



# #10

## Territorialità e territorializzazione. Confronti interdisciplinari

luglio settembre 2016  
numero dieci  
anno quattro

Territoriality and territorialization:  
a cross-disciplinary dialogue  
a cura di Elena Battaglini & Anna Laura Palazzo

**URBANISTICA**   
giornale on-line di  
urbanistica  
ISSN:  
2531-7091

• Marino Bonaiuto |  
• Paolo Desideri |  
• Francesca Governa |

• Davide Marino |  
• Alfredo Mela |  
• Anna Laura Palazzo |

# URBANISTICA **ire**

giornale on-line di  
urbanistica  
journal of urban  
design and planning  
ISSN: 2531-7091

## Direttore responsabile

Giorgio Piccinato

## Comitato di redazione

Viviana Andriola, Lorenzo Barbieri,  
Elisabetta Capelli, Sara Caramaschi,  
Janet Hetman, Lucia Nucci,  
Simone Ombuen, Anna Laura Palazzo,  
Francesca Porcari, Nicola Vazzoler

## Comitato scientifico

Thomas Angotti, *City University of New York*  
Oriol Nel-lo i Colom, *Universitat Autònoma de Barcelona*  
Carlo Donolo, *Università La Sapienza*  
Valter Fabietti, *Università di Chieti-Pescara*  
Max Welch Guerra, *Bauhaus-Universität Weimar*  
Michael Hebbert, *University College London*  
Daniel Modigliani, *Istituto Nazionale di Urbanistica*  
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, *Universidade Federal do Rio de Janeiro*  
Vieri Quilici, *Università Roma Tre*  
Christian Topalov, *École des hautes études en sciences sociales*  
Rui Manuel Trindade Braz Afonso, *Universidade do Porto*

<http://www.urbanisticatre.uniroma3.it/dipsu/>

ISSN 2531-7091



La qualità scientifica del Quaderno è garantita da una procedura di peer review ad opera di qualificati referees anonimi esterni.

Progetto grafico / Nicola Vazzoler  
Impaginazione / Beatrice Taiarol

Data di pubblicazione: Roma, dicembre 2016

*In copertina:*

particolare dell'opera "Maintenant"  
di Gastone Novelli, 1962

edito da



con il supporto di



per informazioni



# #10

luglio\_settembre 2016  
numero dieci  
anno quattro

july\_september 2016  
issue ten  
year four



in questo numero  
in this issue

Tema/Topic >

## **Territorialità e territorializzazione.**

### **Confronti interdisciplinari**

#### **Territoriality and territorialization: a cross-disciplinary dialogue**

a cura di / edited by Elena Battaglini & Anna Laura Palazzo

Elena Battaglini & Anna Laura Palazzo\_p. 5

**Spazio, luogo, territorio  
variabili-chiave delle scienze sociali e umane. Un'introduzione**  
Space, place, territory as key variables of social sciences.  
Introductory outlines

Alfredo Mela\_p. 13

**La dimensione spaziale del sociale: nuove prospettive**  
The spatial dimension of societal issues: new perspectives

Francesca Governa\_p. 19

**Spazialità molteplici.  
Aperture e ibridazioni fra territoriale e relazionale**  
Spatial multiplicity. Openings and hybridizations  
between territorial and relational approach

Davide Marino\_p. 27

**Sistemi agricoli tra territorio e de-territorializzazione**  
Agricultural systems between territory and deterritorialisation

Anna Laura Palazzo\_p. 33

**Quando è l'istituzione a territorializzare.  
Forme territoriali, forme della modificazione**  
When it comes to Regional Planning.  
Territorialisations and transitions

Marino Bonaiuto\_p. **45**  
**Spunti di riflessione dalla psicologia ambientale**  
Insights on environmental psychology

