003, Sul disegno di un sistema di pianificazione, in CRU n.14., 51-66.

23 Un progetto di parco agricolo di 100 ettari in un comune della cintura periferica napoletana, è stato fatto fallire a 2 giorni dalla sua approvazione in consiglio comunale per le dimissioni di 14 consiglieri comunali su 20 che così hanno determinato lo scioglimento del consiglio e impedito che venisse istituito il parco. Al di là di un probabile intervento di gruppi di pressione occulti, il progetto non riscuoteva l’appoggio popolare, in parte per il disinteresse verso l’argomento, in parte perché i piccoli proprietari coinvolti non erano particolarmente allettati dalla prospettiva di cedere i suoli agricoli in loro possesso in cambio di una compartecipazione agli utili dell’iniziativa, anche se pari al doppio del guadagno legalmente possibile, edificando nella misura prevista dalla legge urbanistica regionale nelle aree agricole. Infatti, l’edificazione illegale avrebbe potuto consentire loro un guadagno quasi esentasse pari al triplo di quello proposto, per giunta conseguito in 2-3 anni contro i 10 previsti aderendo al progetto del comune.

24 Da questo punto di vista è emblematico il caso del Vallone San Rocco un piccolo canyon inserito nel Parco Metropolitan delle Colline di Napoli, ricoperto da una fitta boscaglia di circa 70 ettari e fiancheggiato da circa 100 ettari di coltivazioni agricole tradizionali sopravvissute all’urbanizzazione degli anni ’60 e ’70. Anche se è in preparazione un piano urbanistico specifico per l’area che è stata interessata anche da un progetto di risanamento ambientale e idrogeologico, le pubbliche autorità si sono mostrate incapaci di fermare i numerosi atti di occupazione e trasformazione illegali del suolo nell’area. In proposito si ricorda che l’intero personale del parco, compreso il presidente, non supera le 5 persone, mentre gli stessi uffici tecnici comunali stanno trasformando il progetto di risanamento ambientale in un normale progetto di ingegneria idraulica, con massiccio uso di cemento, tralasciando gli interventi di risanamento e conservazione della vegetazione spontanea già progettati.

Pertanto appaiono destinati all'insuccesso anche i tentativi di stimolare la partecipazione dei cittadini al processo di piano propri della pianificazione strategica.

Inoltre, poiché il ruolo della pianificazione a livello locale dipende anche “dalle tradizioni d'uso del suolo e dalla segmentazione dei mercati immobiliari”²⁵ è necessario intervenire su questi fattori per scardinare il sistema di pianificazione concretamente vigente e introdurre un altro in grado pervenire realmente alla ridefinizione del ruolo e al risanamento ambientale delle aree agricole periurbane.

La gravità della situazione e il numero dei problemi sono tali da rendere necessari interventi di carattere eccezionale accompagnati da investimenti massicci. Tuttavia, va ricordato in proposito che vive e prospera a Napoli un ceto politico-professionale che si basa proprio sulla gestione di eterne emergenze. Basti ricordare che a partire dalla legge speciale sul Risanamento edilizio del 1885, solo nel campo urbanistico, si possono contare a Napoli ben 7 interventi straordinari che evidentemente non hanno risolto i problemi della città (Belfiore, 2007). Attualmente il sindaco di Napoli è anche commissario straordinario per due o tre emergenze, alcune delle quali - il traffico- sono compito della gestione ordinaria di un sindaco. Anche la gestione dei rifiuti in Campania è soggetta ad un'amministrazione straordinaria da ben 15 anni che ha aggravato la situazione piuttosto che risolverla²⁶.

Considerando il complesso della situazione appaiono evidenti due cose: da un lato è necessario uno sforzo economico molto impegnativo per risanare la situazione che si è determinata nelle campagne urbane nell'area napoletana; dall'altro gli strumenti ordinari così come quelli straordinari sembrano essere inefficaci. E' necessario sviluppare azioni innovative in termini di strategie; in ciò possono venire in soccorso le teorie di Karl von Clausewitz sulla guerra.

Un primo concetto da prendere in considerazione è quello di *chiave del territorio*, intesa come “zona senza il cui possesso non si possa osare di penetrare nel territorio avversario”²⁷.

Un secondo concetto è quello della *concentrazione delle forze nello spazio e nel tempo*, poiché “la migliore strategia consiste nell'essere sempre assai forti ... tenendo riunite le proprie forze”²⁸. Tuttavia, bisogna considerare che la decisione di impegnare tutte o solo in parte le forze che si hanno a disposizione dipende dalle circostanze²⁹.