Paolo Desideri\_p. **51**  
**Basta con i non-luoghi**  
Enough of non-places

**Apparati/Others >**

Profilo autori/Authors bio  
p. **56**

Parole chiave/Keywords  
p. **58**



**Territorialità e  
territorializzazione**  
Territoriality and territorialization



# Quando è l'istituzione a territorializzare. Forme territoriali, forme della modificazione

@ Anna Laura Palazzo |

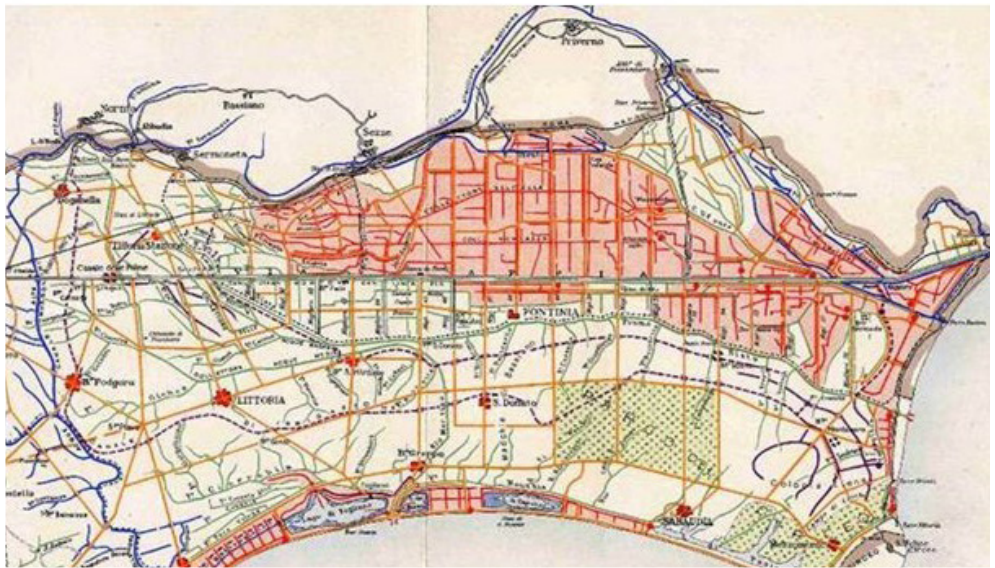
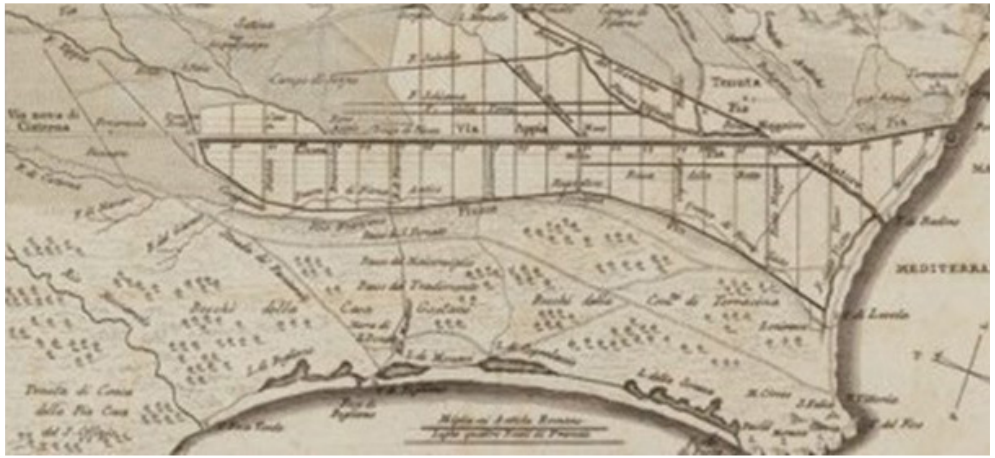
When it comes to Regional Planning.  
Territorialisations and transitions

# Governo |  
# Forma territoriale |  
# Modelli di sviluppo |  
# Governance |  
# Territory |  
# Development patterns |

*The main focus of this paper is on territorialisation processes carried out by the State, and subsequently by Regions, in their capacity as promoters, drivers or regulators. Whatever the case, their establishment would imply settlement patterns explicitly or implicitly conveying an idea of "Form" interacting both with original morphologies and previous histories, and with prevailing beliefs and models for economic growth.*

## Inquadramento del tema

Questo contributo si sofferma sulle iniziative di programmazione e strutturazione territoriale in area vasta, in cui delle finalità condivise e l'obbligatorietà degli adempimenti ricadenti nella esclusiva o prevalente giurisdizione dello Stato o delle Regioni hanno imposto un medesimo passo a differenti contesti del nostro Paese, codificando "forme piano" definite e riconoscibili. Sfondo comune a tali iniziative, che ricomprendono un insieme piuttosto eterogeneo di geografie intenzionali, è il ricorso al registro "prescrittivo" del discorso territoriale (Guttenberg 1993): tale statuto di incisività connota storicamente



**Fig.1\_** Prima fase. L'epopea della ruralità agraria. La grande unità di paesaggio della Pianura Pontina nell'intervento di bonifica eseguito per ordine di Pio VI dal 1777 al 1795 secondo il progetto dell'ingegnere bolognese Gaetano Rappini e in quello eseguito per concessione dal Consorzio di bonifica di Littoria e dal Consorzio della bonificazione pontina negli anni Trenta del Novecento (Collezione "Mappe e vedute" della Biblioteca romana dell'Archivio Capitolino).

ambiti di intervento come i programmi per le opere pubbliche gestibili con un minimo di interferenze esterne, ma anche, spesso sotto forma di pre-scrittione di *non facere*, le più recenti iniziative di pianificazione e tutela dei paesaggi in capo alle Regioni. Altre non meno importanti forme di territorializzazione si sono espresse e si esprimono attraverso gesti meno assertivi (politiche regolative, tipicamente i piani regolatori comunali), o come controtendenze di tipo spontaneo, interferendo localmente con trend di lungo periodo. Ma difficilmente si lasciano cogliere in una unica narrazione.

## Una periodizzazione

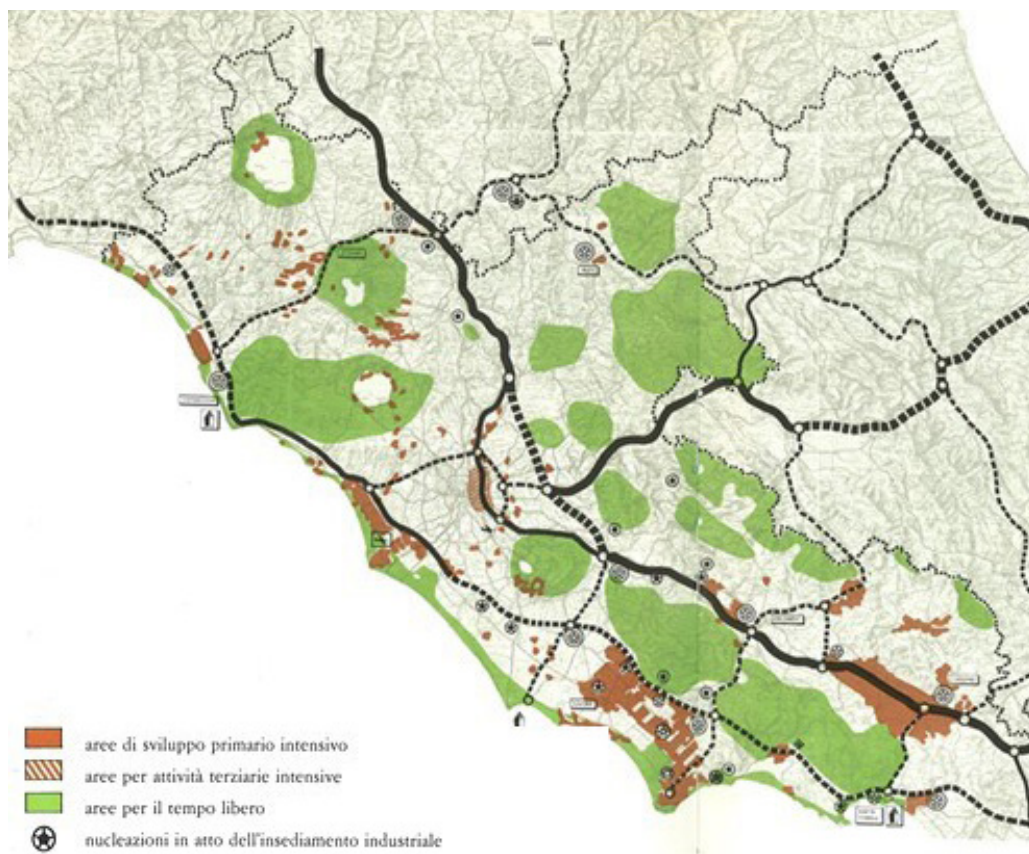
La strutturazione di grandi territori con finalità agricole e igienico-sanitarie prende avvio dal Settecento sullo sfondo di geografie politico-istituzionali stabili, in sostegno alle dottrine fisiocratiche e con un forte innesto di capacità tecniche e innovazioni tecnologiche facenti capo ad architetti e ingegneri: essa è associata alla conquista di ampi territori acquitrinosi mediante canalizzazione o “essiccazione” per scorrimento, per colmata artificiale o naturale, o per sollevamento meccanico delle acque. Queste forme di pianificazione globale interagiscono con altre modalità di uso e “modi di possedere” ritenuti improduttivi, come l’istituto degli usi civici: a titolo di esempio, a partire dal 1776 il Granduca di Toscana sopprimeva il diritto di pascolo in una parte delle proprie terre, sulla scorta di un movimento riformista che in Francia alla fine del secolo avrebbe definitivamente condotto all’abolizione dei diritti di uso collettivi.