Nel caso in esame la chiave del territorio può essere rappresentata dalle aree agricole intercluse. E' lì che si concentrano i maggiori rischi di una progressiva e rapida erosione delle coltivazioni superstiti, spesso di tipo tradizionale; pertanto è da queste aree che bisogna ripartire alla riconquista del controllo del territorio attraverso la sperimentazione di casi esemplari. Le forze, invece, sono rappresentate dalle risorse economiche e umane che si possono mettere in campo. Poiché queste risorse appaiono scarse, è necessario individuare oltre al luogo (le aree agricole intercluse) anche il tema intorno al quale concentrare l'azione. Nel caso in esame il tema delle reti ecologiche sembra essere quello

25 Mazza L., 2003, cit, p. 54.

26 La gestione straordinaria è un “affare” anche per la camorra perché consente di aggirare norme e leggi in materia di appalti pubblici, consentendo di affidare lavori e progetti a trattativa privata.

27 von Clausewitz, K., 1970, *Della Guerra*, Oscar Mondadori, p. 597.

28 von Clausewitz, cit., p.216.

29 von Clausewitz, cit., p.217-224.

che può garantire nello stesso tempo il perseguimento di molteplici obiettivi e la verifica del loro effettivo conseguimento.

Le reti ecologiche, rappresentando una proposta di gestione integrata del territorio finalizzata alla conservazione e al recupero della biodiversità. Mantenere la biodiversità esistente o innalzare il suo livello favorisce il mantenimento degli equilibri ecologici e i processi evolutivi naturali. Ripristinare o mantenere buoni livelli di biodiversità in aree fortemente stressate come le aree metropolitane significa contribuire al conseguimento della sostenibilità dello sviluppo, uno degli obiettivi fondamentali delle politiche ambientali dell'Unione Europea, tanto più se ciò avviene tramite il sostegno a iniziative volte a sostenere forme di sviluppo endogeno basato sulle risorse locali. Alla base del mantenimento della biodiversità vi è la connettività biologica, senza la quale comunità animali e vegetali si troverebbero isolate e incapaci di trasmigrare da una zona all'altra e quindi di favorire i processi evolutivi naturali.

La biodiversità delle zone rurali, spesso più elevata di quella delle aree naturali, oltre a favorire gli equilibri ecosistemici è anche fattore di qualificazione in senso positivo dei valori visuali del paesaggio³⁰, e, quindi, in grado di suscitare l'apprezzamento di coloro i quali cercano nelle aree rurali benessere e amenità. Pertanto gli obiettivi della biodiversità e della connettività biologica sembrano poter giustificare pienamente i forti investimenti necessari alla riqualificazione delle aree agricole metropolitane a Napoli.

Le condizioni alle quali questo obiettivo potrebbe essere raggiunto, tenendo conto del contesto socio-economico e politico sono:

- concentrare le azioni di recupero pieno del controllo del territorio, sia amministrativo (rendere impossibile la trasformazione illegale dei suoli agricoli in suoli edificabili) che "militare" (eliminare il controllo esercitato dalla camorra attraverso le intimidazioni) almeno là dove esistono accenni di interesse verso il recupero e la riqualificazione delle campagne urbane da parte di movimenti di base;
- sviluppare forme innovative di incentivazione economica attraverso il ricorso al contributo ai proprietari dei suoli in cambio dell'uso pubblico per un certo numero di anni³¹ o del contributo per il mantenimento di determinate forme colturali ritenute utili agli obiettivi prefissati;
- favorire la conversione in parchi pubblici attrezzati degli appezzamenti agricoli più piccoli rimasti intrappolati nelle aree urbanizzate, conservando gran parte delle colture agricole esistenti;
- adottare misure affinché, una volta che il controllo e la regolamentazione dell'uso delle aree agricole sia stato assunto da un'autorità in grado di esercitarli correttamente, gli abitanti del luogo e gli utenti possano acquisire le capacità e le competenze necessarie a esercitare forme autonome di controllo coerenti con gli obiettivi prefissati³².

Interventi contemporanei negli altri campi connessi, politiche pubbliche per la casa, gestione adeguata dei rifiuti, misure efficaci per il recupero del patrimonio edilizio rurale, politiche

30 Fabbri, P., 1997, *Natura e cultura del paesaggio agrario*, CittaStudiEdizioni, Torino.

31 Mark A. Benedict, Edward T. McMahon, 2006. *Green Infrastructure*, Washington-Covelo-London, ISLAND Press.

32 Lynch, K., 1990, *Progettare la città*, ETAS Libri, Milano, p. 215.

integrate per la costruzione delle reti ecologiche sostenute da adeguati finanziamenti, progressiva eliminazione della malavita organizzata, rappresentano altre condizioni necessarie e imprescindibili per il conseguimento della conservazione delle aree agricole periurbane in un quadro di sviluppo sostenibile. L'avverarsi di tutte queste condizioni nell'area napoletana sembra alquanto improbabile nel breve-medio periodo e, come diceva John M. Keynes, nel lungo periodo saremo tutti morti.