All’indomani dell’Unità d’Italia, si intensificano le operazioni di bonifica e predisposizione di condizioni di stanzialità legate allo sfruttamento agricolo. È l’epopea di una “ruralità agraria” (Sotte 2013) che si protrae anche nel secondo dopoguerra.

Il registro prescrittivo del discorso territoriale, in appoggio a percorsi di allocazione delle risorse e di programmazione generalmente assistiti da risorse straordinarie, ha concorso a limitare gli elementi di incertezza e imprevedibilità connessi all’attuazione. Valga per tutte la vicenda della Piana pontina, grande unità di paesaggio storicamente segnata dall’alternanza tra uno stato naturale caratterizzato dalla presenza di ampi acquitrini e una geografia volontaria scandita da imponenti bonifiche. La prima bonifica moderna, eseguita per ordine di Pio VI dal 1777 al 1795, viene integrata sotto il Fascismo con più incisivi interventi di regimazione idrica (idrovoce, invasi di raccolta, chiuse), con nuovi reticoli viari provvisti di fasce frangivento, con presidi sanitari e di servizio per la popolazione, con una minuta articolazione degli appoderamenti. Questa rigorosa sintassi, che nelle sue espressioni più alte è un disegno di precisione millimetrica che coniuga razionalità produttiva e coesione sociale, si applicherà pervasivamente, soprattutto nel Centro-Sud, ad ampi territori inabitati e improduttivi da destinare a forme di agricoltura intensiva: le aree prevalentemente di pianura, ma non solo, della cosiddetta “polpa”: «Entro i confini della polpa si possono con certezza individuare solo due gruppi di terre e di zone: quelle che già godono o potranno godere i vantaggi dell’irrigazione e quelle che, per natura di terreni, di clima e di altre condizioni ambientali si mostrano altamente suscettibili allo sviluppo delle colture arboree specializzate o di altre colture intensive» (Rossi Doria 1958). La seconda fase è scandita dall’Intervento straordinario della Cassa per il Mezzogiorno, attiva dall’ultimo dopoguerra, che ha marcato l’industrializzazione del nostro Meridione con un ridisegno delle geografie insediative attraverso la costituzione di consorzi anche molto estesi.

In concomitanza con la politica per il Mezzogiorno, venne effettuato un generoso tentativo di pianificazione statale prima che il testimone passasse alle Regioni: il Progetto 80 (1969) prese in esame “gli assetti territoriali di lungo periodo” compatibili con gli obiettivi quantitativi (reddito, occupazione, produttività) contenuti nello schema di sviluppo economico allegato al Program-





-  aree di sviluppo primario intensivo
-  aree per attività terziarie intensive
-  aree per il tempo libero
-  nucleazioni in atto dell'insediamento industriale
-  nucleazioni da realizzare dell'insediamento industriale intensivo
-  grandi nucleazioni da realizzare dell'insediamento industriale intensivo
-  nucleazioni residenziali da incentivare
-  città di raccordo
-  autostrada di interesse nazionale esistente o in costruzione
-  idem, da realizzare
-  autostrada in interesse regionale esistente o in costruzione
-  idem, da realizzare
-  strada di scorrimento veloce esistente o in costruzione
-  idem, da realizzare
-  nodo stradale
-  terminale attrezzato di strada di scorrimento veloce
-  aeroporto intercontinentale
-  aeroporto nazionale
-  porto nazionale
-  porto regionale
-  città scientifica

ma quinquennale 1966-1970 e relativi alle tre grandi circoscrizioni del Paese: triangolo industriale, Mezzogiorno, resto d'Italia. Operativamente, si trattava di determinare condizioni e condizionamenti più o meno permanenti allo sviluppo, e prefigurare schemi insediativi ritenuti ottimali a livello regionale – comprensivi degli standard urbanistici – definiti come “obiettivi ecologici” della pianificazione. Le proiezioni spaziali che ne derivarono, nell'affrontare il riequilibrio centro-periferia, furono tuttavia calibrate su principi organizzativi ritenuti validi indipendentemente dal senso dei luoghi, dai condizionamenti e dalle vocazioni territoriali, in base al riconoscimento di “elementi di struttura tipici alla scala nazionale”.

Come fattore di strutturazione degli orizzonti produttivi su grande scala, questa programmazione determinò l'esodo delle popolazioni più svantaggiate dalle “aree dell'osso”, ovvero «le zone di montagna e le zone latifondistiche della cerealicoltura estensiva e per una parte minore terre più o meno intensamente coltivate ma in avverse condizioni ambientali», verso i grandi attrattori urbani. Nelle zone irrigue della recente bonifica venne a crearsi una competizione tra usi agricoli e usi industriali per i combinati effetti della riforma agraria, con l'appoderamento e l'assegnazione in proprietà ai contadini di terreni sottratti al grande latifondo, e dell'intervento straordinario. Di fatto, tuttavia, la pianificazione comprensoriale dei consorzi industriali si sarebbe progressivamente depotenziata ben prima dello smantellamento della Cassa (1983), anche in concomitanza con il tramonto delle logiche di filiera tra imprese prossime e affini, in favore di modalità d'azione meno decifrabili.

Una terza fase di pianificazione di area vasta, a Regioni avviate, pose al centro delle preoccupazioni la tutela di ampie porzioni territoriali in virtù del riconoscimento di caratteri particolari che ne legittimano il trattamento giuridico. Questa epopea, che potremmo definire delle ragioni e del sentimento del paesaggio, ha variamente interpretato nelle esperienze di pianificazione di area vasta (i Piani paesistici) geografie ereditate, modi di possedere e propensioni alla trasformazione.

L'attenzione per questi temi ha permeato anche l'attività legislativa delle regioni, come la Toscana, che introducendo lo *Statuto dei luoghi* ha posto a carico degli strumenti urbanistici l'identificazione dei “rapporti consolidati [...] tra comportamenti e risorse disponibili, ma anche tra determinati valori riconosciuti e forme corrispondenti di uso e fruizione”, rispetto a cui effettuare le valutazioni di sostenibilità e compatibilità delle trasformazioni. E la questione non rinviabile di un allineamento tra scienze della natura e disciplina degli assetti fisici di lungo periodo ha posto alla convergenza tra vocazioni territoriali e valori funzionali, d'uso e simbolici espressi dalle comunità insediate una idea di paesaggio latamente intesa.

### **Altre territorializzazioni**

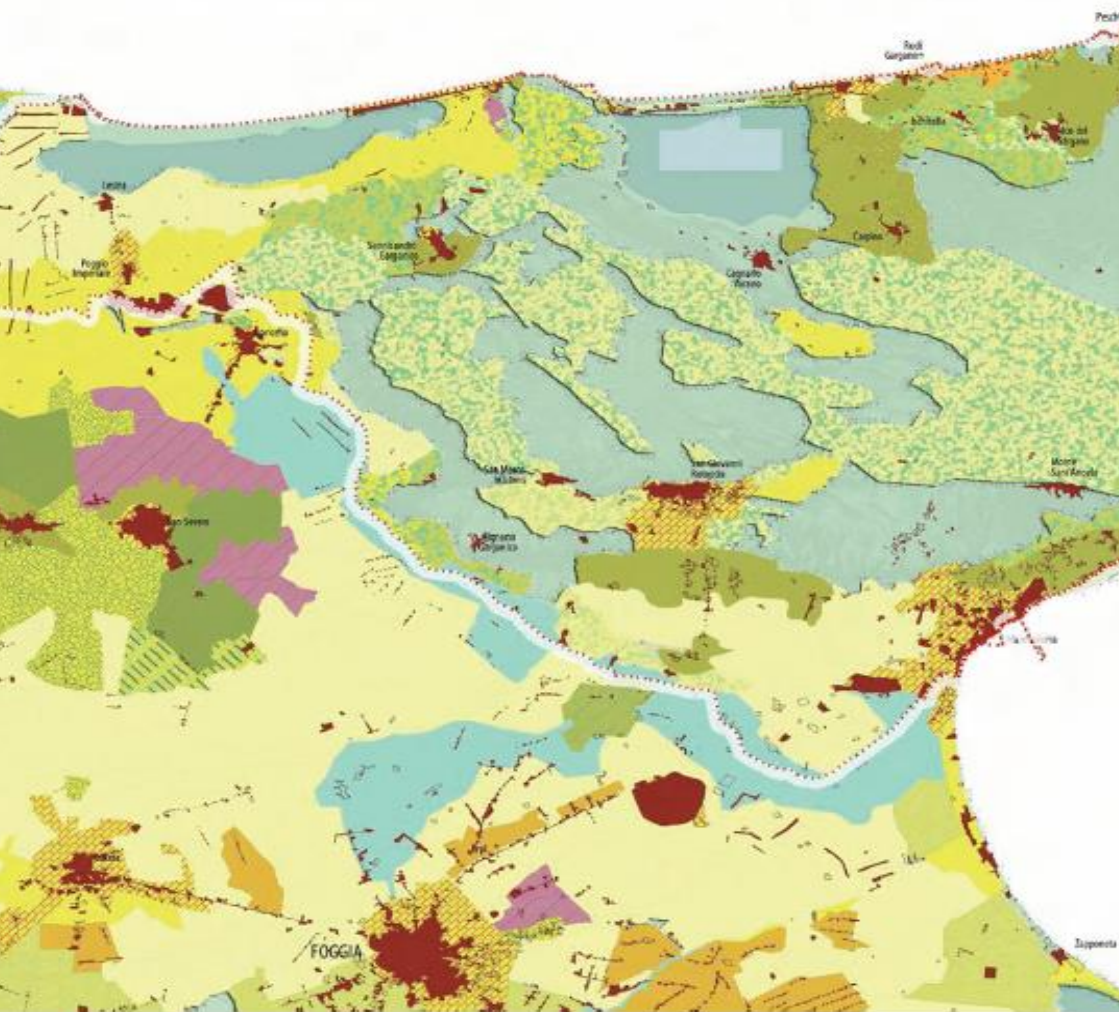
L'affermazione identitaria connessa alle ragioni del paesaggio e alla “coscienza dei luoghi” (Becattini 2015) si è manifestata in una fase in cui ogni radicamento è messo in causa dalla globalizzazione: un'aporia che ha posto altri luoghi, meno provvisti di storia ma più accessibili in senso lato, in condizioni di vantaggio competitivo.

In tale logica, la costruzione del Quadro nazionale di programmazione per

**Fig.2\_** Seconda fase. Il modello industriale di modernizzazione dei territori. Lazio: Progetto 80, «Urbanistica», n. 49, marzo 1967.

**Fig.3\_ Terza fase. La struttura e il sentimento del paesaggio.**  
Puglia. Piano paesaggistico (approvazione 2015).  
Tavoliere, Morfotipologie rurali.

L'individuazione delle figure territoriali e paesaggistiche (unità minime di paesaggio) e degli ambiti (aggregazioni complesse di figure territoriali) ha integrato i fattori fisico-ambientali e storico culturali, permettendo il riconoscimento di sistemi territoriali complessi (gli ambiti) in cui fossero evidenti le dominanti paesaggistiche che connotano l'identità di lunga durata di ciascun territorio.



Elaborato 3.2.7  
LE MORFOTIPOLOGIE RURALI



CAT.1 MONOCOLTURE PREVALENTI	1.1		Oliveto prevalente di collina
	1.2		Oliveto prevalente pianeggiante a trama larga
	1.3		Monocoltura di oliveto a trama fitta
	1.4		Oliveto prevalente a trama fitta
	1.5		Vigneto prevalente a trama larga
	1.6		Vigneto prevalente a tendone coperto con films in plastica
	1.7		Seminativo prevalente a trama larga
	1.8		Seminativo prevalente a trama fitta
	1.9		Frutteto prevalente
	1.10		Pascolo
CAT.2 ASSOCIAZIONI PREVALENTI	2.1		Oliveto/seminativo a trama larga
	2.2		Oliveto/seminativo a trama fitta
	2.3		Oliveto/vigneto a trama fitta
	2.4		Vigneto/seminativo a trama larga
	2.5		Vigneto/frutteto
	2.6		Frutteto/oliveto
CAT.3 MOSAICI AGRICOLI	3.1		Mosaico agricolo
	3.2		Mosaico agricolo a maglia regolare
	3.3		Mosaico perfluviale
	3.4		Mosaico agricolo periurbano
CAT.4 MOSAICI AGRO-SILVO-PASTORALI	4.1		Oliveto/bosco
	4.2		Seminativo/bosco e pascolo
	4.3		Seminativo-oliveto/bosco e pascolo
	4.4		Seminativo/pascolo
	4.5		Seminativo/pascolo di pianura
	4.6		Seminativo/bosco
	4.7		Seminativo/arbusteto
CAT.5 PAESAGGI FORTEMENTE CARATTERIZZATI	5.1		Tessuto rurale di bonifica
	5.2		Mosaico rurale di riforma
	5.3		Policoltura oliveto-seminativo delle lame
	5.4		Mosaico agricolo delle lame





#### Fig.4 Altre territorializzazioni.

4a. Competitività. MIIT (2007). Territori snodo e Corridoi. Una visione al futuro. Sono indicati i "Progetti di territorio" capaci di effetti moltiplicatori degli investimenti e di incremento dei livelli di competitività e coesione derivanti dal potenziamento delle reti infrastrutturali di livello di interesse nazionale, del sistema territoriale delle città e delle aree metropolitane.

4b. Coesione. MSE, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione territoriale (2013). Aree interne: Aree progetto potenziali identificate.

il periodo 2007-2013 a cura del Ministero per le Infrastrutture invitava ad assumere opzioni fortemente selettive nella dotazione territoriale, in grado di assicurare massa critica e piena valorizzazione agli investimenti su ambiti strategici in virtù del vantaggio posizionale e infrastrutturale: "territori snodo" che, nel dar conto di una doppia valenza - la proprietà estensiva e la dimensione della funzionalità nel dominio dello scambio -, erano chiamati a «svolgere un ruolo cruciale ai fini della attuazione dei programmi: sia dal punto di vista della analisi degli impatti critici, che delle possibilità di valorizzazione mediante programmi e interventi coordinati alla scala territoriale» (MIIT, 2007). Ma l'attività di accompagnamento prevista non ha avuto modo di dispiegarsi, in ragione dei vincoli di bilancio e della difficoltà di intercettare investimenti significativi.

Una nuova stagione di "pianificazione concertata" è legata alla governance istituita dal Dipartimento per la coesione economica, incardinato presso il Ministero dello Sviluppo economico, con le Regioni e alcune realtà locali contrassegnate dallo stigma di "aree interne", caratterizzate da isolamento, declino demografico ed economico. Stando al Censimento Istat del 2011, degli 8.057 comuni italiani ben 5.652 hanno una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, di cui 1.936 inferiore ai 1.000. Complessivamente, questo universo ospita 10.190.451 abitanti, il 17% della popolazione italiana su di un territorio corrispondente a circa il 54% del totale nazionale. Il rilancio dei sistemi locali come ambiti di produzione passa per traiettorie di sviluppo *place-based* con la condivisione degli attori di prospettive di specializzazione produttiva e riorganizzazione dei servizi di base destinati in primo luogo alle comunità insediate (salute, istruzione, mobilità, applicazione di conoscenza, tecnologia, nuove soluzioni per i servizi), e in seconda battuta a un mercato più esteso.

#### Conclusioni

Nel corso del tempo, processi di territorializzazione e modelli interpretativi hanno alimentato due distinti paradigmi dell'azione, chiamando in causa linguaggi tecnici e strumentazioni operative sensibilmente diversi. Da un lato, il filone morfologico di matrice figurativa è approdato a progetti di territorio fortemente impregnati della storia materiale e della tradizione dispositiva dei fatti urbani, annettendo al mondo delle forme disposizioni e sintassi, frequenze, ricorrenze e allitterazioni dei diversi pattern insediativi, e portando in conto anche le suggestioni della memoria: geografia e storia, e le loro derivate tecniche e tecnologiche ne definiscono in qualche modo le coordinate disciplinari. Dall'altro, il filone più legato alle routine territoriali, ai processi partecipativi, all'esperienza dei cittadini e al loro comportamento sociale, si avventura oltre la forma città ed approda a policy che tendono a trattare forme urbane e forme dell'urbano come un tutt'uno sul mutevole orizzonte della scena sociale: sono qui la sociologia e l'antropologia, ma anche la storia sociale, delle istituzioni e le consuetudini amministrative, a definirne i contorni.

Con l'irruzione del paradigma ambientale, questi approcci alle forme e morfologie si sono collocate allo snodo tra una idea di sostenibilità come definizione certa e bilanciata degli statuti fisici della trasformazione che fa i conti

con i caratteri costitutivi degli ambienti insediativi e con i desiderata degli utenti, e una idea di resilienza come garanzia di funzionalità degli ecosistemi e riproducibilità delle risorse nel tempo: la durata, espunta o esorcizzata dalle precedenti esperienze, è il convitato di pietra di queste nuove formulazioni. In definitiva, le esperienze più riuscite guardano al paesaggio come al terreno di convergenza tra obiettivi di sviluppo, valori d'uso e orizzonte simbolico sulla scorta di processi rintracciabili nella lunga durata: paesaggio come regolatore dello sviluppo.

In ogni caso, il dilemma di una forma, comunque la si intenda, incorporata entro provvedimenti normativi e di organizzazione spaziale e in condizione di orientare i processi di territorializzazione, resta un nodo di grande problematicità.

## bibliografia

- Becattini G. 2015, *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*, Donzelli, Roma.
- Bevilacqua P. 1993, *Breve storia dell'Italia meridionale dall'Ottocento a oggi*, Donzelli, Roma.
- Gambi L. 1973, *Una geografia per la storia*, Einaudi, Torino.
- Guttenberg AZ. 1993, *The language of Planning. Essays on the Origins and Ends of American Planning Thought*, University of Illinois Press.
- Maggio M. 2014, *Invarianti strutturali nel governo del territorio*, Firenze University Press, Firenze.
- Magnaghi A. 2000, *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Ministero per le Infrastrutture, Direzione per il coordinamento territoriale. 2007, *Reti e territori al futuro. Materiali per una visione*, Roma.
- Ministero dello Sviluppo economico, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione territoriale. 2013, *Nota metodologica sulla territorializzazione delle Aree interne*. <http://www.dips.gov>.
- Rossi Doria B. 1958, *Dieci anni di politica agraria nel Mezzogiorno*, Laterza, Bari.
- Sotte F. 2013, "Scenari evolutivi del concetto di ruralità", *Proposte e Ricerche*, anno XXXVI, pp. 122-144.



# UB

# i QUADERNI

# #10

luglio\_settembre 2016  
numero dieci  
anno quattro

**URBANISTICA** tre  
giornale on-line di  
urbanistica  
ISSN:  
2531-7091

**È stato bello fare la tua conoscenza!**  
cercaci, trovaci, leggici, seguici, taggaci, contattaci, ..

**It was nice to meet you!**

search us, find us, read us, follow us, tag us, contact us, ..

